



Ano 02 - Edição Especial 01 - Maio de 2015

www.revistaflorestan.ufscar.br

Dossiê

Semana de Ciência Política da UFScar:



A Revista Florestan é uma publicação semestral dos discentes de graduação em Ciências Sociais da UFSCar. As opiniões expressas nos artigos assinados são de responsabilidade exclusiva dos autores.

Arte da capa

Ion Fernández De Las Heras

Expediente

Coordenação Geral: Caroline Mendes dos Santos

Coordenação do Dossiê: Caroline Mendes dos Santos

Editores: Allan Wine Santos Barbosa, Amanda Santos, Beatriz Schwenk, Barbara Caroline Botassio, Caroline Mendes dos Santos, Estêvão Barros Chaves, Fernando Augusto Souza Guimarães, Guilherme de Carli, Guilherme Rezende Machado, Lucas de Carvalho Ferreira, Marina Venturi Rassi, Nathália Gonçalves Zaparolli, Paola Oliveira, Tayla Nayara Barbosa.

Contato

florestan.ufscar@gmail.com

Conselho Editorial

Alejandro Blanco (Universidad Nacional de Quilmes), Aparecida Villaça (UFRJ), Catarina Morawska Vianna (UFSCar), Cecília McCallum (UFBA), Clarice Cohn (UFSCar), Donna Haraway (University of California), Eduardo José Afonso (UNESP), Eduardo Viveiros de Castro (UFRJ), Felipe Ferreira Vander Velden (UFSCar), Fernando Azevedo (UFSCar), Gabriel Cohn (USP), Gabriel De Santis Feltran (UFSCar), Geraldo Andrello (UFSCar), Jessé de Souza (UFJF), João Paulo Pimenta (USP), João Rickli (UFPR), João Roberto Martins Filho (UFSCar), Joelson Gonçalves de Carvalho (UFSCar), Larissa Pelúcio (UNESP), Luiz Henrique de Toledo (UFSCar), Manuela Carneiro da Cunha (University of Chicaco), Marcio Goldman (UFRJ), Marco Aurélio Nogueira (UNESP), Maria da Glória Bonelli (UFSCar), Maria do Socorro Braga (UFSCar), Maria Celi Scalón (UFRJ), Maria Filomena Gregori (UNICAMP), Mario Grynszpan (UFF), Miguel Chaia (PUC), Milton Lahuerta (UNESP), Pedro José Floriano Ribeiro (UFSCar), Renato Moraes (UFSCar), Richard Miskolci (UFSCar), Rodrigo Constante Martins (UFSCar), Rogério Baptistini (Mackenzie), Sérgio Costa (Freie Universität Berlin), Tim Ingold (University of Aberdeen), Vera Alves Cepêda (UFSCar), Wagner Molina (UFSCar), Wolfgang Leo Maar (UFSCar).

Diagramação

Caroline Mendes dos Santos

Manutenção do Site

Allan Wine Santos Barbosa

AGRADECIMENTOS

A equipe da Revista Florestan agradece imensamente a parceria com a organização do III Semana de Ciência Política da UFSCar por sua contribuição na divulgação e na disponibilidade de publicar os trabalhos apresentados em forma de painéis em formato de Dossiê, assim como a todos os autores que aceitaram que publicássemos os seus trabalhos em nossa Revista.

Estendemos nossos agradecimentos a todo o nosso Conselho Editorial, aos pareceristas *ad hoc* que selecionaram os sete artigos que compõem o nosso Dossiê e aos que contribuíram com a revista nos trabalhos de diagramação, arte e organização.

Agradecemos, por fim, aos alunos de graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de São Carlos, cujos esforços se materializam nesta revista, assim como a todos os professores do Departamento de Ciências Sociais (DCSo) e do Departamento de Sociologia (DS).

APRESENTAÇÃO

A Revista Florestan é uma publicação de iniciativa dos alunos de graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de São Carlos. O objetivo desta é incentivar os estudantes das áreas das Ciências Sociais (e áreas afins) a publicarem suas pesquisas. Para além das três grandes áreas que compõem o núcleo duro das ciências sociais (a saber: Antropologia, Ciência Política e Sociologia) esta publicação preza tanto pelo equilíbrio entre estas áreas, que se expressa através da sua política de que todos os estudos no campo das ciências sociais são importantes, bem como aqueles das suas subáreas. E ainda outras duas áreas afins encontram espaço nesta publicação: Economia e História.

O que se pretende no fim é uma ampliação de variáveis explicativas pertencentes da complexidade do fenômeno social, no qual, as diversas perspectivas de abordagens, metodologias e objetos modelam esse caleidoscópio explicativo. A escolha do nome da revista não foi aleatória. O referido autor, além de ser de grande importância para as Ciências Sociais no Brasil e ser também reconhecido internacionalmente, possui um significado especial para a Universidade Federal de São Carlos que conta em seu acervo com toda a biblioteca pessoal de Florestan Fernandes, bem como os seus manuscritos em forma de folhas soltas, cadernos, cadernetas, fichas, fragmentos e fotos. O arquivo Florestan Fernandes, disponível desde 1996 tem lugar especial na Biblioteca Comunitária da UFSCar.

Neste primeiro número de Edição Especial, apresentamos um dossiê em parceria com a III Semana de Ciência Política da UFSCar, intitulado *Democracia, Conflito na América Latina*, composto por 07 artigos de estudantes de ciências sociais, gestão pública, pedagogia e relações internacionais de 07 Universidades diferentes. Essa edição busca elucidar que aos alunos de graduação em Ciências Sociais e áreas afins são capazes de produzir reflexões interessantes à formação crítica dos alunos e os debates contemporâneos que atravessam as disciplinas.

Boa leitura a todos!

Índice:

<i>DOSSIÊ SEMANA DE CIÊNCIA POLÍTICA DA UFSCar</i>	7
APRESENTAÇÃO DO DOSSIÊ DEMOCRACIA, CONFLITO E DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA.....	8
MOBILIZAÇÃO CATÓLICA E A PROTEÇÃO DIREITOS HUMANOS NA AMÉRICA DO SUL: AS DITADURAS MILITARES E A REDEMOCRATIZAÇÃO NO BRASIL, ARGENTINA E CHILE.....	10
MINISTÉRIO DA DEFESA: GARANTIA DE CONTROLE CIVIL SOBRE OS MILITARES?	19
OS LIMITES DO DESENVOLVIMENTO LOCAL: ESTUDOS SOBRE PEQUENOS MUNICÍPIOS DO INTERIOR DE SÃO PAULO	31
POLÍTICAS DE INCLUSÃO BILÍNGUE NA TELEVISÃO: A IMPORTÂNCIA DO INTÉRPRETE DE LIBRAS EM DETRIMENTO DO USO DE LEGENDAS PARA A ACESSIBILIDADE TELEVISIVA – UM ESTUDO EXPLORATÓRIO..	39
REDES DE INFLUÊNCIA NO PODER LEGISLATIVO	47
SINTONIA ENTRE OS ÓRGÃOS? A RELAÇÃO ENTRE COMISSÃO EXECUTIVA NACIONAL E CONSELHO NACIONAL NO PMDB, PFL/DEM E PSDB	60
PODER POLITICO E O PAPEL DA MÍDIA ELEIÇÕES 2014 NO ESTADO DO AMAPÁ	68

DOSSIÊ SEMANA DE CIÊNCIA
POLÍTICA DA UFSCar

*Democracia, Conflito e
Desenvolvimento na
América Latina*

APRESENTAÇÃO DO DOSSIÊ DEMOCRACIA, CONFLITO E DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA

Renato Ferreira Ribeiro¹
Thais Cavalcante Martins²

Esta edição especial da Revista Florestan traz o dossiê Democracia, Conflito e Desenvolvimento na América Latina, composto pelos sete melhores trabalhos apresentados por graduandos na III Semana de Ciência Política da UFSCar, dentre 41 trabalhos inscritos. Ainda que o evento seja voltado para discentes de pós-graduação, uma modalidade foi destinada exclusivamente aos pesquisadores em fase inicial. O evento ocorrido entre os dias 27 e 29 de abril já figura entre os principais congressos da área no Brasil, atraindo pesquisadores de diferentes regiões e instituições. A temática teve por objetivo discutir questões inerentes às peculiaridades dos países latino-americanos, a partir da perspectiva política, científica e social, bem como ressaltar a importância das dimensões teóricas e empíricas das áreas subjacentes a Ciência Política.

O conceito de América Latina passou por modificações desde que foi criado em meados do século XIX. Hoje, entende-se América Latina como o conjunto de países americanos que têm uma tradição colonial, condição histórica de subdesenvolvimento, dependência econômica e uma cultura e tradição linguística comuns. O Brasil e os demais países da América Latina compartilham história, condições socioeconômicas, instituições e ideias políticas. Assim, a despeito das singularidades nacionais e regionais, a América Latina mantém uma identidade própria, que marca a busca de uma integração política e econômica da região principalmente nas últimas décadas. Além da busca por maior integração, há também a crescente preocupação com o aprofundamento democrático e inclusão social de atores e populações historicamente excluídas da vida pública.

A busca pela ampliação da participação política e inclusão social na região tem enfrentado dificuldades comuns. A despeito da região ser considerada tradicionalmente pacifista, há problemas com o crime organizado internacional e violência urbana, a crise das instituições democráticas em alguns países, profundas desigualdades sociais, pobreza extrema, imigração ilegal e dependência econômica. Todos esses problemas formam uma agenda comum para os países latino-americanos no início do século XXI e representam desafios para a Ciência Política e para as demais áreas das Ciências Sociais.

Os trabalhos selecionados para este dossiê refletem sobre os desafios da consolidação democrática e da formulação e implantação de políticas públicas nas nossas sociedades.

¹ Bacharel em Relações Internacionais e mestrando em Ciência Política no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFSCar.

² Bacharel em Ciências Sociais e mestranda em Ciência Política no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFSCar.

O artigo de Ana Beatriz Araújo e Marrielle Maia Alves Ferreira discute os movimentos sociais vinculados à Igreja Católica e sua contribuição para a garantia dos direitos à Memória, à Justiça e à Verdade no período de redemocratização no Brasil, na Argentina e no Chile, nas décadas de 1970 e 1980.

O texto de Victor Teodoro de Sousa analisa o papel do Ministério da Defesa e o controle civil interno, após 15 anos de sua criação, partindo da hipótese de que, apesar dos esforços para a construção e garantia do controle e supremacia civil, a participação de civis nos assuntos pertinentes a defesa ainda é insuficiente.

Tayla Barbosa e Joelson Gonçalves de Carvalho analisam o desenvolvimento local em municípios de pequena expressão econômica, focando os principais obstáculos ao desenvolvimento imposto pelo poder local. São objeto de análise as duas últimas décadas dos municípios de Buri, Campina do Monte Alegre, Dourado e Ribeirão Bonito.

A inclusão social de pessoas com deficiências é o tema do artigo de Francisco Martins Lopes Terceiro. O trabalho investiga a falta de acessibilidade do indivíduo surdo na programação televisiva, realizando um estudo exploratório que discute a questão sob a luz de uma bibliografia ligada à comunicação e mídia política, mostrando assim, como a mídia majoritária não oferece aos surdos as condições precisas de inserção social, negando, dessa forma, a possibilidade de comunicação e o acesso à informação.

Os três últimos trabalhos refletem sobre os partidos e o sistema político brasileiro. Ciro Antônio da Silva Resende realiza um estudo descritivo acerca dos grupos que atuam no Legislativo, mais precisamente daqueles presentes nas audiências públicas da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados, contribuindo para o entendimento do funcionamento do Legislativo no período pós-redemocratização.

O papel desempenhado pelas Comissões Executivas Nacionais e os Conselhos Nacionais do PMDB, do PFL/DEM e do PSDB é examinado por Brina Deponte Leveguen. Alguns dos resultados da pesquisa da autora apontam que a criação dos Conselhos Nacionais – órgão que não precisa necessariamente existir e cujos membros não são eleitos – tem resultado na concentração das decisões, aumentando a autonomia da cúpula, em detrimento das Comissões Executivas Nacionais.

Arielson Teixeira do Carmo e Cleiton de Jesus Rocha analisam a influência da mídia nas eleições para Governador no estado do Amapá em 2014, partindo da hipótese de que, dentre os dois principais candidatos, um deles foi favorecido pela imprensa local enquanto o outro recebia o tratamento contrário, evidenciando, neste caso específico, um grave problema da democracia brasileira: o controle de muitos veículos de comunicação por atores políticos.

Este dossiê é resultado de um esforço coletivo entre a equipe organizadora da III Semana de Ciência Política da UFSCar e da Revista Florestan. Agradecemos os autores pela disponibilidade em participar deste dossiê, considerando os curtos prazos estipulados e pela abertura para o diálogo.

MOBILIZAÇÃO CATÓLICA E A PROTEÇÃO DIREITOS HUMANOS NA AMÉRICA DO SUL: AS DITADURAS MILITARES E A REDEMOCRATIZAÇÃO NO BRASIL, ARGENTINA E CHILE

Ana Beatriz Araújo³

Marrielle Maia Alves Ferreira⁴

RESUMO: O presente trabalho tem por objetivo estudar os movimentos sociais vinculados à Igreja Católica e sua contribuição para a garantia dos direitos à Memória, à Justiça e à Verdade no período de redemocratização no Brasil, na Argentina e no Chile. Procura-se enfocar a atuação, nos três países, nas décadas de 1970 e 1980. O trabalho faz parte do Projeto “As Tecnologias da Informação na Promoção dos Direitos Humanos: Observatório do Sistema Interamericano dos Direitos Humanos (SIDH)” do Núcleo de Pesquisa e Estudos em Direitos Humanos (NUPEDH) e contribui para o entendimento do ambiente de proteção dos direitos humanos na América do Sul, levando em conta a atuação de atores sociais diversificados, seu acesso ao SIDH e suas estratégias de ação. Através do Estudo da bibliografia sobre mobilização internacional, direitos humanos, redemocratização e documentos religiosos, o trabalho, que ainda está em andamento, tem apontado para a importância dos movimentos sociais católicos, especialmente pela iniciativa de comissões e grupos de vítimas e familiares em elaborar relatórios, reunir depoimentos, relatos e outros documentos, auxiliando a atuação de entidades na *advocacy* no SIDH.

PALAVRAS-CHAVE: Direitos Humanos; SIDH; América do Sul; Mobilização transnacional; Redemocratização.

INTRODUÇÃO

A multiplicidade das interações políticas internacionais tem apontado cada vez mais para a necessidade do reconhecimento dos atores não estatais dentro do estudo das Relações Internacionais (KECK e SIKKINK, 1999). A Igreja Católica e os diversos grupos que formam sua comunidade de fiéis aparecem como atores participantes dessas interações, ecoando as diretrizes do Concílio Vaticano II, presentes no documento *Gaudium et Spes* (COMPÊNDIO VATICANO II, 1968):

É, portanto, absolutamente necessário que a Igreja esteja presente na comunidade das nações, para fomentar e estimular a cooperação entre os homens; tanto por meio das suas instituições públicas como graças à inteira e sincera colaboração de todos os cristãos, inspirada apenas pelo desejo de servir a todos.

A comunidade dos fiéis católicos pode ser vista, portanto, como espaço de compartilhamento de valores e ideias comuns e, assim, terreno fértil de possibilidades para a mobilização coletiva que se pauta em valores compartilhados. Um exemplo disso é a atuação de grupos católicos na resistência às ditaduras militares e nos processos de redemocratização na América do Sul, nas

³ Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia. Cursa o quinto período. Pesquisadora no Núcleo de Pesquisa e Estudos em Direitos Humanos. Este trabalho insere-se no Projeto de Extensão “As Tecnologias da Informação na Promoção dos Direitos Humanos: Observatório do Sistema Interamericano dos Direitos Humanos (SIDH)” apoiado pela PROEX - UFU. Email: anabearaujo@yahoo.com

⁴ Doutora em Política Internacional pela UNICAMP, Mestre e Bacharel em Relações Internacionais pela UnB, atualmente é professora nos Cursos de Graduação e Mestrado em Relações Internacionais do IEUFU. Coordena o Núcleo de Pesquisas e Estudos em Direitos Humanos do IEUFU. Email: marriellemaf@ie.ufu.br

décadas de 1970 e 1980, em especial na Argentina, no Brasil e no Chile. Os casos desses países despertam curiosidade na literatura, por apresentarem proximidades e distanciamentos ainda não tão bem mapeados ou conhecidos. (CATOGGIO, 2010; HAWKINS, 2002; LIRA, 2013; MAIA e RAMANZINI, 2014).

Nesse sentido, este artigo pretende levantar a bibliografia acerca da condução da justiça de transição na Argentina, no Chile e no Brasil, ressaltando os impulsos dados pelo ativismo católico de direitos humanos para o andamento dos processos nos três países.

TRANSIÇÃO, JUSTIÇA E O SIDH

Os regimes ditatoriais na América Latina foram palco das mais atrozes violações de direitos humanos, por ação e omissão dos próprios agentes dos Estados. Com o fim das ditaduras e o início dos processos de redemocratização, faz-se forte a súplica das vítimas e familiares pelos direitos à verdade, memória e justiça frente aos crimes e violações sistemáticas de direitos humanos acontecidos no período anterior. Nesse ambiente doméstico, como fruto da oposição aos regimes, nasce a mobilização de diversos atores sociais para a reparação e a reconciliação.

Assim, toma lugar a justiça de transição⁵, ou seja, uma política de combate à impunidade e promoção da verdade por meio de processos criminais, reparações, reformas institucionais e comissões da verdade. Esta última, objeto do estudo aqui proposto. Essas Comissões tem o papel de investigar e relatar os abusos sistemáticos de direitos humanos e recomendar medidas de não repetição das violações de direitos humanos.

Os processos de redemocratização, especialmente na América Latina, foram marcados por leis de anistia, aprovadas em momentos de grande conturbação política. Foram os casos da Argentina, Brasil e Chile, que tem suas Leis de Anistia sancionadas em 1982, 1979 e 1978, respectivamente. Tais leis impediram a perseguição e a responsabilização tanto civil quanto penal dos agentes violadores e contribuíram para mascarar os acontecimentos, sob a justificativa de serem um instrumento de reconciliação na transição entre os regimes (CASSESSE, 2003). A partir delas, são “apagados” os crimes cometidos por todas as partes, situação e oposição, para que se conduza o processo de reconciliação. Nesses casos, contudo, as leis de anistia passaram a ser sinônimo de impunidade e acobertamento dos violadores.

A mobilização em torno dos direitos reivindicados por vítimas e familiares de vítimas e desaparecidos das ditaduras, ao encontrar esse obstáculo doméstico, acabou por transbordar

⁵ O conceito de justice de transição é amplamente discutido no artigo *The Impacts of Human Rights Trials in Latin America*, de Sikkink e Walling. (SIKKINK e WALLING, 2007).

fronteiras. Apesar de acontecer de forma diferente em cada um dos países, a mobilização social para os casos da redemocratização busca ação, articulação e destaque internacionais, se enquadrando no conceito de *mobilização transnacional (transnational collective advocacy)*, a ser tratado de forma mais detalhada na próxima seção. (KHAGRAM, RIKER e SIKKINK, 2002)

Essas demandas encontraram espaço no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, o SIDH. Esse mecanismo foi estabelecido no âmbito da Organização dos Estados Americanos e conta com órgãos políticos e jurisdicionais (Comissão e Corte Interamericana de Direitos Humanos) no tratamento de casos de violações de direitos humanos nos países americanos. O SIDH assegura a possibilidade de denúncia individual por meio de petições endereçadas à CIDH.

Com efeito, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) é um órgão criado pela OEA e atua em situações de violações de direitos humanos contra os seus Estados membros. Ela é responsável pela análise da admissibilidade dos casos e também pela busca de soluções amistosas entre as partes (Estado denunciado e vítimas). Nos casos em que os Estados são considerados responsáveis pelas violações, a Comissão emite recomendações e também pode encaminhar a situação para o julgamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). A Corte somente atua quando sua jurisdição é aceita pelos Estados parte da Convenção Americana de Direitos Humanos (OEA, 1979a; OEA, 1979b).

Tem-se observado que desde o estabelecimento do sistema, no final da década de 1940, a relação dos Estados para com o SIDH tem sido de resistência (Maia e Ramanzini, 2014). Muitos dos Estados membros se mostram relutantes e pouco dispostos a cooperar com os mecanismos do SIDH, dificultando o trabalho e a realização de seus objetivos.

Contudo, os resultados das interações entre o SIDH e os Estados, especialmente em razão da pressão do ativismo de direitos humanos tem apresentado resultados interessantes na promoção de direitos humanos na região, especialmente nas situações relacionadas à justiça de transição e criação de Comissões da Verdade.

Nos relatórios sobre esses casos, a CIDH tem se mostrado atenta aos obstáculos à persecução e responsabilização dos violadores de direitos humanos dos períodos ditatoriais, principalmente na América do Sul. Os estudos das decisões da Corte IDH e das recomendações da CIDH, nas últimas décadas, apontam para efeitos internos significativos na postura dos Estados, inclusive no sentido de revogar leis de anistia, consideradas contrárias à Convenção Interamericana de Direitos Humanos (MAIA e RAMANZINI, 2014).

Argentina

A ditadura militar que se iniciou com o golpe militar de 24 de março de 1976 na Argentina, sob o *Proceso de Reorganización Nacional*, foi uma das mais violentas da América do Sul. Estima-se que nos sete anos de governo ditatorial (1976-1983) 13.000 pessoas tenham sido assassinadas e 9.000 tenham desaparecido forçadamente (SÁBATO, 1984 *apud* BRAGA 2012, 53). A Lei de Anistia argentina data de 1982, promulgada ainda dentro do regime militar, e se insere no contexto de colapso do autoritarismo. Com a eleição de Alfonsín no final de 1983, inicia-se o processo de transição para a democracia. Esse processo foi marcado, em seu início, por iniciativas de responsabilização dos militares e das organizações armadas de esquerda, com a criação, já em 1983, de uma comissão nacional da verdade, a CONADEP, e a anulação da Lei de Anistia de 1982 (BAUER, 2011, 194-212).

Contudo, nos anos subsequentes, com a aprovação de novas leis (A lei do Ponto Final de 1986 e a lei da Obediência Devida de 1987), o processo de justiça de transição sofre retrocessos importantes. A litigância internacional e, principalmente, a ativação do SIDH por grupos de defesa dos direitos humanos e grupos de vítimas e familiares aparece como um instrumento importante para que os processos interrompidos pelas novas leis de anistia fossem completados. Com o informe da CIDH de 1992, no qual a Argentina é considerada violadora dos direitos humanos ao ignorar a imprescritibilidade dos crimes de lesa humanidade em virtude das leis de anistia do final da década de 1980, desencadeia-se um processo de pressão, tanto nacional quanto internacional para a anulação das leis. Em 2005, a suprema corte argentina o faz, citando posicionamentos anteriores emitidos em outros casos do SIDH. (MAIA e RAMANZINI, 2014, 10)

Brasil

Já no caso brasileiro, a maior diferença está no processo de transição, que, segundo Bauer (2011, 212, grifo da autora), foi “um processo *pactado*, onde as diretrizes foram impostas pelas Forças Armadas”. Entre os principais instrumentos de transição colocados pelos militares, está a Lei 6.683/1979 que concede a anistia ampla, geral e irrestrita aos crimes cometidos durante a ditadura militar, aproveitando e descaracterizando o apelo que era feito pelos grupos de vítimas e familiares no período. O fato colocou de lado as demandas da parte da sociedade civil que lutava pela construção da memória e da justiça, e deu lugar não só à marginalização da temática, mas ao esquecimento dos fatos em prol da conciliação democrática. Mesmo com as eleições subsequentes e os governos civis pós-ditadura, o tema permanece negligenciado por parte do governo brasileiro. (BAUER, 2011, 194-212)

O sentimento de impunidade, contudo, fortalece a mobilização social, criando um ambiente que levou à opção pela litigância doméstica e internacional como estratégia de ação de organizações não governamentais, ativistas de direitos humanos, movimentos sociais e outras associações. A estratégia foi fundamental para que o Brasil desse início à instalação de mecanismos de justiça de transição, sendo um dos últimos países da América Latina a fazê-lo. É importante salientar, ainda, que o processo só se iniciou de maneira significativa em âmbito nacional com o estímulo externo, ou seja, após a condenação do país pela Corte IDH em 2010, que recomendou o ajuizamento penal dos crimes e a publicação dos acontecimentos da ditadura por parte do Estado. Em resposta à sentença, o governo brasileiro cria no ano seguinte a Comissão Nacional da Verdade, que publicou seu relatório final em 2014. (MAIA e RAMANZINI, 2014, 16-17)

Chile

A oposição à ditadura militar no Chile que foi iniciada com o golpe sobre o presidente Salvador Allende em 1973 diferencia-se das demais por ter se articulado com elementos transnacionais ainda antes do fim do regime, em 1990 (HAWKINS, 2002). Com o Decreto da lei de anistia ainda em 1978, marcando o final do estado de sítio decretado pelo golpe, a mobilização social para a defesa dos direitos humanos se articula em forma de uma *rede transnacional* (KHAGRAM, RIKER e SIKKINK, 2002) e acaba por encontrar espaços domésticos para a minimização dos efeitos das violações e registro dos fatos, e espaços internacionais para a denúncia e seu financiamento. (HAWKING, 2002; LIRA, 2013, 6-13)

Antes mesmo do golpe, o Chile já possuía história na defesa dos direitos humanos, amparado tanto nas normativas doméstica e internacional como em instituições e grupos sociais nacionais, como pode ser demonstrado por Hawkin (2002). Essa característica possibilitou a rápida articulação da rede transnacional e, portanto, permitiu a ativação do SIDH ainda no início do regime. A CIDH visitou o Chile duas vezes em 1973 e 1974 e produziu um relatório que condenava o regime pelas violações observadas no território chileno. Após o relatório, as autoridades nacionais se opuseram ao monitoramento, não apenas do SIDH, mas de diversos organismos internacionais. Logo após o fim do regime, encerrado por plebiscito, é instaurada a Comissão Nacional de Verdade e Reconciliação, em 1990. Entretanto a comissão possuía mandato apenas para investigar os casos que resultaram em morte. A partir dessa limitação da comissão e da lei de anistia ainda vigente, o SIDH tem apresentados resultados favoráveis ao seguimento dos processos de justiça de transição nos casos chilenos sobre o período, como relatado por Maia e Ramanzini (2014, 10-11). O caso emblemático da Corte IDH, *Almonacid vs. Chile*, citado pelas autoras, trouxe importantes críticas ao Decreto-Lei de

anistia e tem servido de referência para a análise de casos semelhantes de outros países. (HAWKING, 2002)

Nos casos descritos, como citado anteriormente, o ativismo de direitos humanos, tanto doméstica quanto internacional, é responsável por grande parte dos esforços na promoção da memória, da justiça e da verdade. Entre os atores não estatais que podem ser destacados no processo estão a Igreja Católica e os grupos e movimentos a ela ligados.

A pesquisa da qual este trabalho é fruto ainda está em andamento. Contudo, já se tem indícios de que o estudo da mobilização católica frente às bibliografias sobre mobilização transnacional, redes de *advocacy* e estratégias de ação transnacionais é essencial para a compreensão do processo de justiça de transição na Argentina, no Brasil e no Chile, nas décadas de 1970 e 1980.

MOBILIZAÇÃO, REDES E A IGREJA CATÓLICA

O estudo da mobilização transnacional tem ocupado um espaço cada vez mais significativo dentro da área de Relações Internacionais, levando em consideração o impacto de atores não estatais para a política internacional. O intertexto com debates já travados dentro das Ciências Sociais sobre mobilização e ação coletiva faz com que o estudo ganhe força e contribua para a explicação da dinâmica social global. (DELGADO, 2006, 17-24).

Nesse sentido, para a compreensão do fenômeno da ação coletiva transnacional é fundamental a classificação das diferentes formas em que este se dá. De acordo com Khagram, Riker e Sikkink (2002), são elas *international nongovernmental organizations*, *transnational advocacy networks* e *transnational social movements*. A que mais nos interessa para o estudo da articulação da mobilização para direitos humanos são as redes transnacionais de *advocacy* (*transnational advocacy networks*), que podem ser definidas como “*networks of activists distinguishable largely by the centrality of principled ideas or values in motivating their formation*” (KECK e SIKKINK 1998)

A atuação em redes de *advocacy* tem grande importância tanto na realidade doméstica como na transnacional e, nos últimos anos, tem sido um dos principais indícios das fluídas dinâmicas entre o que pode ser considerado interno e externo às fronteiras de um país. As redes de *advocacy* conectam indivíduos, grupos, movimentos sociais, ONGs, organizações privadas e religiosas que compartilham dos mesmos valores e princípios, lidando com problemas, processos ou buscando resultados que podem ser nacionais ou internacionais. O contato entre os vários elementos da rede geralmente é informal e acontece para a troca de informações estratégicas que colaborem e

favoreçam a atuação dos atores. Podem ser definidas ainda de maneira mais expansiva, elencando todos os possíveis atores que possuem identificação com os mesmos valores e ideais dentro de determinado tópico, ou de maneira mais restrita, focalizando apenas ONGs e movimentos sociais domésticos e internacionais. (KHAGRAM, RIKER e SIKKINK, 2002, 6-10)

Um dos casos exemplares de atuação social em rede é a rede chilena de direitos humanos, articulada a partir da resistência à ditadura militar dos anos 1970, na qual a Igreja Católica se destaca como articuladora, em meio ao ambiente marcado pela repressão. O trabalho de Hawkins (2002), *“Human rights norms and networks in the authoritarian Chile”*, se utiliza da classificação de Khagram, Riker e Sikkink para enquadrar o caso das violações de direitos humanos no Chile como um problema doméstico que toma proporções transnacionais tanto em seu processo de solução quanto nos seus resultados. Ao mesmo tempo, o autor torna claro como o estabelecimento da rede se deu através da articulação das organizações católicas com atores internacionais vinculados pelos mesmos princípios e valores. (HAWKINS, 2002, 48).

A mobilização católica no Chile e em outros países, entre eles Brasil e Argentina, chama atenção nos períodos de ditadura e redemocratização por colaborar diretamente com a promoção dos direitos humanos, entre eles à memória, à justiça e à verdade, e por contribuir com a instalação dos processos de justiça de transição. (CATOGGIO, 2010; HAWKINS, 2002)

No Brasil, destaca-se a Arquidiocese de São Paulo no estabelecimento da Comissão de Paz e Justiça de São Paulo, 1972, que prestava auxílio jurídico aos perseguidos pela ditadura militar. Outra ação de fundamental importância foi a publicação, em 1985, do relatório do projeto Brasil Nunca Mais, que reuniu os relatos de violações de direitos humanos presentes nos processos da Justiça Militar ainda nos anos da ditadura (ARQUIDIOCESE DE SÃO PAULO, 1985). Na Argentina, a articulação das *Madres de Plaza de Mayo*, movimento social que reúne mães de vítimas da ditadura, também tem raízes católicas em sua articulação, com a participação de religiosas, como estudado no trabalho de Catoggio (2010).

CONCLUSÃO

O trabalho desenvolvido demonstra a importância de aprofundar os estudos sobre a relevância do ativismo de direitos humanos ligado à Igreja Católica na promoção da justiça de transição nos casos estudados. A pesquisa traz elementos importantes para a análise da mobilização transnacional que se desenvolveu durante as décadas de 1970 e 1980 em razão do ambiente de violações de direitos humanos durante as ditaduras civil-militares na Argentina, no Brasil e no Chile.

Ademais, aponta para uma atuação conjunta entre o ativismo ligado à Igreja Católica e outras redes na luta posterior pela verdade e reconciliação por meio da estratégia de litigância internacional no SIDH.

É necessário, ainda, aprofundamento na identificação das estratégias e núcleos dos movimentos sociais e outros grupos, todos ligados à Igreja Católica, considerando seu envolvimento com os processos de justiça de transição. Os principais eixos que podem ser investigados são a participação de seus componentes nas comissões da verdade nacionais e locais e na elaboração de relatórios de verdade, a organização de grupos de vítimas e de familiares de vítimas e desaparecidos, a formação de organizações de assistência e de defesa dos direitos humanos e o engajamento na *advocacy* do SIDH em conjunto com outros atores internacionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARQUIDIOCESE DE SÃO PAULO. Brasil: Nunca Mais – Um relato para a história. 20ª Edição. Petrópolis: Vozes, 1985.

BAUER, Caroline Silveira. Um estudo comparativo das práticas de desaparecimento nas ditaduras civil-militares argentina e brasileira e a elaboração de políticas de memória em ambos os países [tese de doutorado]. Universidade Federal do Rio Grande do Sul: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UFRGS, Porto Alegre, 2011.

BRAGA, Leonardo Marmontel. A Internacionalização do Terror: O Caso Argentino [dissertação de pós-graduação]. Universidade Federal do Rio Grande do Sul: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UFRGS, Porto Alegre, 2012.

CASSESSE, Antonio. International Criminal Law. Nova York: Oxford University Press, 2003.

CATOGGIO, María Soledad. Cambio de Hábito: Trayectorias de religiosas durante la última dictadura militar argentina. Latin American Research Review, vol. 45, nº 2, 2010.

COMPÊNDIO VATICANO II. Constituição Pastoral Gaudium et Spes. 3ª Edição. Petrópolis: Vozes, 1968.

DELGADO, Ana Carolina Teixeira. Seringueiros: da luta pela terra à proteção da floresta tropical – Um estudo sobre o processo de transnacionalização do movimento [dissertação de mestrado]. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

HAWKINS, Dareen. Human Rights Norms and Networks in Authoritarian Chile. In: KHAGRAM, Sanjeev; RIKER, James V.; e SIKKINK, Kathryn (orgs). *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks and Norms*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2002.

KECK, Margaret; e SIKKINK, Kathryn. Activists beyond borders: Advocacy networks in international politics. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998.

KECK, Margaret; e SIKKINK, Kathryn. Redes transnacionais de cabildeo e influencia. Foro Internacional, vol.39, nº 4, 1999.

KHAGRAM, Sanjeev; RIKER, James V.; e SIKKINK, Kathryn. From Santiago to Seattle: Transnational Advocacy Groups Restructuring World Politics. In: KHAGRAM, Sanjeev; RIKER, James V.; e SIKKINK,

Kathryn (orgs). *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks and Norms*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2002.

LIRA, Elizabeth. Algunas Reflexiones a Propósito de los 40 Años del Golpe Militar en Chile y las Condiciones de la Reconciliación Política. *PSYKHE*, vol. 22, nº 2, 2013.

MAIA, Marrielle e RAMANZINI, Isabela G. G. O papel do Sistema Interamericano de Direito Humanos na Promoção da Justiça de Transição nos Estados Sulamericanos. Trabalho Apresentado no Seminário Interdisciplinar: "O juízo, o jurídico, o justo: racionalidades, organizações da justiça e elites na construção do Estado constitucional no Brasil" promovido pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP, realizado nos dias 08 e 09 de outubro de 2014.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Estatuto da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. 1979a. Disponível em: <<http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/t.Estatuto.CIDH.htm>> . Acesso em: 04/05/2015.

Organização dos Estados Americanos. Estatuto da Corte Interamericana de Direitos Humanos. 1979b. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/v.Estatuto.Corte.htm>> . Acesso em: 04/05/2015.

SIKKINK, Kathryn.; WALLING, Carrie B. The Impact of Human Rights Trials in Latin America. *Journal of Peace Research*. v.44, n4, 2007.

MINISTÉRIO DA DEFESA: GARANTIA DE CONTROLE CIVIL SOBRE OS MILITARES?

Victor Teodoro de Sousa⁶

RESUMO: Desde seu advento, o Ministério da Defesa (MD) tem enfrentado diversas dificuldades, sofre para efetivar sua missão e alcançar o equilíbrio desejável entre o político e o militar. Mais de quinze anos após sua criação ainda é válida uma análise sobre o papel do MD e o desempenho do poderio civil dentro do mesmo. A hipótese inicial é de que apesar dos esforços para a construção do Ministério como forma de controle político e civil, a participação civil nos assuntos da defesa não é plena em todos os três níveis do planejamento: estratégico, tático e operacional. O presente artigo busca demonstrar comparativamente a representação civil e militar no seio do MD analisando a composição dos recursos humanos do mesmo, os desdobramentos desta composição e elencar as soluções propostas pelos setores governamentais e políticos para a ampliação da presença de membros da sociedade civil, intelectuais e acadêmicos no debate acerca da defesa nacional.

PALAVRAS-CHAVE: Ministério da Defesa; Controle Civil; Militares; Defesa.

HISTÓRICO DO MD E A GESTÃO DESEMPENHADA POR SEUS MINISTROS⁷

Desde a transição democrática pós regime militar (1964-1985) houve a intenção de instauração de um poderio civil sobre os militares.⁸ Governos passaram e, após um longo processo, este intento foi realizado durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC), aos 9 dias do mês de junho de 1999. À época, o Brasil era um dos 23 países no mundo que ainda não possuíam suas Forças Armadas (FFAA) unidas e submetidas a um controle civil único – sendo que destes 23, somente 3 possuíam condições de estrutura para possibilitar tal organização: Brasil, Japão e México (PEREIRA, 2010).

Na Lei Complementar nº 97/99, o então presidente FHC sanciona a criação do Ministério da Defesa – poder civil de controle das forças armadas, extinguindo os Ministérios da Marinha, da Aeronáutica, do Exército – transformando-os em Comandos – e instituindo para o cargo de Ministro Extraordinário da Defesa o senador Elcio Álvares, que posteriormente iria envolver-se em escândalos e suspeitas de corrupção, sendo então substituído pelo advogado-geral da União Geraldo Magela da Cruz Quintão.

⁶ Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP – Campus de Franca/SP. Membro do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional – GEDES. Trabalho realizado sob a orientação do Prof. Dr. Luis Alexandre Fuccille. E-mail: vi_teo@hotmail.com.

⁷ Aqui foram intencionalmente escolhidas fontes advindas de veículos midiáticos e jornalísticos de grande circulação e acesso popular. A intenção, apesar de não se caracterizar como uma prioridade objetiva da pesquisa, é traçar um paralelo com o discurso de “realidade” ao alcance da opinião pública, pois muitos fatos certamente não foram e nunca serão vistos com a luz da nudez dos ocorridos nos bastidores do governo, assim como demonstrar sutilmente o impacto dos acontecimentos e a instrumentalização pela grande mídia dos mesmos. Portanto, os valores e opiniões contidos nas publicações devem ser atentados.

⁸ Desde a Constituição de 1946 o assunto esteve em debate nos círculos do alto escalão político. Abafado durante o regime militar (1964-1985) o assunto só voltou a ser discutido na Constituição de 1988.

O Ministro Quintão conseguiu cumprir seu mandato normalmente, apesar de não ter sido capaz de criar uma coalizão entre o recém-criado Ministério e as aspirações dos Comandos das Forças. Neste episódio o presidente FHC afirmou que “Quintão é uma indicação minha e vai fazer no ministério da Defesa apenas o que eu quiser” (SECCO, 2000, 40). Após Quintão, quem assumiu o ministério foi o embaixador José Viegas Filho, já sob administração Lula. Sua curta estadia no Ministério se deu por um deslize (ou conspiração – existem várias interpretações) onde, o então Comandante do Exército Francisco Albuquerque, autoriza ao Centro de Comunicação do Exército a divulgação de uma nota que justificava e enaltecia crimes cometidos pelas FFAA durante o regime militar (como a morte do jornalista Vladimir Herzog, por exemplo). Esta publicação colocou a cabeça de Viegas no fio da guilhotina. Apesar do então ministro tentar demitir o Comandante, o efeito foi reverso e quem acabou com a carreira interrompida foi o próprio Viegas (FOLHA ONLINE, 2004).

O sucessor foi o vice-presidente José Alencar que acumulou os dois cargos e assumiu o Ministério em 2004 sob indicação do presidente Lula. Alencar promoveu uma renovação no até então instável ministério, assumiu ressaltando a importância do envolvimento civil e propondo uma utilização compartilhada do orçamento para o MD e as FFAA (FOLHAPRESS, 2004). Durante seu mandato foi reformulada a PDN I e promulgada a II Política de Defesa Nacional – PDN II (2005)⁹, documento direcionador das atitudes em termos de defesa.

Alencar se afasta do cargo em 31 de março de 2006 para concorrer às eleições como vice-presidente ao lado de Lula, assumindo o MD por indicação presidencial Waldir Pires, político há longa data que já havia ocupado diversos cargos, desde deputado à governador da Bahia e Ministro da Previdência e da Controladoria-Geral da União. Por mais possuidor da elevada estirpe política que era, Pires enfrentou um momento de crise em seu mandato envolvendo dois acidentes aéreos. Fatos que ficaram conhecidos como “Apagão Aéreo” e que causaram a demissão do ministro em junho de 2007 (AGÊNCIA ESTADO, 2006).

Para ocupar o cargo de chefe do MD é indicado o ex-presidente do Supremo Tribunal Federal, Nelson Jobim. Seu mandato foi o mais longo até então. Jobim desfrutou de certo acerto com as FFAA ao promover grandes projetos de renovação das Forças, de compra de armamentos e na articulação frente à criação da Comissão Nacional da Verdade em prol da manutenção da Lei da Anistia de 1979 (G1, 2010). Durante o período que ocupou a cadeira de ministro, foi promulgada a Estratégia Nacional de Defesa – END (2008), inspirado na PDN é um conjunto de diretrizes e políticas para a execução de planos focados na reestruturação das FFAA, no reequipamento, na redistribuição de

⁹ A PDN I – posteriormente intitulada como primeira, obviamente - foi promulgada durante o governo FHC, em 1996.

forças e no trabalho conjunto de diversos setores militares e civis em prol da defesa com duração de 2008 a 2030. Também são alcançados avanços no projeto FX-2 (renovação da frota de aeronaves de caça) que há muito vinha sendo estudado pelo governo brasileiro. A saída de Jobim do ministério se deu num emblemático caso divulgado na revista Piauí, onde critica a atuação de outros ministros, causando um mal-estar que culmina na sua demissão em agosto de 2011 (G1, 2011a).

Após o ocorrido assume o cargo de chefe do MD o então Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim (G1, 2011b). O mandato de Amorim demonstra finalmente uma certa estabilidade no MD. É de 2012 a publicação do Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN), resultado de um longo período de estudo acerca da posição, efetivos e intenções brasileiras e que juntamente com a PDN e a END formam o tripé sustentador do projeto político-estratégico em termos de defesa. Os posicionamentos de Amorim frente às FFAA e a coalizão que buscou manter com as mesmas criam um novo cenário onde a esfera política e a militar pareceram começar a convergir, porém após o fim de seu tempo à frente da pasta paira um ar de “por fazer”. Com larga experiência, do ex-chanceler esperava-se um pouco mais de sua atuação, levando em conta o largo período em que ocupou o cargo de ministro. Com o atual ministro – o ex-governador da Bahia, Jacques Wagner – o que muito se diz é a máxima “homem certo, no lugar errado”, pois com o grande saber e prestígio político sua presença talvez possa incomodar a caserna, assim como seria importante a sua atuação em outras pastas, principalmente com as tensões enfrentadas pelo Planalto atualmente (G1, 2015).

Podemos vislumbrar um intento de mais de 15 anos para a efetivação do papel do MD na condução da defesa nacional. A constante rechaça por parte dos militares à instituição do Ministério e os diversos momentos de “mal-estar” no relacionamento entre os nichos civil e militar são potenciais desestabilizadores na história do MD. Por mais que alguns ministros tenham demonstrando possuir capacidade de lograr êxito durante seu mandato, percebemos que outros estiveram na “corda bamba” durante seus períodos a frente do ministério. Esta fragilidade da condução tem dificultado o objetivo primordial da criação do ministério: o controle civil sobre os militares.

O PAPEL DAS FORÇAS ARMADAS

Constitucionalmente as FFAA possuem as atribuições de defesa das fronteiras e do interesse nacional (acatando o conceito “defesa” sob a definição de atitudes voltadas ao ambiente externo e componentes do aparato para enfrentar possíveis e potenciais ameaças, tomando o devido cuidado de não causar confusão com o conceito de segurança – relacionado à não percepção de ameaças).

Também é importante ressaltar que no ambiente interno, a atuação das FFAA é restrita a casos de exceção quando necessário seu emprego para a manutenção da ordem pública.

Observe-se que a competência das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem é meramente subsidiária, uma vez que essas atribuições são ordinariamente desempenhadas pelas forças de segurança pública [...] depende da iniciativa de um dos Poderes constitucionais, vale dizer, do Supremo Tribunal Federal, do Congresso Nacional ou da Presidência da República. Sem a provocação de um desses Poderes, a atuação das forças armadas na garantia da lei e da ordem pública é inconstitucional. (PAULO e ALEXANDRINO, 2007, 871)

A delimitação da esfera de atuação das FFAA no âmbito interno, apesar de não ser amplamente discutida na Constituição de 1988, é limitada e subordinada ao poder político, em especial o posteriormente compreendido na LC 69/91 (que será revogada pela LC 97/99¹⁰ após a criação e as reformas do MD). Porém, o poder de decisão e assessoramento quanto aos temas de interesse da defesa, não são tratados abertamente na Constituinte devido ao *lobby* promovido pelas Forças à época, quadro que só começou a ser revertido durante o governo FHC.

A fragilidade da condução do MD é algo incitador de grande preocupação. Como desenvolvem Érica Winand e Héctor Saint-Pierre (2010, 25):

Em quase todas as crises de subordinação militar nas relações entre civis e militares, em que abriram-se oportunidades para que o poder político tivesse a possibilidade de se impor às FA para diminuir sua autonomia ou restringir suas prerrogativas, foram estas últimas que saíram fortalecidas do embate. [...] Esta situação fragiliza a democracia atrofiando o exercício normal de controle civil sobre os militares e de condução política da Defesa. Fragilidade que nestes âmbitos indica claramente a fragilidade democrática.

E tratando-se das disputas e lobby exercidos pelas FFAA frente à esfera política de poder, o que se vê ameaçado não é somente o desejo de exercer poder civil, mas toda uma estrutura política democraticamente edificada. O poderio civil é o instrumento formal da manutenção da estabilidade, quando as FFAA – que deveriam ser uma ferramenta de atuação do Estado – almejam desempenhar o papel do político, vemo-nos diante de uma delicada situação: os operadores das forças belicosas em enfrentamento com a organização política.

A sombra dos regimes militares no nosso país e no nosso continente são mais do que argumentos em defesa da estabilidade democrática de direito. Portanto, os militares devem desempenhar suas funções constitucionais, sem tentar penetrar pela estrutura governamental. As FFAA são subordinadas, tal qualquer instituição pública brasileira abaixo do poder democraticamente posto.

¹⁰ Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.

O PARADIGMA HUNTINGTONIANO E A ESCOLHA DE UM MODELO DE GESTÃO DA DEFESA

A discussão acerca de um “tipo ideal”¹¹ de controle civil também é fator determinante no entendimento da construção do MD. Samuel Huntington define um paradigma acerca do controle civil sobre os militares, que delimita em dois níveis: *controle civil objetivo* e *controle civil subjetivo*. O controle objetivo define-se pela profissionalização do efetivo militar, ou seja, elevar a profissão militar a um alto nível de técnica e centrá-la no cumprimento de responsabilidades objetivas. O controle subjetivo por sua vez também consiste no empoderamento da classe civil sobre os militares, criando um aparato político que subjugue a atuação das FFAA aos seus desígnios, porém neste caso, o fenômeno está ligado a personificação do poder e uma identificação ideológica que mantém este relacionamento. Há um grande risco neste tipo de estratégia, pois ao introduzir relações pessoais/ideológicas nas esferas do poder, qualquer mudança nos atores pode ser desastrosa. Ambas as posturas visam minar o poder das FFAA e limitar sua atuação ao meio técnico-militar, restringindo a esfera de decisão política à classe civil (HUNTINGTON, 1996).

Assim como defendido por Alexandre Fuccille (2006), a opção por um modelo que preze pelo controle *objetivo* do paradigma huntingtoniano foi a escolha quando da formulação do modelo organizacional do MD. A possibilidade de concomitantemente elevar o civil ao alto grau de decisão e fomentar a maximização do profissionalismo militar sem que haja a personificação ou aproximação ideológica sobre a figura de um líder, mandatário, partido político ou sistema de governo, abre caminho para uma atuação flexível, visto que a atuação das FFAA deve estar condicionada ao cumprimento de suas funções e não ao desejo de poderes temporários. As PDN's, por exemplo, ainda que sejam definidas como genéricas e superficiais, reforçam o foco das FFAA para os assuntos de caráter externo assim como denotam ao poder político civil o controle e a ratificação em último grau das diretrizes da defesa.

BREVE DEFINIÇÃO DOS NÍVEIS DE PLANEJAMENTO

Não é desprezível a delimitação dos conceitos de níveis de planejamento para a melhor compreensão da alocação de poder decisório no processo institucional. Podemos partir da definição clássica dos termos que se origina em meio às formulações da teoria da administração. Como versa Chiavenato (2003), o planejamento pode ser dividido em três níveis: o estratégico, o tático e o

¹¹ Aceitamos aqui o conceito de “tipo ideal” weberiano definido na obra de Max Weber “A objetividade do conhecimento nas Ciências Sociais” de 1904, modelo formulado como instrumento de análise da realidade, onde são identificadas as semelhanças e disparidades entre tipo e fato afim de compreender as características do objeto de estudo (WEBER, 1997).

operacional. O nível estratégico contempla planos de longo prazo, valores e missão institucional, e que empregam a totalidade de recursos disponíveis. No nível tático, são definidas as diretrizes para a execução dos objetivos a médio prazo. E no nível operacional encontramos os métodos e práticas para a realização de tarefas de curto prazo.

Traduzindo para a realidade de nossa análise, podemos visualizar o MD como o órgão formulador das Estratégias – diretrizes, valores e visões fundamentais que devem ser buscadas no longo prazo, ou seja, o nível político. Os órgãos responsáveis por partes específicas (secretarias e Comandos Militares, por exemplo) e delimitados como formuladores do nível Tático, que se encarregam de criar planos de médio prazo e fiscalizar sua execução, ou melhor traduzindo o nível de chefia técnica gerencial. E os setores subalternos às grandes divisões como executores do nível Operacional, que empregam técnicas, estudos, treinamentos, pesquisas e métodos para a efetivação dos objetivos e metas de curto prazo.

A COMPOSIÇÃO DO MD

O Ministério da Defesa possui um organograma no qual estão dispostos todos os setores componentes de sua estrutura. Esta organização formal, aprovada pelo Decreto nº 7974/13, aloca o Ministro da Defesa como chefe máximo da instituição e conta com o Conselho Militar de Defesa como órgão máximo consultivo, formado pelo Ministro da Defesa, os Comandantes das três Forças e o Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. Dentre as diversas subdivisões e setores componentes do ministério podemos elencar os principais órgãos decisores: o Gabinete do Ministro (GM), o Estado-Maior Conjunto das FFAA (EMCFA), a Secretaria de Organização Institucional (SEORI), a Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto (SEPESD), a Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD), a Secretaria de Controle Interno (CISSET) e a Consultoria Jurídica (CONJUR). São estas as principais divisões às quais se subordinam as demais ou que servem de *staff* para a tomada de decisão (como o CONJUR e o CISSET, por exemplo).

Destas áreas emanam não somente as decisões tomadas pelo MD, na figura do Ministro, mas também os planejamentos políticos, estratégicos, táticos e operacionais e as diretrizes para a condução da defesa nacional. Em conjunto com o Ministério das Relações Exteriores (MRE) cabe ao MD a condução da política de defesa e o posicionamento brasileiro no Sistema Internacional.

O questionamento acerca da composição dos recursos humanos do MD gira em torno da participação civil dentro dos âmbitos de planejamento nos três níveis: estratégico, tático e

operacional. Participação esta que visa promover a democratização da defesa e efetivamente operar um poder civil sobre a organização militar.

Segundo a Divisão de Recursos Humanos, o MD é composto da seguinte forma:

TOTAL GERAL										
UNIDADE	CIVIS		MILITARES		TERCEIRIZADOS		ESTAGIÁRIOS		TOTAL	
	QTD	%	QTD	%	QTD	%	QTD	%	QTD	%
GM	69	37,5	88	47,8	15	8,2	12	6,5	184	12,5
EMCFA	59	16,8	252	71,6	12	3,4	29	8,2	352	23,8
SEORI	201	30,7	169	25,8	217	33,1	68	10,4	655	44,3
SEPESD	29	22,6	71	55,5	10	7,9	18	14,0	128	8,7
SEPROD	14	16,5	65	76,5	1	1,1	5	5,9	85	5,8
CISSET	19	67,9	8	28,5	1	3,6	0	0,0	28	1,9
CONJUR	30	66,7	5	11,1	3	6,7	7	15,5	45	3,0
TOTAL	421	28,5	685	44,5	259	17,5	139	9,4	1477	

Tabela 1: Organizada pelo autor com base nos dados do SIRHU (Sistema Integrado de Recursos Humanos), 7 de novembro de 2012.

Analisando a Tabela 1, vamos descartar do foco a atuação de terceirizados e estagiários, pois estes não desempenham papel decisório. Agora, atentando-se para a composição civil e militar dos principais setores do MD percebemos uma defasagem muito grande da presença civil.

UNIDADE	CIVIS		MILITARES		TOTAL	
	QTD	%*	QTD	%*	QTD	%*
GM	69	43,9	88	56,1	157	14,2
EMCFA	59	19,0	252	81,0	311	28,1
SEORI	201	54,3	169	45,7	370	33,5
SEPESD	29	29,0	71	71,0	100	9,0
SEPROD	14	17,7	65	82,3	79	7,1
CISSET	19	70,4	8	29,6	27	2,5
CONJUR	30	85,7	5	14,3	35	3,2
TOTAL	421	38,0	685	62,0	1106	

Tabela 2: Organizada pelo autor com base nos dados do SIRHU, 2012.

* Dados aproximados.

Realizando um cálculo simples podemos chegar a composição de civis e militares dos efetivos do MD (Tabela 2). Desta forma visualizamos mais claramente a relação desigual entre estes dois

componentes. Somente na SEORI (54,3%), Ciset (70,4%) e CONJUR (85,7%) a presença civil é superior a militar. Considerando que tratam basicamente de assuntos institucionais, internos e jurídicos, não ocupam grande representação prática no processo decisório. O ponto mais preocupante é o EMCFA, órgão de onde emanam a maioria das diretrizes táticas e operacionais de condução das Forças, e que conta somente com 19% de participação civil. Assim como no SEPROD – responsável por todo o processo de aquisição, manutenção e controle de equipamentos e produtos de defesa - onde a participação é de apenas 17,7%. No próprio GM a quantidade de militares (56,1%) é superior à de civis (43,9%).

Embora a tabela disponibilizada não conte com uma distinção clara e esmiuçada sobre os números que compõem os recursos humanos no MD – são contabilizados todos os funcionários, independente de cargo, função, escolaridade, hierarquia, etc. Ou seja, estão entre civis desde o próprio ministro, até oficiais administrativos de nível médio, staff e pessoal de apoio, como limpeza e organização. Da mesma maneira que entre os militares descritos estão generais, coronéis, cabos, soldados – a proposta é uma análise que pressupõe uma interpretação destes números levando em conta o envolvimento institucional das partes componentes. A limitação da pesquisa advém da própria disponibilização das informações pelo Portal da Transparência, onde todos funcionários, estagiários, terceirizados, a plenitude dos efetivos das FFAA, e quaisquer outras pessoas que possuam algum vínculo com o MD estão listadas na mesma folha funcional. Daí a grande dificuldade em selecionar somente os envolvidos diretamente com a organização do MD entre um universo de centenas de milhares de indivíduos.

A proposta, porém, é considerarmos os *ethoi*¹² destes indivíduos. Acatando a tabela fornecida pelo SIRHU, podemos interpretar de maneira simples o grau de envolvimento com a instituição. Os funcionários civis, nem sempre serão diretamente ligados à política, e é plausível inclusive que muitos deles mal possuam claros seus posicionamentos partidários, ideológicos e políticos. Por outro lado, todos os militares possuem uma formação, ao menos básica, na instituição. São possuidores do *ethos* militar e do *sprit de corps* inerente à formação em uma instituição total¹³, tal qual as FFAA se

¹² Adotado os conceitos de *ethos*, *hexis*, *eidos* e *habitus* presentes nos trabalhos de Pierre Bourdieu, aos quais podemos delimitar de maneira simplificada: um *ethos* seria o conjunto de princípios e valores do indivíduo, em estado prático, a *hexis* sendo as posturas corporais, linguísticas e comunicativas e o *eidos* a “formatação” de pensamento e da apreensão da realidade. Estes todos são adquiridos de forma não natural, e compõem o *habitus*, o conjunto de normas sociais assimiladas pelos seres e que refletem a formação do indivíduo, manifestadas nas ações, julgamentos, interpretações e explicações. (BOURDIEU, 1983)

¹³ Instituições que transformam o ser, despersonalizando características individuais prévias e introduzindo valores e crenças da instituição no pensamento e ação do indivíduo. Para uma maior compreensão sugerimos a leitura de “Manicômios, Prisões e Conventos” de Erving Goffmann (1961).

enquadram. Portanto, ao analisarmos os números, apesar de não ser possível – ao menos por ora – um refino maior, devemos considerar esta distinção. Os civis não necessariamente possuem o *ethos* político, quanto menos a *hexis* e o *eidos* da classe política, já dos militares é inteligível aceitar a presença de um *ethos* militar, uma *hexis*, um *eidos* e, conseqüentemente, um *habitus* corporativo.

EFEITOS DA ALOCAÇÃO DESIGUAL NO QUADRO FUNCIONAL DO MD

A desigual representação dos setores dentro das divisões denuncia um problema que habita o núcleo do MD e da condução da defesa em geral: a escassez de profissionais civis preparados para assumir parte significável do processo decisório acerca de temas que envolvem a aplicação das políticas. O Conselho Militar de Defesa tem quatro representações militares e somente a pessoa do Ministro como representação civil – ou seja, o problema não está somente na concepção do título do conselho.

As políticas formuladas no âmbito político e institucional compõem o nível estratégico da organização, quando passadas aos órgãos de comando militares para o desenrolar tático e a aplicação operacional, são interpretadas segundo a visão destes órgãos. A ausente presença civil nestes meios tornam as diretrizes abertas e possibilita diversos métodos para sua execução, métodos estes que nem sempre são desejosos na esfera política civil.

Os órgãos consultivos utilizados no processo de planejamento consistem em autoridades militares que dominam as especificidades tático-operacionais. Neste ponto, a escolha de equipamentos, alocação de contingente, planos de ação são todos moldados segundo o interesse destes órgãos consultivos.

Segundo Felipe Moreira:

As conseqüências políticas da criação de um Ministério da Defesa são decisivas para o processo decisório e se de um lado não podemos ainda admitir que exista uma esfera decisória de percepção de ameaça, formulação estratégica e delimitação de uma política pragmática de defesa, por outro, admite-se que institucionalmente, a criação de uma instância decisória e executiva unificada reúne melhores condições para atingir – se estes objetivos estiverem dentro de uma institucionalidade democrática (MOREIRA, 2006, 100).

É evidente que o fato de que a criação do MD já representa um grande avanço para a estruturação em matéria de defesa no Brasil. Porém, o objetivo primordial de criar uma instituição para o controle civil só será possível quando o setor civil realmente assumir este poder, conquistando espaços e participando ativamente do processo decisório interno ao ministério.

Esta alocação desigual provavelmente reflete a carência de civis preparados e interessados nos assuntos de defesa para a composição do quadro funcional (na ausência da criação da carreira

de Analista de Defesa, que tramita há anos no Congresso Nacional sem ter sido aprovada até o presente momento), bem como a falta de uma estrutura organizacional clara dos postos onde os civis podem ser alocados, e certamente influi no cotidiano burocrático e no processo decisório interno do MD.

PROPOSTAS PARA ELEVAR A PARTICIPAÇÃO CIVIL NOS ASSUNTOS DA DEFESA

A referida falta de debate sobre questões relacionada à defesa no âmbito legislativo é reflexo da carência de estudos acadêmicos nesta mesma área. Não podemos esquecer que são justamente trabalhos desta envergadura que agora apresentamos que dariam o embasamento para futuros debates profícuos no campo político (MENDES, 2006, 124).

Diversos caminhos podem ser traçados para o empoderamento civil. Entre eles a participação ativa da sociedade civil nos assuntos pertinentes à defesa, a promoção de debates políticos sobre o tema e principalmente o fomento de produção acadêmica relacionada às questões de interesse da defesa nacional.

A criação dos programas Pró-Defesa, em 2006, e Pró-Estratégia, em 2011, pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE) em conjunto com a Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes, é um dos maiores exemplos de fomento governamental que visa capacitar especialistas civis. Programas como estes, de pós-graduação de senso estrito, de pesquisas relacionadas à defesa e assuntos estratégicos, são meios de preparação de recursos humanos para a atuação dentro das esferas de estudo, discussão e aplicação de diretrizes nos três níveis de planejamento e de vital importância para a garantia da pluralidade na condução destes assuntos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por fim, podemos concluir que apesar dos incontáveis esforços depreendidos pelo governo, e o empenho para a efetivação do MD, a dificuldade de edificar um consenso entre o pensamento militar e o civil ainda são entraves para a consolidação da missão do Ministério. A massiva presença de militares na própria estrutura organizacional do MD denuncia que o processo de empoderamento civil ainda está sob as brumas das aparências e tarda assumir o papel que lhe é devido.

A condução frágil do Ministério nestes mais de quinze anos de existência, sempre esteve marcada pela falta de coalizão entre os âmbitos militar e civil, dificultando o processo de “civilização” e demonstrando-se constantemente aberto às pressões exercidas pelas FFAA. Há de se louvar as conquistas, afinal, seria imprudência definir como “fracassada” a atuação do MD até o

momento. Os passos que já foram dados são grandes saltos se comparados ao longo período de obscuridade em que viveu a presença não-militar.

Programas de incentivo acadêmico, técnico e de envolvimento social representam hoje o principal mecanismo de introdução civil no meio castrense e timidamente começam a render resultados. A continuação deste processo é essencial e deve contar com o olhar cuidadoso dos setores políticos. O incentivo do envolvimento da sociedade quanto aos assuntos relacionados à defesa e segurança nacionais também é peça fundamental e que deve ser profundamente incitada, visto o pouco envolvimento da maioria dos setores sociais.

Contudo, o processo de efetivação do controle civil sobre os militares ainda está longe de uma situação satisfatória. Há muito terreno a ser conquistado e grande empenho até atingirmos o estado d'arte do fundamento democrático de subordinação das FFAA perante a instituição política de direito: a única que é salvaguardada não por armas, mas pela luz que emana das urnas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA ESTADO, 2006. “No Senado, oposição pede a demissão de Waldir Pires”. G1, 06/12/2006. Acesso em 19/03/2015. Disponível em <<http://g1.globo.com/Noticias/Brasil/0,,AA1377837-5598,00-NO+SENADO+OPOSICAO+PEDE+A+DEMISSAO+DE+WALDIR+PIRES.html>>.

BOURDIEU, P. Questões de Sociologia. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.

BRASIL. Lei Complementar nº 97 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 09 de junho de 1999.

CHIAVENATO, I. Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 7. ed. rev. e atual. - Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

FOLHA ONLINE, 2004. “José Viegas pede demissão e vice-presidente assume Ministério da Defesa”. Folha de São Paulo, 04/11/2004. Acesso em 19/03/2015. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u65504.shtml>>.

FOLHAPRESS, 2004. “José Alencar projeta reestruturação”. Todo Dia, 09/11/2004. Acesso em 19/03/2015. Disponível em <http://www2.uol.com.br/tododia/ano2004/novembro/091104/brasil.htm>>

FUCCILLE, L. A. “Democracia e questão militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil”. [Tese de doutorado]. Campinas: Universidade Estadual de Campinas. 2006.

G1, 2010. “Jobim assumiu ministério em meio a crise no setor aéreo”. G1, 15/12/2010. Acesso em 19/03/2015. Disponível em <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2010/12/jobim-assumiu-ministerio-em-meio-crise-no-setor-aereo.html>>.

_____, 2011a. “Jobim nega ter dado declarações a revista com críticas a ministras”. G1, 04/08/2011. Acesso em 19/03/2015. Disponível em <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/08/jobim-nega-ter-criticado-colegas-informa-ministerio.html>>.

_____, 2011b. “Jobim entrega carta de demissão, e Celso Amorim assume a defesa”. G1, 04/08/2011. Acesso em 19/03/2015. Disponível em <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/08/jobim-entrega-carta-de-demissao-e-celso-amorim-assume-defesa.html>>.

GOFFMAN, Erving. Manicômios, Prisões e Conventos. Tradução de Dante Moreira Leite. 7ª edição. São Paulo: Editora Perspectiva, 2001.

HUNTINGTON, Samuel P. O soldado e o Estado. Rio de Janeiro: BIBLIX, 1996.

MENDES, C. Comentário sobre o texto de Felipe Kern Moreira. In: BRIGAGÃO, C.; PROENÇA JR, D. (orgs). O Brasil e os Novos Conflitos Internacionais. Rio de Janeiro: Gramma: Fundação Konrad Adenauer, 2006.

MENDES, P., 2015. “Wagner pede ‘conciliação’ e diz que militares de hoje têm ‘outra cabeça’”. G1, 02/01/2015. Acesso em 19/03/2015. Disponível em <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/01/wagner-diz-que-militares-nao-querem-fim-da-democracia-e-pede-conciliacao.html>>.

MOREIRA, F. K. A política de defesa do governo Lula. In: BRIGAGÃO, C.; PROENÇA JR, D. (orgs). O Brasil e os Novos Conflitos Internacionais. Rio de Janeiro: Gramma: Fundação Konrad Adenauer, 2006.

PAULO, V.; ALEXANDRINO, M. Direito Constitucional Descomplicado. Rio de Janeiro: Impetus, 2007.

PEREIRA, P. R., 2010. “Política de Defesa Nacional, Estratégia Nacional de Defesa e Livro Branco de Defesa: um processo não linear”. Boletim Mundorama, 01/12/2010. Acesso em 19/03/2015. Disponível em <<http://mundorama.net/2010/12/01/politica-de-defesa-nacional-estrategia-nacional-de-defesa-e-livro-branco-de-defesa-um-processo-nao-linear-por-priscila-rodrigues-pereira/>>.

SECCO, A., 2014. “Militares para quê? ”. Revista Veja, 26/01/2000. Acesso em 19/03/2015. Disponível em <http://veja.abril.com.br/260100/p_040.html>.

WEBER, Max. Max Weber: sociologia. Coleção Grandes Cientistas Sociais. São Paulo: Editora Ática, 1997.

WINAND, E.; SAINT-PIERRE, H. L. A fragilidade da condução política da defesa no Brasil. História, Franca, v. 29, n. 2, Dec. 2010.

ZAVERUCHA, J. FHC, Forças Armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002). Rio de Janeiro, Record, 2005.

OS LIMITES DO DESENVOLVIMENTO LOCAL: ESTUDOS SOBRE PEQUENOS MUNICÍPIOS DO INTERIOR DE SÃO PAULO

Tayla Nayara Barbosa¹⁴

Joelson Gonçalves de Carvalho¹⁵

RESUMO: O presente trabalho teve como objetivo estudar mais detalhadamente os impactos, no nível local paulista, das décadas de ausência de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional. Neste sentido, esse trabalho buscou contribuir com a discussão da dinâmica regional paulista, focando em duas áreas do estado de São Paulo: a Região Administrativa Central e a Região Administrativa de Sorocaba. O que se buscou analisar foi o desenvolvimento recente dessa região, sua dinâmica e suas formas de integração na economia paulista, em especial, nas duas últimas décadas e, em particular, nos municípios de Dourado, Ribeirão Bonito, Buri e Campina do Monte Alegre, municípios estes notadamente com menor expressão econômica.

PALAVRAS-CHAVE: desenvolvimento; poder local, municípios; políticas públicas

INTRODUÇÃO

Boa parte do debate intelectual, nos últimos anos, se centrou em torno dos estudos das escalas espaciais, tais como globalização e desenvolvimento local. As políticas públicas, norteadas por esses debates, são baseadas, cada vez mais, em políticas de curto prazo voltadas para o desenvolvimento de escalas cada vez menores tais como a região, o município, o local, etc. Em vista disso, o presente estudo buscou contribuir, de modo crítico, para a discussão sobre o desenvolvimento regional, tendo como parâmetro o estado de São Paulo.

Metodologicamente, desse modo, foi feita uma análise socioeconômica de municípios com pouca expressão econômica, visto que este é um passo fundamental para a compreensão das dinâmicas desiguais do desenvolvimento. Sendo assim, instituiu-se como recorte espacial o estudo de duas áreas do estado: a Região Administrativa Central, que é formada por 26 municípios, nucleados por São Carlos e Araraquara; e a Região Administrativa de Sorocaba, que engloba 79 municípios. Dentro deste espaço, os municípios de Dourado e Ribeirão Bonito, da Região de Governo (RG) de São Carlos e os municípios de Buri e Campina do Monte Alegre, o primeiro na Região de Governo de Itapeva e o segundo na RG de Itapetininga, foram escolhidos pelos seus indicadores econômicos menos expressivos se comparados aos municípios restantes. No que diz respeito ao recorte temporal, o período analisado foi pós-2000, já que a intenção foi avaliar os impactos recentes das políticas econômicas e sociais de cunho neoliberal e para tanto, utilizou-se três caminhos principais. O primeiro foi uma breve revisão bibliográfica da literatura nacional e regional

¹⁴ Universidade Federal de São Carlos/UFSCar, tayla.barbosa@yahoo.com.br; Graduanda em Ciências Sociais.

¹⁵ Universidade Federal de São Carlos/UFSCar, joelsonjoe@yahoo.com.br; Professor e pesquisador do Departamento de Ciências Sociais.

sobre desenvolvimento, conforme apontado nas referências bibliográficas. O segundo procedimento metodológico empregado, foi a pesquisa e a análise dos dados secundários das economias municipais selecionadas, oriundas de instituições públicas e privadas, nacionais e estaduais, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) e o Atlas do Desenvolvimento Humano. O terceiro caminho foi a pesquisa de campo, que priorizou o levantamento de informações primárias obtidas *in loco* por meio de entrevistas e diretamente nas instituições municipais, como a prefeitura.

Por fim, o presente estudo situa-se em um contexto de valorização das análises territoriais sobre o desenvolvimento na escala regional, tomando como base os casos empíricos dos municípios selecionados. Porém, mais que um estudo acadêmico, os resultados apresentados podem auxiliar no direcionamento de políticas públicas que diminuam as desigualdades regionais.

BREVE REVISÃO DA LITERATURA SOBRE DESENVOLVIMENTO E PODER LOCAL

Segundo Cepêda (2012), o termo desenvolvimento é polissêmico e vem sendo discutido nas ciências sociais há muito tempo. No século XVIII, por exemplo, desenvolvimento estava relacionado a evolução e progresso, o que pode ser observado na obra de Adam Smith, *A riqueza das Nações*. Para esse autor, o desenvolvimento pressupunha evoluir de maneira crescente a energia contida nas formas de produção, o que geraria crescimento econômico. Porém, de acordo com Cepêda (2012), desenvolvimento não está restrito ao crescimento econômico, sendo que tem como pressupostos também a garantia de boa qualidade de vida para a população e a sustentabilidade do país.

Porém, não é demasiado reforçar, que até hoje a visão mais generalizada do desenvolvimento envolve a crença de que ele se resume a crescimento econômico. Partindo desse falso pressuposto, Walt Rostow (1961), por exemplo, apresentou uma escala evolutiva do desenvolvimento, que pressupunha a passagem por cinco fases: o primeiro estágio é a sociedade tradicional, cujo exemplo histórico é a sociedade feudal; o segundo é a reunião de condições para o *arranque*, tendo como exemplo a sociedade mercantil e; o terceiro estágio seria o *arranque*, isto é, a união de condições internas e externas que auxiliassem no desenvolvimento, tendo como expoente a sociedade capitalista; o quarto seria a marca para a maturidade de modo a se chegar no quinto e último estágio, a saber: a era do consumo de massa. A perspectiva evolutiva de Rostow defende a possibilidade de ajuda externa para o *arranque*, como o investimento direto externo (IDE) e a poupança externa.

Esta falsa ideia de desenvolvimento como fenômeno natural não pode obscurecer que a discussão sobre o desenvolvimento e o desenvolvimentismo, assim como suas aplicações atuais, é complexa e envolve inúmeros atores, escalas e interesses. Tendo em vista que o objetivo da pesquisa era demonstrar aos limites do desenvolvimento na sua escala local, o que é importante ressaltar dessa discussão é a importância da ação do Estado como propulsor do desenvolvimento, assim como a participação social. Segundo Brandão (2007a), por exemplo, no que se refere ao Brasil, o modelo de desenvolvimento nacional desde os anos 1950, foi baseado na ação protagonista do Estado como necessário para superação dos problemas estruturais de uma sociedade hipossuficiente, sendo que a sociedade civil foi subalternizada, nas palavras do autor.

Em que pese a importância de se pensar desenvolvimento como algo complexo, multifacetado e transescalar, existe uma gama de autores que tem trazido uma visão mais ensimesmada deste processo. Nesta linha de raciocínio, de acordo com Buarque (2002), o desenvolvimento local deve ser entendido como um processo endógeno sustentável. Ele reduz o conceito de desenvolvimento à capacidade de um local tornar-se competitivo e atraente para o investimento externo, que, conseqüentemente gera crescimento econômico. Desse modo, para este autor, o desenvolvimento local é a superação do atraso, sendo que esse processo é possível para todos os municípios, visto que cada um possui uma potencialidade específica. Em contraposição a essa análise, Brandão (2007a) argumenta que as inúmeras teses do desenvolvimento local se apropriam de princípios neoliberais para vender a ideia de que o desenvolvimento é possível para todos os locais. Porém, esse processo baseia-se em uma relação entre pares desiguais. Sendo assim, o desenvolvimento não é um processo natural possível para todos os municípios, mas deve ser encarado como uma meta pela política local. Desse modo, enquanto Buarque defende o aspecto endógeno e competitivo do desenvolvimento local, Brandão enfatiza a dimensão solidária desse processo, defendendo a integração dos locais e a construção de redes de cooperação regional.

Contribuindo com este debate e apresentando novos argumentos, Araújo (1999) discute o poder local e suas limitações diante da dinâmica regional e nacional. Segundo a autora, o federalismo brasileiro está baseado na desconcentração econômica, iniciada no final da década de 1980. Esse processo, por sua vez, teve repercussões nas distribuições das verbas públicas para os municípios. Tendo em vista a Constituição de 1988, aumentou-se o número dos municípios e, por consequência, a demanda por verbas, os recursos disponíveis tornaram-se escassos. Em vista disso, os recursos são distribuídos desigualmente entre os municípios, gerando regiões ricas e regiões com problemas econômicos. Por isso, para Araújo, a ação do Estado é importante para a integração

regional, visto que a diminuição da desigualdade regional pressupõe ações coordenadas entre as três esferas do federalismo nacional e a sociedade. Entretanto, conforme destaca Araújo, a tese de integração da escala nacional foi abandonada com a emergência do neoliberalismo. Nesse sentido, autores como Buarque, defendem o desenvolvimento local a partir da concorrência entre municípios, perspectiva distinta de Furtado e de Prebisch, por exemplo, que consideravam o desenvolvimento em termos nacionais. A autora, assim como os teóricos da Cepal, enfatiza que a herança colonial brasileira teve como consequência problemas estruturais, que são mais visíveis empiricamente nos pequenos municípios do país.

Existe um debate já bastante conhecido no que tange à possibilidade de se pensar o desenvolvimento intranacional a partir dos pressupostos desenhados pela Cepal, tais como a lógica do Centro versus Periferia. Dentro dessa perspectiva, Oliveira (1972) defende que as regiões brasileiras se relacionam entre si de maneira desigual assim como os países no capitalismo. Esta análise é polêmica, sendo que teóricos como Wilson Cano são contrários. Segundo Cano (1998), no final dos anos 1990, no Brasil, o processo de desconcentração da produção industrial, iniciado já nos anos 1970, se consolidou, o que tornou as regiões do país integradas.

Para Araújo o que ocorreu foi uma desconcentração espacial das indústrias ao mesmo tempo em que houve concentração de investimento em certas áreas, formando blocos de regiões privilegiadas. Para a autora, desde o fim do regime militar há ausência de políticas regionais no país, submetendo os municípios a disputas fiscais para a atração de capitais.

Em vista disso, Vainer (2002) afirma que o capitalismo enfatiza a competição, eliminando qualquer possibilidade de laços de solidariedade regional, fazendo com que os espaços considerados não-competitivos sejam um problema. Se, no século XX, a competição por capitais era entre agentes internacionais e nacionais, na atualidade, a disputa se dá entre agentes locais e globais. No entanto, o problema é que os locais possuem especificidades, sendo que a maioria dos municípios brasileiros não apresentam atrativos para investimento. O autor analisa o poder das escalas locais, posicionando-se contra as políticas localistas e defendendo, assim como Araújo e Brandão, uma política nacional que integre as regiões e os municípios.

A partir destes apontamentos teóricos sobre desenvolvimento na escala local observa-se que os municípios brasileiros, dentro da perspectiva de um capitalismo competitivo global, possuem dificuldades de crescimento econômico e garantia de boa qualidade de vida para a sua população. Logo, o objetivo da pesquisa com pequenos municípios do estado de São Paulo foi o de identificar estas deficiências a partir da observação empírica, análise de dados secundários e entrevistas com os

agentes públicos locais, visando a construção de um diagnóstico mais real possível que pudesse dar orientações de políticas de desenvolvimento local, menos endogenistas e mais factíveis e solidárias.

DIAGNÓSTICOS SOCIOECONÔMICOS

Enquanto resultado de uma pesquisa ampla, foram construídos quatro diagnósticos amplos, a partir dos dados secundários e visitas de campo. Posteriormente estes diagnósticos foram apresentados e debatidos com os gestores públicos locais de modo a serem complementados com as informações adicionais, críticas e sugestões apresentadas nestas reuniões. Devido às limitações deste artigo, entre as nove variáveis avaliadas (demografia, economia, mercado de trabalho, finanças públicas, educação, saúde, assistência e desenvolvimento social, saneamento básico e meio ambiente), serão apresentados os dados relacionados a apenas uma dimensão estudada nos municípios: o comportamento mais geral da economia. Segundo Brandão (2007b, p. 260):

Qualquer diagnóstico local, regional ou nacional deveria explicitar os conflitos e compromissos postos; posicionar *recorrentemente* a região ou a cidade nos contextos: mesorregional, estadual, nacional etc; identificar seus nexos de complementaridade econômica, estudar sua inserção frente aos ritmos diferenciados dos processos econômicos dos diversos territórios com os quais se relaciona conjuntura e estruturalmente.

Conhecer as características gerais das atividades econômicas e mais específicas de alguns setores é essencial para um diagnóstico. As principais variáveis macroeconômicas a serem vistas para uma avaliação econômica são o Produto Interno Bruto (PIB) do município e a participação dos setores econômicos no valor agregado ou adicionado nas atividades locais. Observada a evolução destes números pode-se saber como se evolui (ou não) os setores ou ramos da economia.

O comportamento do PIBs estadual, regional e municipal sofreram crescimento nos últimos dez anos, apesar dos números da região de Itapeva e do município de Buri estarem muito distantes do total do estado. A participação da RG de Itapeva e do município de Buri no PIB do estado de São Paulo é muito pequena. Em 2010, por exemplo, apenas 0,33% do PIB do estado pertencia à região de Itapeva, sendo que este número para Buri era de 0,02%. Também para a região de Campina do Monte Alegre, é notória, a sua baixa participação na dinâmica econômica mais geral do estado, tendo participação sempre inferior a 1% no total do PIB estadual. A economia de Campina do Monte Alegre, em termos estaduais, apresenta participação igual a 0,01% do PIB, o que, para 2010. A composição do Valor Adicionado, demonstra que, para Campina do Monte Alegre, a participação setorial foi marcada pela concentração no setor de comércio e serviços, sendo que o restante se dividia entre a indústria e a agropecuária. Esta última, por sua vez, ultrapassou o setor industrial nos últimos anos e diminuiu a predominância do setor de comércio e serviços.

No mesmo sentido, percebe-se igualmente, a baixa participação de Dourado na dinâmica econômica de sua RG e do estado de São Paulo, tendo participação inferior a 1% no total do PIB estadual. Em termos exatos, a economia do município, em relação ao estado, apresentou participação igual a 0,01% do PIB em 2012. A composição do Valor Adicionado, demonstra que, para Dourado, o setor de comércio e serviços destaca-se na participação setorial, quando comparada com a RG e o estado.

Assim como Dourado, Ribeirão Bonito também possui baixa participação na dinâmica econômica de sua RG e na mais geral do estado, tendo participação inferior a 1% no total do PIB estadual. Em termos exatos, a economia do município, em relação ao estado, apresentou participação igual a 0,0014% do PIB em 2012. No que se refere ao seu valor adicionado, a participação setorial é bastante equilibrada, quando comparada com a RG e o estado. No município de Ribeirão Bonito, também verificou-se o aumento do valor adicionado, mas é o setor de serviços que predomina desde 2000. Neste ano, o setor de serviços apresentou valor adicionado de 31,91 milhões de reais correntes, seguido pela administração pública (10,73 milhões de reais correntes), pela agropecuária (7,8 milhões de reais correntes) e a indústria, ficou em quarto lugar, com 5,76 milhões de reais correntes. Em 2010, o setor de serviços figurava em primeiro lugar com valor adicionado de 81,53 milhões de reais correntes, seguido pela agropecuária que chegou a 44,75 milhões de reais, pela indústria que aumentou seu valor adicionado para 14,08 milhões de reais correntes e a administração pública caiu para quarto lugar, com 27,02 milhões de reais correntes.

É fato que apenas os dados econômicos apresentados não dão conta da complexidade proposta na pesquisa que foi realizada. Outro fator que deve ser colocado é a ausência de uma discussão política, que por foco e espaço não se fez aqui. Sabe-se que é fundamental inserir aqui variáveis políticas que auxiliem no diagnóstico das limitações dos municípios brasileiros, notadamente após a opção neoliberal. Entretanto, apenas como ilustração ressalta-se, no que se refere à configuração político-partidária, a Região Administrativa Central, desde 2002, conta com um representante na câmara dos deputados (Lobbe Neto – PSDB). Nesse período, os índices socioeconômicos das duas regiões apresentaram diferenças significativas. Tendo como exemplo a renda per capita do ano de 2010 do estado de São Paulo de R\$ 853,75, a Região Administrativa Central apresentou renda de R\$ 804,74 e a Região de Sorocaba de R\$753,70. Os municípios de Dourado e Ribeirão Bonito, por sua vez, apresentaram índices mais próximos da sua região do que Buri (R\$ 621,72) e Campina do Monte Alegre (R\$ 590,72), com renda per capita de R\$ 621,72 e R\$ 590,72 respectivamente. Assim, observar a configuração político-

partidária dos prefeitos, vereados e deputados das regiões estudadas proporcionará, para pesquisas futuras, uma nova perspectiva sobre as limitações do desenvolvimento nesses pequenos municípios, visando relacionar os índices de crescimento econômico e melhora das condições de vida dos munícipes com as ações e esquemas político-partidários locais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise dos dados dos municípios de Dourado, Ribeirão Bonito, Buri e Campina do Monte Alegre conclui-se que a dinâmica do desenvolvimento não se dá de maneira uniforme. Municípios pequenos e com menos expressão econômica, mesmo situados em uma região de governo com índices econômicos considerados expressivos, não são beneficiados por efeitos de transbordamento *per se*. As desigualdades das estruturas socioeconômicas são patentes e notórias, tendo as capacidades estatais pouco contribuindo para romper os obstáculos do atraso econômico verificado. Neste sentido, cabe acrescentar que os municípios com maior dinâmica econômica e maior peso demográfico, acabam concentrando maior atenção das políticas públicas, maiores recursos e acabam, também drenando a renda gerada nos demais municípios por conta de seu comércio mais diversificado.

De modo mais específico, os resultados do presente estudo bem como a construção de diagnósticos em termos gerais, fornecem dados, informações e importantes instrumentos analíticos, que possibilitam a identificação das necessidades e das potencialidades do desenvolvimento socioeconômico das regiões estudadas. De maneira geral, a análise das configurações sociais e econômicas desses municípios demonstrou que suas economias são baseadas no chamado setor terciário, isto é, comércio e serviços, entretanto, em que pese o peso e a importância local, não incapazes de competir com o setor terciário dos municípios considerados polos regionais. Outro fator que chama a atenção é a importância da agricultura, que muitas vezes acaba sendo subestimado nos dados secundários por conta do baixo valor adicionado que ela gera.

Com baixa densidade demográfica e renda per capita, os municípios analisados seguem a tendência nacional e estadual de envelhecimento populacional. Este fenômeno, somado aos baixos índices de educação e de saúde municipais, deve ser uma das prioridades para o planejamento das prefeituras de Dourado, Ribeirão Bonito, Buri e de Campina do Monte Alegre. Contudo, a observação das finanças públicas desses municípios demonstra a situação de fragilidade das contas governamentais, o que dificulta a implementação de programas que lidem com os segmentos mais vulneráveis da sociedade. Fica patente que os municípios analisados, diante da dificuldade de

geração de receita própria, acabam por ter, nas transferências de receitas (do estado e da União) a principal sustentação da administração pública, o que, impele a necessidade premente de buscar mecanismos de aumento de receita própria, sem com isso, onerar mais o contribuinte do município.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Araújo, T. B. *Por uma política nacional de desenvolvimento regional*. In: Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 30, n. 2, p. 144-161, abr.-jun, 1999.

Brandão, C. A. *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Editora Unicamp, Campinas, 2007a.

Brandão, C. A. *A Região de São José do Rio Preto: dinamismo, estrangulamentos e possíveis estratégias de desenvolvimento*. In: Carvalho, J. G. (Org.). Dimensões regionais e urbanas do desenvolvimento socioeconômico em São José do Rio Preto. Editora Microlins Brasil, 2007b.

Buarque, S. C. *Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento*. Ed. Garamond, Rio de Janeiro, 2002.

Cano, W. *Raízes da Concentração Industrial em São Paulo*. São Paulo, T. A. Queiroz. Republicado pela editora do Instituto de Economia da Unicamp (30 anos de Economia – Unicamp, 1), 1998.

Cepêda, Vera. *Inclusão, democracia e novo desenvolvimentismo – um balanço histórico*. Estudos Avançados. São Paulo, v.26. n.75, 2012.

Oliveira, Francisco de. *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. CEBRAP, 1972.

Rostow, W. W. *Etapas do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Zahar, 1961.

Vainer, C. R. *As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local?* Cadernos IPPUR, ano XVI, pp. 13-32, número especial, 2002.

POLÍTICAS DE INCLUSÃO BILÍNGUE NA TELEVISÃO: A IMPORTÂNCIA DO INTÉRPRETE DE LIBRAS EM DETRIMENTO DO USO DE LEGENDAS PARA A ACESSIBILIDADE TELEVISIVA – UM ESTUDO EXPLORATÓRIO

Francisco Martins Lopes Terceiro¹⁶

Tradutor: Felipe Fontana¹⁷

RESUMO: A inclusão social de pessoas com deficiências, em especial com relação aos sujeitos surdos, requer a realização de uma série de políticas públicas inclusivas capazes de promover a inserção social, nas suas mais variadas dimensões, de indivíduos que por algum motivo são excluídos ou ficam à margem do processo de socialização e de construção da cidadania. Muitos avanços em relação a isso aconteceram, contudo os deficientes, no nosso caso os surdos, ainda sofrem com alguns resquícios de falta de acessibilidade que dificultam em muito seus cotidianos, suas vidas e, conseqüentemente, seus processos de formação, inserção e interação educacional, social, político, econômico e cultural. Falta de intérpretes de LIBRAS (Língua Brasileira de Sinais) em muitas escolas e instituições públicas (hospitais, correios, prefeituras, etc.) e a ausência de número significativo de telefones públicos adaptados para surdos são apenas dois exemplos desses problemas que impossibilitam a inserção social plena da pessoa surda em nosso país. A televisão, assim como os quadros anteriormente citados, também representa um desses resquícios que negativamente influem na realidade e na vida dos surdos. O sistema *Closed Caption* (CC) por mais que represente um avanço importante em termos de inclusão está distante de resolver o problema da acessibilidade para os sujeitos surdos, principalmente quando levamos em consideração o fato de que a primeira língua dos surdos é a LIBRAS, não o português. Buscando contribuir com as discussões sobre esse tema, propomos um estudo exploratório capaz de discutir essa questão sob a luz de uma bibliografia ligada à comunicação e mídia política, mostrando assim, como a mídia majoritária não oferece aos surdos condições precisas de inserção social negando, dessa forma, a possibilidade de comunicação e o acesso à informação (dilemas intrínsecos à experiência de ser e estar surdo). De modo geral, ratificaremos a necessidade de termos intérpretes de LIBRAS na televisão aberta para então resgataremos com integridade o direito à acessibilidade do indivíduo surdo. Por fim, vale destacar que as principais contribuições teóricas utilizadas em nosso trabalho ligam-se com as idéias presentes na obra *Mídia e Cidadania* (2012) que, por sua vez, é organizada por Carlos José Napolitano, Danilo Rothberg e Maximiliano Vicente.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas de Acessibilidade; Legendagem CC; Mídia e Cidadania; Democratização da Mídia; Surdidade; LIBRAS.

INTRODUÇÃO

Existem, em alguns Estados da Federação Brasileira, dadas leis e mecanismos de acessibilidade para mídias, em especial para a televisão, que visam promover a integração do sujeito surdo no que concerne a recepção e a absorção de informações e de conteúdos midiáticos. Comumente citados, os exemplos do Distrito Federal e do Estado do Rio de Janeiro são os mais

¹⁶ Francisco Martins Lopes Terceiro é Graduando do Curso de Licenciatura Plena em Pedagogia do Centro Universitário Central Paulista (UNICEP, São Carlos-SP). E-mail: fran_jp_06@yahoo.com.br.

¹⁷ Felipe Fontana é Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos (PPG-Pol/UFSCar, São Carlos-SP). E-mail: buthjaum@yahoo.com.br.

pragmáticos. Nesse caso, a fruto de exemplificação: 1) Distrito Federal, Lei Nº 2.089 de 29 de setembro de 1998 institui a obrigatoriedade de inserção, nas peças publicitárias para veiculação em emissoras de televisão, da interpretação da mensagem em legenda e na Língua Brasileira de Sinais – LIBRAS; 2) Rio de Janeiro, Lei Nº 4.304 de 07 de abril de 2004 dispõe sobre a utilização de recursos visuais destinados as pessoas com deficiência auditiva na veiculação de propaganda oficial. Em termos nacionais, não podemos afirmar que atualmente se vigore e se efetive uma legislação preocupada em resguardar aos surdos um integral contato dos mesmos com o conteúdo informacional disseminado pelas mídias televisivas por meio da Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS) e, consequentemente, dos intérpretes de LIBRAS/Português (TILSP).

De modo geral, sabemos que é somente por meio de mecanismos legais que podemos determinar ajustes em instâncias sociais e públicas para que as mesmas possam oferecer a inclusão plena do surdo e o acesso do mesmo à informação e ao conhecimento. Os meios de comunicação de massa compõem, essencialmente, estas instâncias e, por conta disso, precisam se adaptar para promover o acesso à comunicação e ao conteúdo midiático para as pessoas com deficiências sensoriais. Sendo assim, notamos a existência de algumas leis capazes de assegurar ao surdo um contato pleno com a informação:

O decreto 5.296 de 2 de dezembro de 2004 que regulamenta a lei de acessibilidade, 10.098/00, prevê detalhadamente acessibilidade em todas os âmbitos da sociedade, garantindo o atendimento prioritário ao surdo através da intermediação realizada por intérpretes de LIBRAS ou pessoas capacitadas nessa língua. Esse decreto também determina a inserção de uma ‘janela com intérprete de LIBRAS’ para o acesso à informação e comunicação considerando o TILSP como o profissional que dará ao telespectador surdo o acesso à informação. A portaria 310 de 27 de junho de 2006 do Ministério das Comunicações aponta recursos de acessibilidade na televisão para pessoas com deficiência visual e auditiva, dentre os quais se encontra o TILSP que é considerado canal de mediação entre surdos e ouvintes. A norma de acessibilidade na televisão – NBR 15.290 – estabelecida pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) estabelece parâmetros técnicos para a captação e edição da imagem do TILSP (NASCIMENTO, p. 71, 2011)¹⁸.

Todavia, estes aparatos legais não garantem a participação dos surdos na “produção cultural audiovisual”. As mídias televisivas não diversificam e não ampliam os métodos capazes de expandir uma acessibilidade plena dos surdos: se contentam, ao ignorar a legislação, com o sistema de legendagem. Apenas alguns canais brasileiros fazem uso da janela de LIBRAS com razoável

¹⁸ Esses mecanismos legais, por mais que existam e tenham a sua importância reconhecida, não garantem as suas próprias vigências e, consequentemente, o acesso pleno do surdo à comunicação, à informação e ao conhecimento. Assim, é relevante a luta pela aprovação do Projeto de Lei Federal Nº 256/2007 que, por sua vez, força empresas de comunicações, publicações e midiáticas a trazer informações em sistemas de legendagem e em Libras.

frequência: a TV Câmara de Brasília, a TV Brasil e o Canal NBR, emissoras estatais e totalmente públicas utilizam esse recurso de acessibilidade¹⁹.

Atualmente no Brasil, a acessibilidade televisiva de pessoas surdas vincula-se quase que exclusivamente ao uso do sistema *closed caption* (CC). Nesse sistema de legendagem, o conteúdo midiático difundido pela TV é transcrito na língua pátria, no caso do Brasil para o Português, e transmitido em sinal fechado que, por sua vez, pode ser captado em aparelhos receptores que possuem a opção *closed caption*. Contudo, esse sistema não viabiliza, de modo geral, a acessibilidade plena da pessoa surda; eis aqui alguns motivos para isso: 1) o primeiro idioma/língua dos surdos é a LIBRAS, não o português e, por isso, o contato e o entendimento do mesmo é muito mais intenso e profundo em relação à língua de sinais²⁰ (somado a isso, temos o fato de que a LIBRAS é a segunda língua oficial da nação brasileira e mereceria, por conta disto, um maior respeito); 2) por vezes, principalmente quando a programação é ao vivo, as legendas falham, omitem conteúdo e não são fiéis ao que está sendo veiculado pela TV; 3) em alguns casos, as legendas passam muito rápido; 4) nem todos os canais se preocupam com a acessibilidade do surdo e transmitem os seus conteúdos televisivos por meio do CC²¹; 5) e, por fim, nem todo surdo sabe ler, sendo assim, vale indagar, o surdo que não domina a língua portuguesa, não tem direito à comunicação e à informação? Por conta dessas questões limitadoras é que acreditamos que o *princípio da redundância* deve ser algo perseguido quando pensamos na acessibilidade da pessoa surda.

De modo geral, o *princípio da redundância* liga-se com a necessidade de se edificar diferentes elementos na transmissão televisiva, para assim, facilitar o acesso às informações veiculadas pela TV. Nesse caso, o CC existiria, mas juntamente com ele teríamos a interpretação/tradução do conteúdo

¹⁹ Se assim não fosse, aliás, seria uma grande incoerência e contradição, afinal o Inciso XXXIII, do Art. 5º de nossa Constituição de 1988 afirma que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade” (STROPPA, p. 111, 2012).

²⁰ “Souza (2006), afirma que ‘quando um surdo se coloca diante da TV para assistir a um telejornal e se depara com a legenda de *closed caption*, ele está assistindo a exibição dos fatos telejornalísticos em um código linguístico diferente daquele que normalmente utiliza’” (NASCIMENTO, p. 69, 2011). Ou ainda: “Considerando que os indivíduos com surdez não acessam a informação escrita como as outras pessoas, esclarecendo, inclusive, que mesmo os usuários de prótese não tem a audição como e de pessoas comuns, e muitas vezes escutam sons distorcidos ou diferentes de nossa realidade de ouvintes, percebemos que estes indivíduos apresentam uma grande resistência e escrita e a leitura de textos e informações escritas, em geral” (OLIVEIRA, 2002).

²¹ “Atualmente, o recurso de acessibilidade utilizado pelas redes concessionárias de televisão para surdos e pessoas com deficiência auditiva é o *closed caption*. Porém, Franco aponta para as problemáticas existentes nesse recurso utilizado atualmente afirmando que as políticas de produção audiovisual têm sido pretensiosas e protecionistas, visto que são apenas alguns programas de uma emissora na televisão brasileira que disponibiliza esse recurso, determinando o que os surdos devem e/ou podem assistir” (NASCIMENTO, p. 69, 2011).

televisivo em língua de sinais nas janelas de LIBRAS²². Acreditamos que a discussão realizada até o momento – que, aliás, é ratificada em muitos estudos que tratam do tema da acessibilidade do sujeito surdo – pode ser complexificada e dinamizada quando interpelada por uma bibliografia diferenciada que, por sua vez, liga-se com mais frequência à Ciência Política e à Comunicação Política. De modo geral, nos deteremos à exposição de como a mídia majoritária não oferece aos sujeitos surdos condições precisas de inserção social negando, dessa forma, a possibilidade de comunicação e de acesso à informação e ao conhecimento (dilemas intrínsecos à experiência de ser e estar surdo). Somado a isso, também exporemos como o papel do Estado é crucial no processo de edificação, regulamentação e fiscalização da acessibilidade na mídia televisiva.

MÉTODO

Este estudo é de caráter exploratório e experimental. Caracteriza-se como uma abordagem inicial entre áreas distintas até então pouco aproximadas: Linguística Aplicada, Estudos de Linguagem, LIBRAS (subáreas Identidade Surda, Cultura Surda, História dos Surdos e Direitos dos Surdos) *mais* Ciência Política e Comunicação Política. De modo prático, para desenvolver esse trabalho, realizamos algumas análises bibliográficas. Dessa forma, recorreremos a uma série de materiais específicos, tais como: livros, revistas, artigos e legislação. Como lembra Luiz Amado Cervo e Pedro Alcino Bervian: “a pesquisa bibliográfica tem como objetivo encontrar respostas aos problemas formulados.” (CERVO; BERVIAN, 2006, p. 88).

A contextualização do tema, disposta em nossa *Introdução*, foi amplamente pautada na dissertação de mestrado intitulada *Interpretação da língua brasileira de sinais a partir do gênero jornalístico televisivo: elementos verbos-visuais na produção de sentidos* (2011), de Marcus Vinícius Batista Nascimento. Já os tópicos *Resultado* e *Discussão*, trarão análises que, por sua vez, se respaldarão em quatro artigos da *Parte II – Políticas de Regulação da Mídia* da obra *Mídia e Cidadania* (2012), organizada por Murilo Cesar Soares, Carlos José Napolitano, Danilo Rothberg e Maximiliano Vicente; são eles: 1) *Políticas de mídia e cidadania*, de Venício Lima; 2) *Lei e direito à comunicação: padrões normativos e judiciais no Brasil*, de Fernando Oliveira Paulino e Pedro Gomes; 3) *Marco Constitucional e regulamentação da comunicação social no Brasil*, de Jefferson Goulart e Pedro Buriti; 4) e, por fim, *O direito à informação e o papel do Estado*, de Tatiana Stroppa.

DISCUSSÃO

²² Acerca das barreiras que dificultam a diversificação e a ampliação dos recursos de acessibilidade para os surdos, temos a seguinte afirmação de Nascimento: “Existem outras motivações que levam as emissoras brasileiras a não utilizarem o *princípio da redundância*. Nesse sentido, Torres e Mazzoni afirmam: ‘As tecnologias atuais permitem que haja bom nível de acessibilidade nas informações transmitidas via televisão, mas foi constatado que isso ainda não ocorre na televisão brasileira. Isso pode ser devido a um conjunto de razões que inclui a ausência de normas disciplinadoras, a existência de tendências estéticas dominantes e, até mesmo, a timidez das reivindicações que têm sido apresentadas neste sentido’” (NASCIMENTO, p. 68, 2011).

As concessões para abertura de mídias são dadas, como sabemos, pelo Estado Brasileiro. Cabe a ele regular e fiscalizar essas instituições de comunicação. Segundo Stroppa e Buriti o Art. 223 da Constituição Federal de 1988 determina que a “outorga ou renovação da concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão de sons e de imagens deverá observar a complementaridade entre os sistemas privado, público e estatal, sendo que o Art. 21, inc. XII, alínea ‘a’ da CF/88 fixa a competência da União para explorar, diretamente ou mediante concessão, permissão ou autorização, dos serviços enfocados” (STROPPIA, p. 107, 2012) (BURITI, p. 97, 2012). Com o intuito de se edificar a cidadania no Brasil e de promover igualdade de acesso a direitos, o Estado Brasileiro pode, através de políticas públicas e da criação/reformulação de legislação, intervir na dinâmica midiática do país desde que esta descumpra sua função, não assegure acessibilidade à informação²³, não promova a cidadania, ou ainda, não respeite os contratos de concessão:

Quando falamos em política pública de mídia, portanto, estamos nos referindo, basicamente, à intervenção do Estado através de normas legais com o objetivo de regular as atividades das empresas privadas que exploram o serviço público de rádio e televisão. Essa regulação poderá atingir também, direta ou indiretamente, as empresas da mídia impressa, isto é, jornais e/ou revistas. [...] A segunda questão se refere ao conceito de cidadania. [...] Na tradição republicana a cidadania é um conceito relacional – não individualista – que implica em reconhecimento mútuo, em simetria de acesso e direitos e deveres nos campos econômicos, ético-racial e de gênero (LIMA, p. 58, 2012).

Além disso, o parágrafo 5º do artigo 220, afirma que “os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio” (LIMA, p. 63, 2012). Nessa direção, é importante destacar que as mídias devem estar a serviço de todos. No caso do tema deste trabalho, não apenas aos ouvintes, mas aos surdos, às pessoas com deficiências sensoriais e a outras minorias alheias às mídias majoritárias. Assim, o direito à comunicação para a pessoa surda não se justifica apenas pelo uso de legendas ou da janela de LIBRAS. O que está em jogo é a participação de grupos excluídos, marginalizados e minoritários no ambiente da comunicação e da produção audiovisual. Sendo assim, vale indagar: quais os motivos de não termos uma canal televisivo

²³ Sobre esse tipo de atuação do Estado, Stroppa dá a classificação de positiva. Para ela, a intervenção do Estado nos aparelhos midiáticos é vista como produtora quando se faz necessário garantir o acesso e a qualidade da informação: “A percepção tradicional liga o conjunto de direitos que emanam da liberdade de expressão a um simples não fazer por parte do Estado. Todavia, quando analisamos a Constituição Federal de 1988 observamos que a consagração dos direitos abrangidos por essa liberdade, também impõe, muitas vezes, a atuação positiva do Estado. Neste ponto é que encontramos o direito de informação pois, ao albergar o direito de informar, de se informar e de ser informado, contempla, não apenas, a liberdade do emissor, mas, sobretudo, o direito de os destinatários serem adequada e corretamente informados” (STROPPIA, p. 103, 2012). Ou ainda: “se o direito de informar exige, em um primeiro momento, a abstenção do Estado, que fica proibido de impor quaisquer empecilhos aos meios de comunicação de massa; em um segundo momento, a má utilização desse direito pode impor ao Estado uma atuação para garantir o bom desempenho daqueles meios, fomentando o pluralismo informativo e zelando pela sua observância” (STROPPIA, p. 105, 2012).

destinado ao público em geral, mas com um maior foco no povo surdo, na cultura surda e na Língua Brasileira de Sinais enquanto linguagem de transmissão comunicacional e informacional? Sobre o direito à comunicação, de acordo com Paulino e Gomes, notamos que:

Deste modo, considera-se a necessidade de tutelar a comunicação não apenas por seu conteúdo, mas, ainda, o próprio processo de comunicação e a distribuição equitativa dos recursos de comunicação. Assim, a noção de direito à comunicação, passa a abranger, a informação e as capacidades de *colher*, *receber* e *comunicar*, buscando viabilizar a interação entre a coletividade e uma realidade cada vez mais dinâmica e inter-relacionada. [...] A despeito de ser a extensão do direito à comunicação um ponto controverso, é possível aferir que, essencialmente, este direito tem, em teoria, vasta dimensão, embora na prática requeira um ambiente mais adequado para sua realização. Pode-se citar, a título de exemplo, a necessidade de disponibilização de espaços de comunicação democráticos, 'o que importa na ampliação dos direitos de informação, de liberdade de expressão e de liberdade de associação', no acesso amplo à informação e ao conhecimento. Bem como o acesso amplo e equitativo às tecnologias de informação e de comunicação, inclusive por grupos marginalizados ou minoritários e a ampliação de outros direitos ligados à dignidade' (PAULINO; GOMES, p. 74-75, 2012).

Garantir a todos o acesso à informação é importantíssimo em uma democracia, afinal, é somente assim que as pessoas terão melhores condições de, através do conhecimento absorvido, tomar decisões:

Se a informação é imprescindível para que a pessoa tenha autonomia, também o é para que ela possa participar da tomada de decisões que o regime democrático lhe impõe e, em última instância, para que consiga usufruir de outros direitos que lhe são reconhecidos (STROPPIA, p. 112, 2012).

O empoderamento dos sujeitos surdos, como vimos, extrapolam os limites da linguagem. Afirmar isso não significa negar as especificidades da surdez e a importância dos recursos de acessibilidade no ambiente televisivo. Tomar essa posição dinamiza e complexifica a discussão acerca da inserção e da inclusão de pessoas deficientes na sociedade moderna que, por sua vez, é altamente midiaticizada e integrada informacionalmente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O uso do CC e de janelas de LIBRAS são fundamentais para garantir aos surdos um acesso pleno à informação, ao conhecimento e ao mundo das produções culturais audiovisuais. Todavia, a interpretação/tradução simultânea em LIBRAS é mais eficaz na transmissão de informações do que o uso de legendas em português. Por isso, defendemos aqui, a pluralização de recursos de acessibilidade na mídia televisiva com um maior enfoque e ênfase na janela de LIBRAS; ou seja, o estabelecimento do *princípio de redundância*. Apesar de esses recursos serem fundamentais para a acessibilidade do surdo, verificamos que a luta pela cidadania plena e pelo direito à informação, ao conhecimento e à comunicação extrapolam os limites da linguagem; e isso não significa dizer que a língua, a recepção e o entendimento da informação não sejam de fundamental importância no processo de empoderamento do povo e da comunidade surda brasileira.

É necessário compreender que o direito à comunicação liga-se também aos espaços que grupos periféricos e minoritários da sociedade deveriam possuir nas mídias majoritárias. Como veremos, o Estado possui um papel central no processo de garantir o acesso à comunicação e à informação para toda sociedade intervindo, quando necessário, no cenário midiático por meio de políticas públicas e da criação de marcos legais e regulatórios (leis direcionadas à acessibilidade do povo surdo brasileiro).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Livros, Dissertações & Artigos

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. Metodologia científica. 5ª Ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006.

GOULART, Jefferson; BURITI, Pedro. Marco Constitucional e regulamentação da comunicação social no Brasil. In: Mídia e Cidadania. SOARES, Murilo Cesar; NAPOLITANO, Carlos José; ROTHBERG, Danilo; VICENTE, Maximiliano. (Orgs). 1ª Ed. São Paulo: Editora UNESP, 2012, p. 85-102.

LIMA, Venício. Políticas de mídia e cidadania. In: Mídia e Cidadania. SOARES, Murilo Cesar; NAPOLITANO, Carlos José; ROTHBERG, Danilo; VICENTE, Maximiliano. (Orgs). 1ª Ed. São Paulo: Editora UNESP, 2012, p. 57-68.

NASCIMENTO, M. V. B. Interpretação da língua brasileira de sinais a partir do gênero jornalístico televisivo: elementos verbos-visuais na produção de sentidos. Programa de Linguística Aplicada e Estudos da Linguagem. São Paulo: LAEL/PUC-SP, 2011.

OLIVEIRA, Luciana A. A escrita do surdo: relação texto e concepção. Ouro Preto, 2012. Disponível: <<http://www.ichs.ufop.br/conifes/anais/EDU/edu0507.htm>>. Acesso: 10/10/2014.

PAULINO, Fernando Oliveira; GOMES, Pedro. Lei e direito à comunicação: padrões normativos e judiciais no Brasil. In: Mídia e Cidadania. SOARES, Murilo Cesar; NAPOLITANO, Carlos José; ROTHBERG, Danilo; VICENTE, Maximiliano. (Orgs). 1ª Ed. São Paulo: Editora UNESP, 2012, p. 69-84.

STROPPA, Tatiana. O direito à informação e o papel do Estado. In: Mídia e Cidadania. SOARES, Murilo Cesar; NAPOLITANO, Carlos José; ROTHBERG, Danilo; VICENTE, Maximiliano. (Orgs). 1ª Ed. São Paulo: Editora UNESP, 2012, p. 103-114.

Sites & Links

<http://www.mc.gov.br/portarias/24680-portaria-n-310-de-27-de-junho-de-2006>

http://www.feneis.org.br/page/legislacao_resultado.asp?9

<http://cronicasdasurdez.com/legenda-para-quem-nao-ouve-mas-se-emocional/>

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10436.htm

Legislação

BRASIL. Lei 10.436, de 24 de abril de 2002. Dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS) e dá outras providências.

_____. Decreto 5.626, de 22 de dezembro de 2005. Regulamenta a Lei no 10.436, de 24 de abril de 2002, que dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais - LIBRAS, e o art. 18 da Lei no 10.098, de 19 de dezembro de 2000.

_____. Lei 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências.

_____. Portaria 310 de 27 de junho de 2006. Ministério Comunicações. Aprova a Norma Complementar nº 01/2006 - Recursos de acessibilidade, para pessoas com deficiência, na programação veiculada nos serviços de radiodifusão, sons, imagens e retransmissão de televisão.

_____. Decreto 5.296 de 2 de dezembro de 2004. Regulamenta as Leis nos 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098 que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida.

REDES DE INFLUÊNCIA NO PODER LEGISLATIVO²⁴

Ciro Antônio da Silva Resende²⁵

RESUMO: Este artigo objetiva realizar um estudo descritivo acerca dos grupos de interesse que atuam no Legislativo, mais precisamente daqueles presentes nas audiências públicas da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados (CCTCI-CD). Assim, este trabalho indaga qual a configuração interna da rede da CCTCI-CD e quais são os atores que exercem um papel central na rede de influência que permeia a citada comissão. O método utilizado consiste na análise e descrição de redes construídas a partir do *software* UCINET 6. A análise descritiva revelou reiterada frequência de determinadas entidades, as quais possuem um papel central na rede estudada. Os dados mostraram uma forte presença de organismos estatais nesta arena. A sociedade civil também registra considerável participação, verificando-se que o ambiente legislativo é marcado, cada vez mais, por um amplo conjunto de *inputs* gerados pela participação social e com escrutínio, cada vez mais forte, de múltiplos setores do governo e das organizações de controle.

PALAVRAS-CHAVE: Redes de influência; Audiências públicas; CCTCI-CD.

INTRODUÇÃO

Dentre os muitos fatores que estão em interação e dos quais resultam decisões políticas em sociedades democráticas, a participação de variados atores no processo decisório deve ser destacada, não podendo se desconsiderar aqueles que representam interesses organizados (SANTOS, 2011). Assim, uma análise que leve em conta a participação de grupos de pressão possibilita uma visão mais ampliada acerca da representação de interesses em arenas decisórias e dos resultados dela decorrentes. A atuação de tais atores volta-se, em grande monta, para o Legislativo, onde as comissões parlamentares constituem-se em um espaço fundamental para a sociedade organizada. Neste âmbito, são realizadas audiências públicas, as quais contam com a participação de diversos atores interessados.

Diante deste cenário, o presente trabalho objetiva realizar um estudo descritivo acerca dos grupos que atuam no Legislativo, mais precisamente daqueles que se fazem presentes nas audiências públicas da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados (CCTCI-CD). Assim, indaga-se qual a configuração interna da rede da CCTCI-CD e quais são os atores que exercem um papel central na rede de influência que permeia a citada comissão. O universo temporal estudado refere-se à 53ª legislatura e à metade da 54ª legislatura, o que vai de 2007 a 2012. Os dados utilizados são fruto de pesquisa realizada pelo Centro de Estudos Legislativos

²⁴ A construção deste trabalho só se fez possível diante da colaboração de algumas pessoas. Assim, agradeço ao meu orientador, Professor Manoel Santos, pelo imenso incentivo e por sua disponibilidade contínua. Também agradeço ao colega Rui Fernando pelo grande auxílio, sobretudo na discussão referente à análise de redes. Manifesto, ainda, meus agradecimentos à equipe organizadora da III Semana de Ciência Política da UFSCar, pela grande oportunidade de diálogo acadêmico, e aos pareceristas da Revista Florestan Fernandes, pelas importantes sugestões para este artigo.

²⁵ Graduando em Gestão Pública pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e Pesquisador do Centro de Estudos Legislativos do Departamento de Ciência Política da UFMG. E-mail: ciro.sr@hotmail.com.

da Universidade Federal de Minas Gerais (CEL/UFMG), em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

A escolha da referida comissão se deu em função de se tratar de uma arena específica, no âmbito da Câmara dos Deputados, para o debate de temáticas concernentes a um campo que é afeito a mudanças extremamente rápidas. Além disso, cumprindo os objetivos propostos, torna-se possível uma aproximação com o ambiente da CCTCI-CD nos anos que antecederam a discussão e a aprovação do Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014), atendo-se à atividade prévia da comissão.

É preciso deixar claro que a opção por se analisar a participação pela via das audiências públicas decorre do fato de que nestas há o registro de presença dos atores, o que não se dá nas reuniões da comissão. Ademais, as audiências públicas são consideradas, pelos próprios representantes de grupos de interesse e assessores parlamentares do governo cadastrados na Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados, como uma atividade frequentemente desenvolvida por representantes de grupos de pressão no Congresso Nacional.

Assim, este trabalho procura avançar na descrição da participação ocorrida nas audiências públicas da CCTCI-CD. O método utilizado consiste na análise de redes e também na apresentação e discussão de algumas representações de rede, construídas a partir do *software* UCINET 6²⁶. Nesse sentido, vale ressaltar que a representação das interações entre os diferentes atores de uma rede se dá através de gráficos, como os que serão apresentados adiante. Estes gráficos resultam de uma matriz, à qual são introduzidas, previamente, as informações disponíveis. Dessa forma, para criar tal matriz e, por conseguinte, analisar e ilustrar os dados, recorre-se ao UCINET (ALEJANDRO; NORMAN, 2005). O pressuposto do qual se parte é que “a abordagem de redes facilita a compreensão do fenômeno complexo de participação de interesses organizados nas instituições democráticas que se convencionou denominar ‘lobby’” (MODESTO, 2008, p. 14).

Além da introdução, o artigo está dividido em quatro seções. Busca-se, *a priori*, apresentar as principais contribuições da literatura sobre a representação de interesses. A seção seguinte volta-se para a rede de atores que se constrói no interior da comissão estudada. Adiante, discutir-se-á, à luz

²⁶ “Software de análise de redes sociais desenvolvidos por Steve Borgatti, Everett e Martin Freeman Lin. O programa é distribuído pela Analytic Technologies. Este trabalha em conjunto com o programa freeware chamado NETDRAW para desenhar e visualizar diagramas de redes sociais. NETDRAW é instalado automaticamente com UCINET. UCINET é um pacote completo para a análise dos dados da rede social, pode ler e gravar uma infinidade de arquivos de texto formatado de forma diferente, bem como arquivos de Excel. Inclui medidas de centralidade, o subgrupo de identificação, análise de papel, a teoria dos grafos elementares, e permutação baseada em análise estatística. Além disso, o pacote tem forte rotinas de análise da matriz, como a álgebra matricial e estatística multivariada” (AZEVEDO; RODRIGUEZ, 2010, p. 13-14).

de conceitos centrais da análise de redes, a participação dos atores nas audiências públicas que ocorreram entre 2007 e 2012. Por fim, apresentam-se algumas considerações finais que apontam para a necessidade de estudos mais aprofundados concernentes à temática, buscando-se conhecer os atores envolvidos, suas estratégias de ação e os interesses representados. Discutir o *lobby* é um primeiro e fundamental passo no sentido de se aperfeiçoar a *práxis* política.

REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES

Araújo (2013, p. 10) afirma que o *lobby* é o principal instrumento para se influenciar a Administração Pública, destacando que o seu exercício, “por parte dos grupos de pressão, pode ser desenvolvido de forma aberta, transparente e em respeito às leis, ou oculto, quando do uso de acessos informais e em defesa de interesses estritamente particulares”. Vale destacar que esta é uma prática constitutiva do modelo representativo de democracia, uma vez que possibilita que informações de grupos da sociedade cheguem aos atores com poder decisório. Resumidamente, o fenômeno político do *lobby* pode ser “entendido como a apresentação de demandas aos tomadores de decisões políticas” (MANCUSO; GOZETTO, 2011, p. 10).

Adotam-se, neste trabalho, as expressões grupo de interesse e grupo de pressão como sinônimas, tal como se faz em boa parte da literatura. A definição com a qual se trabalha considera estes grupos como “uma associação de indivíduos ou organizações ou uma instituição pública ou privada que, com base em um ou mais preocupação ou interesse compartilhado, tenta influenciar a política pública a seu favor” (THOMAS, 2004, p. 4 *apud* SANTOS, 2007, p. 79).

No âmbito do Poder Legislativo, a atuação dos grupos de pressão consiste na defesa dos interesses de seus representados e em levar a cabo ações de influência, consistindo, no espaço das comissões, a informação como o insumo essencial para concretizar estas ações (ZAMPIERI, 2013). Ao analisar a evolução do cadastro de órgãos do Estado e de entidades da sociedade civil na Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados, Santos (2014a, p. 18) observa que “o parlamento tem sido espaço de decisão e atuação política cada vez mais disputado”.

Nesse sentido, alguns autores já demonstraram que a comissão é o *locus* para o qual se dirige grande parte do trabalho de pressão dos grupos de interesse. Estudando as iniciativas de *lobby* da indústria, Santos (2014b, p. 55-56) afirma que “mesmo nas proposições que tiveram efetivamente uma decisão (rejeitadas ou convertidas em norma jurídica), apenas uma pequena parte tem essa decisão tomada no Plenário. O que sugere que as comissões são um *locus* privilegiado para a ação do *lobby*”.

Fica claro, portanto, que “é importante estudar não apenas o Plenário, mas o processo legislativo que o antecede, pois é nele que parte substantiva das proposições tem seu destino definido” (*Ibidem*, p. 69), tendo em vista que muitas decisões acabam se restringindo às comissões. Neste *locus*,

frequentemente a defesa dos interesses (...) acontece em eventos tais como audiências públicas, seminários e reuniões de trabalho, convocados para proporcionar aos representantes (...) [dos setores] a oportunidade de ficar face a face com os tomadores de decisão, debater a proposição legislativa em análise e manifestar, diante deles, as suas demandas (MANCUSO, 2007, p. 93).

Dessa maneira, as audiências públicas no âmbito das comissões são também arenas altamente relevantes nas quais interagem e se articulam os mais variados interesses (SILVA, 2012) da sociedade e do governo. Pode-se acrescer a isto a percepção dos próprios agentes representantes de instituições que atuam no Poder Legislativo. No âmbito da pesquisa realizada pelo CEL/UFMG, em parceria com o IPEA, também foi aplicado um *survey* aos representantes de grupos de interesse e assessores parlamentares do governo cadastrados na Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados²⁷. Uma das questões aplicadas foi a seguinte: “Dos trabalhos comumente desenvolvidos por representantes de grupos de pressão no Congresso Nacional, com que frequência o (a) senhor (a) realiza esta atividade (citava-se a atividade)”. Sobre a frequência com que realizam cada uma das atividades listadas, os 65 respondentes do *survey* posicionaram-se do seguinte modo:

²⁷ Dados da pesquisa de *survey* realizada pelo Centro de Estudos Legislativos da UFMG, em parceria com o IPEA. A pesquisa ouviu os representantes de grupos de interesse e assessores parlamentares do governo cadastrados na Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados. Do total de 179 representantes cadastrados, 65 responderam ao questionário *on-line* (36,3%). A coleta de dados foi realizada entre 2012 e 2013.

Tabela 01 – Opinião dos respondentes sobre a frequência com que realizam determinadas atividades enquanto desenvolvem seu trabalho de representante de grupos de pressão, em termos percentuais

Atividade	Frequência respondida (%)					
	Nunca	Raramente	Com moderada frequência	Com muita frequência	Sempre	Total
Contato direto com os parlamentares	1,5	1,5	27,7	29,3	40	100
Acompanhamento de reuniões das comissões	0	4,6	13,8	23,1	58,5	100
Participação em audiências públicas	4,6	7,7	23,1	35,4	29,2	100
Visitas aos gabinetes	1,5	10,8	35,4	32,3	20	100
Contato com a assessoria das comissões	3,1	12,3	33,8	32,3	18,5	100
Contato com outros grupos de pressão para o desenvolvimento de ações articuladas	4,6	10,8	36,9	29,2	18,5	100
Acompanhamento das reuniões plenárias	1,5	16,9	38,5	18,5	24,6	100
Contato com os líderes e acompanhamento das atividades das bancadas suprapartidárias e frentes parlamentares	4,6	15,4	40	24,6	15,4	100
Contatos com a consultoria legislativa	4,6	24,6	44,6	16,9	9,3	100

Fonte: Elaboração própria com base no survey “Lobby e representação de interesses no Congresso Nacional” (UFMG/IPEA).

A ordem na qual estão dispostas as atividades na tabela leva em conta o percentual agregado das respostas consideradas positivas, quais sejam *com moderada frequência*, *com muita frequência* e *sempre*. Como pode ser visualizado, 29,2%, 35,4% e 23,1% dos respondentes afirmaram, respectivamente, que *sempre*, *com muita frequência* e *com moderada frequência* participam das audiências públicas enquanto exercem seu trabalho de representação de grupos de pressão no Congresso Nacional. Comparando esta atividade com as demais listadas, apenas o contato direto com os parlamentares e o acompanhamento de reuniões das comissões são utilizados com maior frequência.

Este dado evidencia a importância da participação em audiências públicas na atuação dos grupos de interesse e assessores parlamentares do governo em seu trabalho de pressão no Poder Legislativo. É preciso destacar que as audiências públicas podem constituir-se em importante mecanismo, à disposição dos agentes políticos, de legitimação das decisões, sendo definidas como

um instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual (MOREIRA NETO *apud* OLIVEIRA, 1997, p. 276).

Vale ressaltar também que nas audiências públicas há o registro de presença dos participantes, diferentemente das reuniões da comissão. Por essas razões, o estudo aqui empreendido tem por objeto a participação de grupos de pressão em audiências públicas realizadas pela CCTCI-CD.

REDE DE ATORES NA CCTCI-CD

A CCTCI-CD realizou 116 audiências públicas, entre 2007 e 2012. A média anual é igual a 19,33, sendo o desvio-padrão igual a 8,768, número explicado pela menor atividade nos anos eleitorais. As participações de entidades somaram 557. Com base nas informações dos relatórios anuais de atividades, apenas 8 participantes das audiências públicas não estavam representando uma instituição específica ou, simplesmente, isto não foi citado. A tabela a seguir apresenta a classificação das entidades participantes:

Tabela 02 – Entidades participantes das audiências públicas da CCTCI-CD, entre 2007 e 2012		
Classificação	Número de participações	Percentual de participação
Estado ²⁸	287	50,8%
Sociedade civil ²⁹	202	35,8%
Outros ³⁰	68	12%
Não constam órgãos e entidades representados	8	1,4%
Total	565	100%

Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios Anuais de Atividades da CCTCI-CD.

Diante deste cenário, o presente estudo busca identificar qual a configuração da rede que se forma no interior da CCTCI-CD. O conceito de rede aqui é utilizado é o proposto por Castells (2005), para quem “as redes são estruturas abertas que evoluem acrescentando ou removendo nós de acordo com as mudanças necessárias dos programas que conseguem atingir os objectivos de *performance* para a rede” (CASTELLS, 2005, p. 20, grifo do autor).

Dessa forma, pretende-se avançar por um campo de estudos promissor para a análise da representação de interesses. Ressalta-se que “o estudo das redes sociais proporciona (...) um importante entendimento e acompanhamento do conhecimento compartilhado através da interação

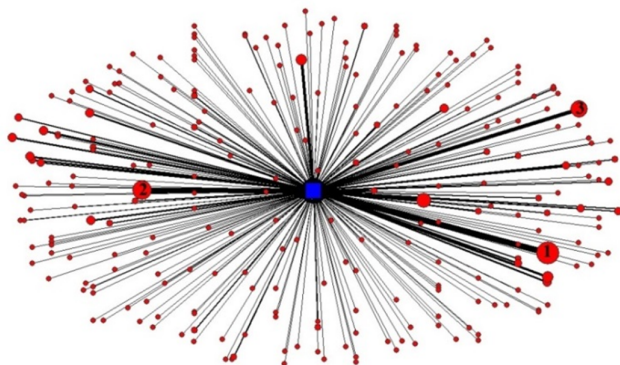
²⁸ Na classificação Estado, estão os seguintes órgãos e seu respectivo número de participações: Ministérios (81 participações); Agências Reguladoras (41); Instituições de Ensino (36); Conselhos (18); Fundações e Institutos (16); Tribunais (13); Poder Legislativo (12); Secretarias Ministeriais (8); Procuradorias (8); Departamentos (5); Instituições Financeiras (2); e Outros (47).

²⁹ Na classificação Sociedade Civil, estão as seguintes entidades e seu respectivo número de participações: Associações Livres (134 participações); Representação Profissional (26); Representação Sindical (13); e Outros (29).

³⁰ Na classificação Outros, estão as seguintes entidades e seu respectivo número de participações: Empresas Privadas (44 participações); Fundações e Institutos (10); Instituições Privadas de Ensino (5); Outras Instituições de Ensino (1); Outros (8).

entre os indivíduos interligados às redes” (AZEVEDO; RODRIGUEZ, 2010, p. 2). Sendo assim, apresenta-se, na sequência, uma representação da rede de atores presentes nas audiências públicas da CCTCI-CD:

Imagem 01 – Representação de rede das entidades presentes nas audiências públicas da CCTCI-CD, entre 2007 e 2012



Fonte: Elaboração própria, através do UCINET 6, com base nos Relatórios Anuais de Atividades da CCTCI-CD.

A representação acima tem ao centro, na cor a azul, a CCTCI-CD, à qual se interligam 253 entidades mais o elemento referente às participações sem o registro da instituição representada, ilustrados pelos círculos vermelhos. Observa-se, assim, que as 557 participações de entidades contabilizadas (excluindo-se as 8 em que não constavam órgãos ou entidades representados) referem-se a 253 entidades. Tal número explica-se, obviamente, pelo fato de que algumas delas participaram de mais de uma audiência pública.

A Imagem 01 possibilita uma aproximação com alguns importantes conceitos da análise de redes. O primeiro deles é o de ator, que se refere aos indivíduos, setores ou departamentos interligados à rede. Assim, tanto a CCTCI-CD quanto as entidades podem ser consideradas atores desta rede. As ligações, por sua vez, são representadas graficamente pelas linhas que conectam os atores. O maior tamanho destas ligações representa uma maior quantidade de conexões entre os atores. Na imagem, as linhas mais espessas estão conectando a CCTCI-CD às entidades que mais participaram das audiências públicas. Além da espessura das ligações, também o tamanho dos círculos sinaliza para o maior número de conexões. Como pode ser observado, foram destacadas as três entidades mais presentes: (1) Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL (34 participações); (2) Ministério das Comunicações – MC (28 participações); e (3) Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão – ABERT (22 participações). De um modo geral, verifica-se que, as duas entidades mais presentes situam-se no âmbito estatal, corroborando o que apresenta a Tabela 02. Nesse sentido, para Santos (2014a, p. 27),

a presença de assessores parlamentares dos ministérios e dos órgãos de controle são os números preponderantes e sugerem um ambiente político no qual os interesses organizados

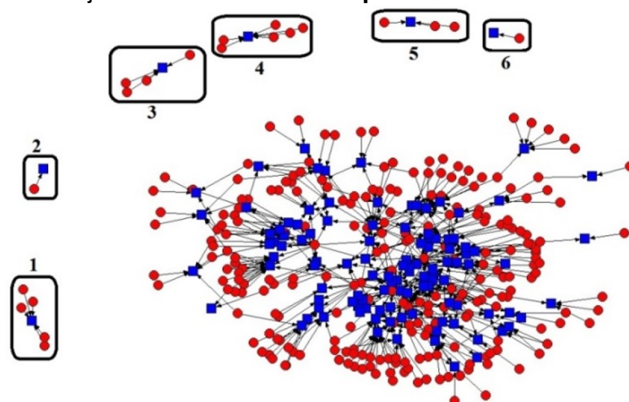
da sociedade atuam sob forte escrutínio e acompanhamento de diferentes setores do governo. É difícil, portanto, desconsiderar os impactos da presença da burocracia estatal na competição por influência entre interesses, assim como nos resultados políticos.

Por outro lado, a considerável participação da sociedade nas audiências públicas da CCTCI-CD sinaliza que “associações e organizações civis têm exercido função de representação mesmo no lócus da representação política tradicional” (COELHO, 2013, p. 28).

ATORES E AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Diante deste quadro, pretende-se descrever, de modo sintético, a rede de relacionamentos que se forma devido à participação política na CCTCI-CD. A abordagem inicial dar-se-á em torno do universo de audiências públicas e das entidades nelas presentes, objetivando-se identificar como se configura, internamente, a rede da comissão. Para tanto, construiu-se a representação que segue, onde os quadrados azuis representam cada audiência pública realizada no âmbito da CCTCI-CD, entre 2007 e 2012, ao passo que os círculos vermelhos referem-se aos atores presentes no referido evento:

Imagem 02 – Representação de rede das entidades presentes em cada audiência pública da CCTCI-CD



Fonte: Elaboração própria, através do UCINET 6, com base nos Relatórios Anuais de Atividades da CCTCI-CD.

Através do *software* UCINET 6, realizou-se a análise da rede acima representada. Dos valores gerados, dois merecem ser discutidos nesta primeira abordagem. A densidade desta rede obteve o valor de 0,018, o qual pode ser considerado baixo. Vale lembrar que a densidade corresponde ao “quociente entre o número de ligações existentes pelo número de ligações possíveis em uma determinada rede (...), ou seja, quanto maior a densidade mais intensa é a troca de informações na referida rede e vice-versa” (AZEVEDO; RODRIGUEZ, 2010, p. 4-5). O baixo valor é explicado pelo fato de que cada audiência pública é tomada como um ator e a ela se conecta um número limitado de entidades, também tomadas como atores. Outro dado interessante que resulta da análise desta rede refere-se à fragmentação da mesma, cujo valor correspondente é 0,135. Este número pode ser

explicado pela existência de seis audiências públicas que contaram com a participação de alguns atores que não se conectam com o restante da rede. Sobre estas reuniões, o quadro abaixo é elucidativo:

Quadro 01 – Audiências públicas cujos atores não se conectam com a rede central

Número correspondente à Imagem 02	Data da audiência pública	Temática em pauta	Entidades presentes
1	03/04/2008	Os impactos da terceirização de mão-de-obra pelas empresas concessionárias de serviços públicos nos setores de infraestrutura	• Agência Nacional de Energia Elétrica; • Federação Nacional dos Urbanitários; • Sindicato dos Eletricistas da Bahia; • Sindicato dos Trabalhadores na Indústria Energética e Empresas Prestadoras de Serviços no Setor Elétrico e Similares do Estado do Rio Grande do Norte; • Sindicato dos Urbanitários de Pernambuco
2	12/09/2007	Apresentação do Programa Nuclear da Marinha	• Marinha
3	04/12/2012	O papel e a atuação dos Correios no atual cenário de mudanças tecnológicas	• Correios; • Superior Tribunal de Justiça; • Federação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Correios e Telégrafos e Similares; • Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico
4	14/10/2009	Os planos de transferência de tecnologia no processo de aquisição de caças para a Força Aérea Brasileira (FAB)	• Universidade de Campinas; • Dassault International do Brasil Ltda (dois representantes presentes); • Saab; • Boeing; • Associação das Indústrias Aeroespaciais do Brasil; • Ministério de Comércio Exterior da Suécia
5	09/10/2007	Debate sobre as alterações no fuso horário brasileiro propostas por meio do Projeto de Lei nº 882, de 2007	• Procuradoria do Estado do Acre; • Ministério de Minas e Energia; • Observatório Nacional
6	06/04/2010	A questão do sorgo na produção do etanol	• Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária Milho e Sorgo

Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios Anuais de Atividades da CCTCI-CD.

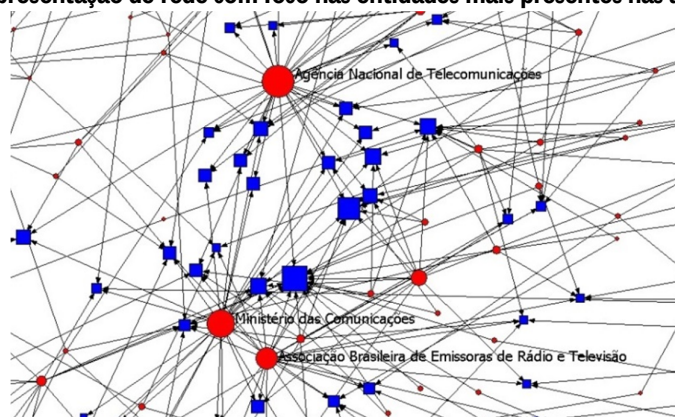
Como apresentado acima, as temáticas em pauta nestas audiências públicas destoam das áreas de atividade da CCTCI-CD³¹, o que explica a fragmentação da rede nestes casos. É preciso

³¹ O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, na subseção que trata das matérias ou atividades de competência das comissões, mais especificamente em seu artigo 32, estabelece como campos temáticos ou áreas de atividade da CCTCI-CD: a) desenvolvimento científico e tecnológico; política nacional de ciência e tecnologia e organização institucional do setor; acordos de cooperação com outros países e organismos internacionais; b) sistema estatístico, cartográfico e demográfico nacional; c) os meios de comunicação social e a liberdade de imprensa; d) a produção e a programação das emissoras de rádio e televisão; e) assuntos relativos a comunicações, telecomunicações, informática, telemática e robótica em geral; f) indústrias de computação e seus aspectos estratégicos; g) serviços postais, telegráficos, telefônicos, de telex, de radiodifusão e de transmissão de dados; h) outorga e renovação da exploração de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens; i) política nacional de informática e automação e de telecomunicações; j) regime jurídico das telecomunicações e informática.

assinalar as razões que levaram a comissão a pautar tais temas: a audiência de número 1 foi realizada conjuntamente com a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público; a audiência 2 aconteceu em conjunto com Comissão de Minas e Energia; a audiência 4 contou com a participação da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional; e a audiência 6 foi promovida em conjunto com a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural. Sobre as audiências 3 e 5, não foram encontradas informações que justificassem a presença de temáticas tão diversas na agenda da comissão.

Dito isso, passa-se a uma rápida explanação relativa à rede não fragmentada. Com um foco na região com maior concentração de atores na rede, torna-se possível encontrar as três entidades mais presentes nas audiências públicas da CCTCI-CD:

Imagem 03 – Representação de rede com foco nas entidades mais presentes nas audiências públicas



Fonte: Elaboração própria, através do UCINET 6, com base nos Relatórios Anuais de Atividades da CCTCI-CD.

Certamente, por estarem presentes em um número expressivo de audiências públicas, estas entidades possuem um papel central e

se tratando de redes, a centralidade de um ator pode significar poder. A posição centralizada de um indivíduo na rede favorecerá o recebimento e troca de comunicação (...). Entretanto, o fato de um indivíduo não estar em posição central na rede não significa necessariamente que este não esteja bem posicionado na rede (AZEVEDO; RODRIGUEZ, 2010, p. 6-7).

Para se afirmar que o papel central destas entidades na rede implica necessariamente em poder, faz-se necessário estudar o andamento que determinadas proposições receberam na comissão à luz dos interesses destes atores. Todavia, tal questão não se está no escopo deste trabalho, que se limitou a uma abordagem descritiva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho procurou realizar um estudo descritivo acerca dos grupos que atuaram nas audiências públicas da CCTCI-CD, entre 2007 e 2012. A indagação que norteou o estudo refere-se

a quais são os atores que exercem um papel central na rede de influência que permeia a citada comissão. Almejou-se avançar na descrição da participação ocorrida nas audiências públicas, valendo-se da análise de redes e também da apresentação e discussão de algumas representações de rede, construídas a partir do *software* UCINET 6.

Diante do conteúdo exposto, verificou-se que a abordagem de redes permitiu uma melhor compreensão da participação de interesses organizados pela via do Parlamento, espaço de intensa atuação política de grupos de pressão. Estes, como mostra a literatura, direcionam inúmeras demandas aos tomadores de decisões, sendo as audiências públicas no âmbito das comissões permanentes arenas altamente relevantes nas quais interagem e se articulam os mais variados interesses.

Verificou-se que as entidades mais atuantes, por estarem presentes em um número expressivo de audiências públicas, possuem um papel central na rede analisada. Os dados utilizados no trabalho mostraram uma acentuada presença de organismos estatais nesta arena. A sociedade civil também apresenta uma considerável participação. Isso deixa claro que o ambiente legislativo é marcado, cada vez mais, por um amplo conjunto de *inputs* gerados pela participação social e com escrutínio, cada vez mais forte, de múltiplos setores do governo e das organizações de controle. A análise da rede da CCTCI-CD indicou, ainda, um pequeno grau de fragmentação, o que pode ser explicado pela existência de audiências públicas que contaram com a participação de alguns atores que não se conectam com o restante da rede.

Ficou evidente que a abordagem de redes permite avanços no estudo do *lobby*, salientando que “é necessário aperfeiçoar a práxis política, conhecer melhor seus atores e fomentar o ambiente propício para que o desenvolvimento do lobby não seja fator de degeneração do desempenho do governo democrático” (MODESTO, 2008, p. 6).

Destarte, o presente trabalho limitou-se a uma análise descritiva do problema apresentado. Lazer (2013), por exemplo, aponta que uma das áreas mais promissoras de redes em ciência política é o estudo sobre os efeitos de rede. Nesse sentido, as redes de grupos de interesse, por onde circulam informações e influência, podem ter efeitos políticos diversos se apresentarem estruturas distintas, ao passo que grupos podem ter capacidades diferenciadas conforme seu padrão de inserção na rede. Estas questões apontam, certamente, para uma agenda de pesquisa extremamente profícua.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEJANDRO, Velázquez Álvarez O.; NORMAN, Aguilar Gallegos. Manual Introductorio à Análise de Redes Sociais: medidas de Centralidade. Universidade Autónoma Del Estado de México, Centro de Capacitacion y Evaluacion para El desarrollo Rural S.C., junho, 2005.

ARAÚJO, Guilherme Caniello de. Atuação dos grupos de pressão no processo legislativo da Câmara dos Deputados. Monografia (especialização) – Curso de Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), p. 64, 2013.

AZEVEDO, Tatiana Barbosa de; RODRIGUEZ, Martius Vicente Rodriguez Y. Softwares para análise de redes sociais (ARS). In: VI Congresso Nacional de Excelência em Gestão. Niterói, 2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. 11ª edição. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Relatórios Anuais de Atividades de 2007 a 2012 da CCTCI-CD. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cctci/documentos/relatorios-de-atividades>>. Acesso em: 06 de fevereiro de 2014.

BRASIL. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm>. Acesso em: 03 de fevereiro de 2015.

CASTELLS, Manuel. A Sociedade em Rede: do Conhecimento à Política. In: CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (orgs.). A Sociedade em Rede: do Conhecimento à Ação Política. Imprensa Nacional, 2005.

COELHO, Rony. Legislação participativa: atores, iniciativas e processo legislativo (2013). Disponível em: <http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=8555&Itemid=429>. Acesso em: 07 de maio de 2014.

LAZER, David. Networks in political science. Back to the future. PS Political Science and Politics. V. 44, n. 1, p. 61, 2013.

MANCUSO, Wagner Pralon. O Lobby da Indústria no Congresso Nacional: Empresariado e Política no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Humanitas, 2007.

_____; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Lobby: discussão introdutória sobre algumas questões-chave. In: Rev. Eletrônica Portas (São Paulo), v.4, n.4, p.10-21, jun.2011

MODESTO, Ricardo. O Estudo do Lobby no Legislativo pela Abordagem de Redes. Monografia (especialização) -- Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do legislativo, 2008.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro. In: Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 34 n. 135 jul./set. 1997.

SANTOS, Luiz Alberto dos. Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas: análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Centro de Pós Graduação sobre as Américas, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília (CEPPAC/ICS/UnB), 2007.

SANTOS, Manoel Leonardo. O Parlamento sob influência: o lobby da indústria na Câmara dos Deputados. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

_____. Representação de Interesses na Arena Legislativa: os Grupos de Pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012). In: Texto para discussão. Junho de 2014. Rio de Janeiro: IPEA.

_____. Representação de Interesses na Câmara dos Deputados: o Lobby e o Sucesso da Agenda Legislativa da Indústria. In: Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos (RIEL), nº 1, mar. 2014. Rio de Janeiro: FGV.

SILVA, Mariana. Mecanismos de participação e atuação de grupos de interesse no processo regulatório brasileiro: o caso da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). In: Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 46(4): p. 969-992, jul./ago. 2012.

ZAMPIERI, E. Ação dos grupos de pressão no processo decisório das comissões permanentes do Congresso Nacional. E-Legis (Brasília), n. 12, p. 122-136, set./dez. 2013.

SINTONIA ENTRE OS ÓRGÃOS? A RELAÇÃO ENTRE COMISSÃO EXECUTIVA NACIONAL E CONSELHO NACIONAL NO PMDB, PFL/DEM E PSDB

Brina Deponte Leveguen³²

RESUMO: O trabalho tem como objeto de estudo os órgãos de cúpula, ou seja, a Comissão Executiva Nacional e o Conselho Nacional do PMDB, do PFL (que em 2007 se renomeou DEM) e do PSDB. O objetivo é avaliar o porquê da criação e funcionamento da segunda estrutura, já que não é obrigatória, e o papel que cada uma exerce na tomada das decisões mais importantes dos partidos, atentando para as relações hierárquicas e como as atribuições de uma se correlaciona com a atuação do outra. A metodologia será a avaliação dos estatutos partidários, como documento formal mais importante redigido pelo próprio partido, e o ponto de partida para a diferenciação entre eles, com normas e dados consistentes para a análise. Alguns dos primeiros resultados encontrados são que a criação do Conselho Nacional nos três partidos resultou na concentração das decisões, aumentando a autonomia da cúpula.

PALAVRAS-CHAVE: Partidos Políticos, Comissão Executiva Nacional, Conselho Nacional, estatutos partidários.

INTRODUÇÃO

O artigo consiste na análise dos órgãos partidários a nível nacional, com ênfase na Comissão Executiva e no Conselho (em alguns casos nomeados de Conselho Consultivo Nacional ou Conselho Político Nacional) do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), do Partido da Frente Liberal (PFL, que em 2007 se renomeou Democratas- DEM) e do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)³³.

O objetivo é avaliar qual a função do Conselho, já que apesar de ser essencial, não é obrigatório como estrutura elementar do partido. Tanto este quanto a Executiva são órgãos de cúpula que decidem ou influenciam fortemente as decisões do partido. Dessa forma, o objetivo é responder as seguintes questões: qual é a relação entre ambos? Seria uma competição ou uma colaboração? Como as atribuições de um interferem na atuação do outro?

A hipótese é que o Conselho Nacional tem mais poder decisório na organização interna partidária que as Comissões Executivas Nacionais.

A metodologia é pela avaliação dos estatutos partidários dos três partidos. Essa opção se dá pelo fato do estatuto ser o documento mais importante redigido pelo partido como um todo e com uma validade ampla e contínua, explicando todas as regras formais.

³² Graduanda em Ciências Sociais na Universidade Federal de São Carlos, bolsista de Iniciação Científica FAPESP (2014/21401-6), brinadl@hotmail.com.

³³ A opção pelos partidos tem como justificativa a magnitude deles no cenário nacional, sendo os mais votados para a Câmara dos Deputados ao longo do tempo. A exceção do Partido dos Trabalhadores é que o partido não possui um Conselho Nacional, prejudicando a análise comparativa.

O debate sobre como diversos autores encaram a análise dos estatutos será o tema do próximo capítulo. Em seguida uma explicação sobre como é a estrutura interna no geral e como funciona o processo de escolha dos dirigentes. Logo após a especificidade do PMDB, PFL/DEM e PSDB, a comparação entre os três e por fim as conclusões.

DEBATE SOBRE OS ESTATUTOS

Os estatutos definem formalmente a estrutura interna de distribuição e acesso aos cargos partidários, ou seja, quem vai poder ocupar qual cargo. Conforme Ribeiro (2014), a análise dos estatutos é um primeiro passo para entender a organização e sua cúpula, através das normas estatutárias, padrão de competição formado pelo arranjo intrapartidário e configuração interna de forças.

Segundo Panebianco (2005), ao ter acesso ao poder decisório, os membros que compõe os órgãos dirigentes, principalmente a nível nacional, possuem o controle das principais áreas de incerteza³⁴, ou seja, tem autoridade e influencia nessas áreas, que nada mais são que fatores que devem ser controlados para não afetar a estabilidade da ordem interna. Que tem esse controle consegue usá-lo como recurso nos jogos internos de poder.

As normas formais são importantes, pois estruturam toda a dinâmica partidária, seja a relação entre os órgãos, seja para formalizar a competição pelos postos dirigentes. Dessa forma, “a partir das escolhas das regras internas de funcionamento e de sua organização, esses partidos exercem controle sobre as decisões estratégicas, lidam com as disputas internas e se diferenciam” (Guarnieri, 2011, p. 238).

Sendo assim, a importância de analisar primeiramente os estatutos é que “las normas formales son suficientemente importantes para generar luchas sobre su formulación. Si la gente lucha por las normas, parece razonable pensar que tiene alguna importancia” (Nogueira, 2003, p.68).

OS ÓRGÃOS INTERNOS E O PROCESSO DE ESCOLHA DOS DIRIGENTES

Todos os partidos possuem estatuto e Executiva desde o momento de formação, mas os dados trabalhados neste artigo são a partir de 1996. O motivo é que até 1995 os partidos atuavam segundo a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (LOPP n. 5682/1971) que regulava minuciosamente a estrutura interna. Durante a vigência da LOPP as Convenções municipais, estaduais e nacional elegiam o Diretório do respectivo nível e este definia a Executiva. A estrutura seguiria de forma

³⁴ As principais áreas de incerteza são: competência no manejo das relações, comunicação, relações com o ambiente, financiamento, recrutamento político e controle das regras formais.

federalizada, e as instâncias estaduais e municipais podiam decidir no mesmo nível, apesar de as decisões nacionais ficarem centralizada nos órgãos nacionais. Somente a Convenção Nacional podia aprovar alterações estatutárias.

A partir da nova Lei dos Partidos Políticos em 1995³⁵ os partidos começaram a ter autonomia na estruturação da organização interna. Com isso os estatutos tiveram importância crescente, pois são uma das principais fontes de diferenciação entre os partidos. Nos primeiros anos os partidos não realizaram grandes mudanças, mas com o passar do tempo foram adaptando e promovendo reformas de acordo com o interesse das lideranças (Ribeiro, 2013).

Apesar da autonomia, os três partidos analisados permaneceram superficialmente com estrutura semelhante a da antes da lei de 1996. A Convenção Nacional é o órgão mais importante – em tese- nos três partidos analisados, pois na Convenção ocorre a eleição do Diretório Nacional. O Diretório que elege a Executiva pelo critério majoritário, ou seja, a chapa que tiver mais votos ocupa todos os cargos. A diferenciação maior entre o PMDB, o PFL/DEM e o PSDB é pela função do Conselho Nacional.

A observação “em tese” no parágrafo é porque apesar de ser na Convenção que tem a maior representatividade a nível nacional, é na Executiva ou no Conselho, depende do partido e da época, que são tomadas as decisões mais importantes.

O PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO

O PMDB foi fundado em 1980 e teve 3 estatutos de 1996 até 2013, um nos respectivos anos e um em 2007.

No estatuto de 1996 seguia o esquema citado acima, a convenção elege diretório que elege a Executiva. Esta tinha 15 membros com a função de administrar colegiadamente o partido, podendo exercer todas as atribuições que o Diretório conferir. Não pode ser eleito para a Executiva o Presidente da República, apesar deste não ser do partido, os ministros, governadores e secretários. A duração do mandato é de 2 anos, sendo permitida a reeleição.

O Conselho Nacional é o órgão intermediário entre a Executiva e o Diretório, destinado a tornar mais ágeis as decisões mais importantes do partido, sem perder a representatividade. O interessante do PMDB é que a Executiva inteira compõe também o Conselho Nacional, o que não acontece nos outros partidos.

³⁵ Lei n. 9096 de 19 de setembro de 1995.

A Executiva que aprova a composição do bloco parlamentar e se reúne com as bancadas para tratar de assuntos relevantes. Mas é o Conselho Nacional que pode dispor sobre as normas gerais a serem observadas pelas bancadas.

No estatuto de 2007 ocorreu apenas uma adição ao anterior. A partir desse, existindo proposta de alteração no estatuto, a Comissão Executiva Nacional designará uma comissão que abrirá prazo para emendas, elaborando ao final, um anteprojeto, que após ser submetido a Executiva será publicado no Diário Oficial da União.

No estatuto de 2013 também ocorreu poucas mudanças. A diferença em relação ao anterior é que secretários de Estado não são mais inelegíveis para a Executiva. Ao mesmo tempo esta passou de 15 para 17 membros, com aumento no número de vogais.

O PARTIDO DA FRENTE LIBERAL

No estatuto de 1999 do PFL a Comissão Executiva Nacional é composta de presidente, quatro vice-presidentes, secretário-geral, primeiro e segundo secretário, primeiro e segundo tesoureiro, dez vogais e como membros natos os líderes na Câmara e no Senado. O mandato é de três anos, podendo ser prorrogado por mais, além de ser permitida a reeleição.

Cabe a Executiva dirigir as atividades partidárias, criar e designar órgãos de apoio e cooperação, promover as modificações e o registro do Estatuto, promover o registro dos candidatos a Presidência da República e Vice-presidente, traçar a linha político-partidária, decidir sobre os critérios para coligações e todas as atribuições do Diretório.

O Conselho Consultivo Nacional é eleito na Convenção Nacional, composto pelos ex-presidentes do Diretório, dos presidentes dos diretórios regionais e de quinze membros entre os notáveis do partido. O papel do Conselho é estudar e propor atualização das diretrizes e da doutrina do partido e encaminhar a Executiva as deliberações de natureza doutrinária ou técnica.

No estatuto de 2003 a composição da Executiva é acrescida pelos parlamentares integrantes das mesas diretoras, ex-presidentes da Comissão e o presidente do Conselho Consultivo. Dentre as atribuições, ela deixa de ser responsável pelo registro dos candidatos a presidência da República.

O Conselho Consultivo que antes encaminhava a Executiva para aprovação desta, neste estatuto passa a aprovar, dando caráter oficial as publicações doutrinárias do partido.

No estatuto de 2005 torna facultativo ao filiado que seja titular de qualquer mandato eletivo ou que exerça cargo na administração pública participar dos Diretórios e das Executivas.

Na composição desta passa a também ser membro nato os parlamentares titulares de lideranças de governo, maioria ou minoria na Câmara e no Senado. Apesar de participar, a Executiva delibera com metade dos membros, mas não considera para o cálculo os membros natos.

A Comissão volta a promover o registro dos candidatos a presidência da República e vice, além de desenvolver a campanha e estabelecer normas complementares para coligação. Além disso, ela é a única que pode apreciar o pedido de filiação de senador e deputados que tenham sido filiados ao partido.

No estatuto de março de 2007 o partido já tinha se refundado e renomeado como DEMOCRATAS³⁶. O Conselho é nomeado como Conselho Político Nacional e pela primeira vez tem papel de direção. Continua a existir o Conselho Consultivo, mas a nível estadual e municipal.

A Executiva passa a ser composta por quatorze vice-presidentes com papéis específicos em determinadas áreas, como vice-presidente de assuntos econômicos, um aumento no número de vogais, de dez para doze, além da participação do presidente do fórum de deputados estaduais.

O Conselho Político Nacional é composto pelo presidente nacional do partido, pelos ex-presidentes do partido, pelos governadores, pelos prefeitos de capitais, pelos líderes da Câmara e do Senado e por até seis membros eleitos em convenção dentre ex-governadores, ex-ministros de estado, ex-líderes no congresso e ex-prefeitos de capitais.

O Conselho tem como função decidir sobre a linha partidária, sobre a possibilidade do partido na administração pública, ouvida a Executiva, como também decidir sobre coligações para eleições e indicar a convenção os candidatos à presidência e vice. Porém no estatuto aparece que a Executiva estabelecerá diretrizes para formação e celebração das coligações eleitorais, segundo a orientação do Conselho.

Como o estatuto anterior sobrepunha funções da Executiva e do Conselho, no estatuto de dezembro de 2007 ocorre uma sutil modificação, mas que influencia na distribuição de autoridade. O Conselho passa a recomendar sobre coligações e propor os candidatos e não mais decidir.

O PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA

O PSDB no estatuto de 1999 tem estrutura bem parecida com a do PFL no mesmo período. Um destaque é para a função do secretário-geral, pois ele é quem faz a gestão econômico-financeira do Diretório Nacional e não o tesoureiro. Os membros da Executiva não podem integrar o Conselho

³⁶ A alternativa para sair da crise eleitoral é a refundação em 28 de março de 2007. Mudanças significativas ocorreram na cúpula, com líderes como Jorge Bornhausen deixando o comando para políticos mais novos, como Rodrigo Maia. Essa alteração foi acordada com os antigos dirigentes.

de Ética e Disciplina e nem o Conselho Fiscal. Além disso, tem reserva de, pelo menos 1/3 (um terço) dos lugares nos órgãos colegiados para filiados que não exerçam mandatos eletivos.

O Conselho Político Nacional atua como um órgão de cooperação, para avaliar periodicamente o desempenho político partidário do partido e colaborar com a Executiva na tomada de decisões políticas relevantes. O Conselho é composto pelo presidente e ex-presidentes nacionais do partido, os líderes da Câmara e do Senado, os filiados ao partido titulares de cargo de presidente da República e de governador de estado ou distrito federal, os ex-titulares destes cargos, eleitos pelo partido, e ministros de estado, enquanto no exercício do cargo e até cinco filiados preeminentes do partido.

No estatuto de 2003 a Executiva passa a ter como membros também os ex-presidentes do partido. O Conselho Político continua como órgão de cooperação, também colaborando com o Diretório e a Executiva no exame e decisão sobre propostas de alianças político-administrativas e sobre questões político-partidárias.

No estatuto de 2007 passa a ter o vice-presidente executivo na Comissão Executiva, e aumenta de nove para dez o números de vogais. Os vice-presidentes coordenam a ação dos órgãos partidários cada um em uma região. Já o vice-presidente executivo faz o papel do secretário-geral e este passa a apenas coordenar as atividades do partido.

O Conselho Político integra também o ex-presidente nacional do partido no último mandato, o presidente de honra e apenas três ao invés de cinco filiados.

No estatuto de 2011 o Conselho Político se torna um órgão de direção e não mais de colaboração. Ele passa a atuar conjuntamente com os outros órgãos nas decisões políticas e a decidir, no âmbito da eleição majoritária nacional sobre o modelo de escolha de candidatos e a formação da coligação, assim como fusões e incorporações partidárias submetidas pela Executiva. Ele é composto pelo ex-presidente da República e os que tenham concorrido ao cargo, um representante dos governadores, um representante da bancada e o presidente da Executiva.

No último estatuto do PSDB, em 2013, a Executiva aumentou para seis vice-presidentes e teve como função além das outras citadas a de autorizar o adiamento das convenções e a prorrogação dos mandatos, estabelecer normas complementares para a escolha de candidatos e coligações. As reuniões não precisam mais ser presenciais, pode ser virtualmente através da teleconferência.

Ocorre a criação do cargo de diretor de gestão corporativa, designado pelo presidente do partido, responsável por supervisionar e coordenar a gestão econômico-financeira do Diretório

Nacional, a comunicação do partido, a gestão das atividades de suporte tecnológico, jurídico e admitir e dispensar pessoal. O cargo é remunerado, mas o membro não pode exercer mandato eletivo e não necessariamente é membro da Executiva.

É criado um comitê de governança estratégica do presidente e os vices, para analisar o quadro político nacional e as ações do partido na sociedade e no congresso. A função de coordenar os órgãos partidários, antes dos vice-presidentes, passa para os secretários. Nenhum funcionário ou prestador de serviços do órgão partidário pode ser eleito para cargos nas Executivas.

CONCLUSÕES

Retomando a hipótese inicial da pesquisa que o Conselho Nacional exerceria uma influência maior que a Comissão Executiva Nacional nas decisões mais importantes e com maiores impactos ela se mostrou válida em certos pontos.

No PMDB o Conselho Nacional tem função diretiva, e como a Comissão Executiva integra o órgão, não deixa também de ter papel de direção, mas por contar com outras forças, como as regionais, que exercem influência, atua como um contrapeso a Executiva.

No PFL/DEM e no PSDB a hipótese parece não ser válida inicialmente. Mas as mudanças ao longo dos estatutos demonstram que o Conselho Político Nacional tem poder crescente, concentrando as decisões, principalmente com a diminuição no número de membros que o compõe, sendo que a maioria não é eleita e sim integra a instância através de critérios como proeminência política e senioridade.

Outro ponto é a presença da face pública nos órgãos dirigente, principalmente no PFL/DEM e PSDB, em que é assegurada cadeira e voto para membros da bancada parlamentar, governadores e no caso do PSDB do presidente da República e candidatos ao cargo.

Dessa forma, segundo os estatutos partidários, no PMDB a relação entre Comissão Executiva Nacional e Conselho Nacional é de cooperação na tomada das decisões mais importantes. Já no PFL/DEM em grande parte a relação também é de cooperação, excetuando o curto período de março a dezembro de 2007, no qual a interação sobrepôs funções, resultando num embate entre os dois órgãos. No PSDB, assim como nos anteriores, a cooperação é a base das relações partidárias. Nesses dois partidos a concentração das decisões surge como uma tentativa de reestruturação para ganhar as eleições e voltar ao governo.

DOCUMENTOS PARTIDÁRIOS

Estatuto do PMDB (1996). Aprovado pela Convenção Nacional Extraordinária, em março de 1996.

Estatuto do PMDB (2007). Aprovado pela Convenção Nacional, em março de 2007.

Estatuto do PMDB (2013). Aprovado pela Convenção Nacional, em março de 2013.

Estatuto do PFL/DEM(1999). Aprovado pela Convenção Nacional em maio de 1999.

Estatuto do PFL/DEM(2003). Aprovado pela Convenção Nacional em maio de 2003.

Estatuto do PFL/DEM(2005). Aprovado pela Convenção Nacional em junho de 2005.

Estatuto do PFL/DEM(2007). Aprovado pela II Convenção Extraordinária de Refundação, em março de 2007.

Estatuto do PFL/DEM(2007). Aprovado pela Convenção Nacional em dezembro de 2007.

Estatuto do PSDB (1999). Aprovado pela Convenção Nacional, em maio de 1999.

Estatuto do PSDB (2003). Aprovado pela Convenção Nacional, em novembro de 2003.

Estatuto do PSDB (2007). Aprovado pela Convenção Nacional, em novembro de 2007.

Estatuto do PSDB (2011). Aprovado pela Convenção Nacional, em maio de 2011.

Estatuto do PSDB (2013). Aprovado pela Convenção Nacional, em maio de 1999.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- FERREIRA, Denise P., (2002). *PFL x PMDB: marchas e contramarchas (1982-2000)*. Goiânia: Alternativa.
- GUARNIERI, Fernando, (2011) *A força dos partidos "fracos"*. Dados- Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 54, n°1, pp. 235-258.
- NOGUEIRA, José V. (2003) *La organización de los partidos políticos* (I). In Curso de partidos políticos, Akal, Madrid.
- PANEBIANCO, Angelo., (2005). *Modelos de Partido: organização e poder nos partidos políticos*. São Paulo. Martins Fontes.
- RIBEIRO, Pedro F.,(2010). *Dos sindicatos ao governo: a organização nacional do PT de 1980 a 2005*. 1. ed. São Carlos: EdUFSCar/FAPESP.
- _____. (2013) *Organização e poder nos partidos brasileiros: uma análise dos estatutos*. Revista Brasileira de Ciência Política, n.10, p. 225-265.
- _____. (2014) *A lei da oligarquia de Michels modos de usar*. Revista Brasileira de Ciências Sociais,v. 29, n.85, p. 179- 193.
- RIBEIRO, Ricardo L. M., 2011. *A decadência longe do poder. Refundação e crise do PFL*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo
- ROMA, Celso, (2002). *A institucionalização do PSDB entre 1988 e 1999*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 17, n. 49, p. 71-92.

PODER POLITICO E O PAPEL DA MÍDIA ELEIÇÕES 2014 NO ESTADO DO AMAPÁ

Arielson Teixeira do Carmo³⁷

Cleiton de Jesus Rocha³⁸

RESUMO: O objeto de estudo é a influência da mídia nas eleições 2014 no Estado do Amapá. Neste sentido, busca-se analisar os mecanismos utilizados pelas mídias ligadas à partidos políticos, especificamente, nas eleições de 2014. Dando enfoque para a figura de dois principais candidatos concorrentes ao cargo de Governador do Estado. O ex-governador e envolvido em escândalo de corrupção, Waldez Góes (PDT) que retornou ao posto de Governador pelas eleições de 2014, aliado com os donos de principais jornais e emissoras de TV, representados pelo Sistema Beija Flor de Comunicação; e outro o atual Governador da época Camilo Capiberibe (PSB) tentando a reeleição, tinha a mídia como uma dos seus principais inimigos políticos. Através de revisões bibliográficas e análises dos discursos veiculados pelos veículos midiáticos, o presente artigo inicialmente tem como referência empírica os exemplares do Jornal Impresso A Gazeta – Jornal Verdade, que corresponde ao período de 05 a 26 de Outubro. Objetiva-se demonstrar o papel da mídia nas eleições para Governo do Estado do Amapá em 2014.

PALAVRAS-CHAVES: Mídia; Eleições 2014; Poder.

INTRODUÇÃO

Compreende-se que com o mundo moderno e o aparecimento de uma nova modalidade de comunicação, concebida por mídia e por consequência uma sociedade regida e ambientada por esta, contribuiu para intensificar as relações entre os meios de comunicação e a política, através de mecanismos utilizados para propagar partidos, e representações da imagem dos candidatos e até a capacidade de influenciar o sufrágio universal. Sabe-se que a interface entre política e mídia é um fator que marca uma nova configuração da democracia.

Isto contribui para que um determinado candidato seja visto mais pela sua imagem personificada pela mídia, do que por suas ideias ou feitos políticos. Assim, atenta-se que os políticos e a política estavam vinculados às ideias, hoje está atrelada às pessoas (imagem).

Nesse sentido, de acordo com Schwartzberg (1978) “A política, outrora, eram as ideias. Hoje são as pessoas. Ou melhor, os personagens. Pois, cada dirigente parece escolher um emprego e desempenhar um papel. Como num espetáculo”.

Neste trabalho será abordada a relação entre mídia e política, dando enfoque para as Eleições de 2014 no Estado do Amapá, período em que a mídia teve papel importante na

³⁷ Aluno do Curso de Ciências Sociais da Universidade Federal do Amapá, Bolsista do Programa de Educação Tutorial – PET e membro do GPVIC – Grupo de Estudo e Pesquisa de Violência e Criminalizações. E-mail: Arielsondocarmo@gmail.com

³⁸ Aluno do Curso de Ciências Sociais da Universidade Federal do Amapá, Bolsista do Programa de Educação Tutorial – PET e membro do GPVIC – Grupo de Estudo e Pesquisa de Violência e Criminalizações. E-mail: clei2014cs@hotmail.com

propagação das eleições e na construção simbólica dos candidatos que concorriam ao cargo de Governador. Atenta-se que este é um trabalho exploratório e que pretende ser mais bem trabalhado em outros escritos. Levantam-se questões sobre a relevância da mídia para promover um candidato e menosprezar o outro. Buscou-se analisar a figura dos principais candidatos que concorriam ao pleito de Governador do Estado.

O ex-governador e envolvido em escândalo de corrupção, Waldez Góes (PDT) que voltou ao posto de Governador em 2014, tendo os donos de principais jornais impressos e emissoras de TV e rádios ao seu favor e outro o atual Governador na época Camilo Capiberibe (PSB) tentando a reeleição, tinha a mídia como um de seus inimigos políticos, além de mostrar a configuração deste período e as formas utilizadas pela mídia para denegrir a imagem de um em prol da boa imagem do outro.

No cenário político no Amapá, observou-se que são ofertados pelos partidos políticos os mesmo produtos (candidatos), que são fortalecidos pelo *marketing* político e, ficando assim, os eleitores enquadrados às ideologias e falácias propagadas pelos candidatos na TV, rádios e jornais impressos. Em conformidade com Hollanda³⁹ (2011, p. 40) citando *Schumpeter* afirma que “no mercado político, a propaganda tem importância na definição do Governo, pois homens comuns aderem a um candidato como a marca de um produto”.

Mediante isto, um dos fatores recorrentes para as eleições ao Governo de 2014 no Amapá, era que os cidadãos tinham em vista dois produtos um “bom” e outro “ruim”. Marcado por programas de rádios, televisão e jornais impressos que ora enalteciam e propagavam um candidato “melhor” para o povo, ora usavam de mecanismos midiáticos para demonstrar que outro não deveria continuar no poder, fazendo críticas severas à sua gestão, acirrando as disputas pelo poder entre os partidos e candidatos envolvidos. Esclarece-se que não se fala aqui em todas as redes de televisão, rádios e jornais, especifica-se um grupo, que detém certo monopólio da comunicação do Estado, representado pelo grupo Beija Flor de Comunicação⁴⁰.

As conclusões tiradas dos dados empíricos analisados do jornal A Gazeta – Jornal Verdade apontou uma preferência pela representação de uma “boa” imagem do candidato Waldez Góes, tendo em vista que este tinha expressivo apoio do Sistema Beija-flor, que caracterizavam um de

³⁹ Ver Cristina Buarque de Hollanda. Teoria das Elites, 2011.

⁴⁰ Sistema Beija-Flor de Comunicação (de boa atuação em rádio FM e AM) e ligada ao Grupo Gazeta de Comunicação AP. Integram o grupo Beija-Flor de Comunicação, emissoras como as TVs Tucuju (afiliada da Rede TV! em Macapá) e Taramã e a rádio Antena 1. As emissoras de rádio estão distribuídas nos 16 municípios do Estado.

seus aliados pela busca do poder. Como percebido às dimensões conceituais de política, mídia e os atores políticos analisados no referido trabalho, estão intimamente relacionadas, onde uma influencia a outra, ou seja, essa rede multidimensional de interesse se movimenta de acordo com um fim prático e imediato; onde as ideias, valores e projetos políticos mais notáveis se ajustam ao cenário político e pressionam a realidade local que se impulsiona a uma concretização em tempo hábil aos planos dos grupos políticos.

Sendo assim, os meios de comunicação Amapaense, principalmente o sistema Beija-Flor de Comunicação e suas alianças jornal A Gazeta – Jornal Verdade⁴¹, no período das eleições, fez das imagens dos atores políticos um conjunto representativo simbólico de verdadeiro=falso; positivo=negativo; aceitável = não aceitável, onde o aceitável era Waldez Góes e o não aceitável era o Camilo Capiberibe.

O CASO DAS ELEIÇÕES 2014 NO AMAPÁ: O PAPEL DA MÍDIA

A mídia possui a capacidade de tornar-se onipotente e de agregar-se a ideologias dominantes, disseminando valores e representações simbólicas que alcançam uma grande massa, de modo que, influencia o sujeito na própria percepção da construção do mundo político.

Entende-se que o espaço político no campo midiático se apresenta como uma onda de mercado; como um produto que precisa ser bem aceito ao público consumidor. Nesta perspectiva, o mercado político apresenta algumas regras que condicionam à hierarquização do cenário político e midiático, consecutivamente, à imagem apresentada ou divulgada dos atores políticos, torna-se nada menos do que um produto político-social que necessita de aceitabilidade e legitimidade para sua atuação. Segundo Ferreira (2002), sobre essas circunstâncias, o espaço político tende a se identificar praticamente com a forma especial de mercado, o mercado político. Desse modo, grupos políticos ou oligarquias locais conseguem promover-se e tentam ganhar visibilidade local, através do viés midiático, a fim de naturalizarem ou legitimarem suas ideias, especificamente, o cenário político Amapaense nas eleições de 2014.

É perceptível que a imagem apresentada tanto do candidato Waldez Góes (PDT), como a de Camilo Capiberibe (PSB) visava à aceitabilidade de um em relação à recusa do outro e isso foi fortemente explorado pela mídia local, caso que será tratado com mais detalhes no decorrer desta discussão.

⁴¹ Os exemplares do Jornal A Gazeta – Jornal Verdade, pesquisados para a construção desse estudo encontram-se disponíveis na *Biblioteca Pública do Estado do Amapá* Elcy Lacerda na sessão periódico.

As eleições estaduais no Amapá ocorreram no dia 5 de outubro de 2014, fazendo parte do quadro eleitoral do país. Os 455.514⁴² eleitores contavam com a opção de vinte e quatro deputados estaduais, oito federais, Governador, Presidente da República e senador. Para Governador concorriam ao cargo Jorge Amanajás (PPS), Lucas Barreto (PSD), Bruno Mineiro (PTdoB), Genival Cruz (PSTU), o atual Governador da época Camilo Capiberibe (PSB) e Waldez Góes (PDT). Atenta-se neste trabalho para o cargo de Governador e exclusivamente para a figura dos dois últimos candidatos mencionados.

O fato do atual Governador Waldez Góes (PDT) ter sua candidatura lançada ao cargo de Governo do Estado causou desconforto, tanto em alguns cidadãos como deixou o cenário político conturbado. Alguns viam como uma afronta ele estar tentando a reeleição ao cargo político, pois o mesmo esteve envolvido em escândalos de corrupção. O candidato estava sendo investigado pela Polícia Federal, pela Operação “Mãos Limpas” instaurada pela Polícia Federal em 2010⁴³.

No entanto, pode-se ver o outro lado, seus aliados políticos e os cidadãos que se viam insatisfeitos com o governo de Camilo Capiberibe, passavam a ver a figura de Waldez Góes como um “herói”. E a mídia local logo viria a afirmar com matérias de jornais impressos, rádios e programas de TV a figura do “herói”. Esclarece-se que os meios de comunicação tratados neste trabalho, pertencem aos aliados políticos de Waldez Góes que parece deter certo monopólio, no que se refere a canais de TV, Rádios e Jornais no Estado.

Em contrapartida, o Governador na época Camilo Capiberibe, vinha enfrentando dificuldades em seu Governo, setores da sociedade pareciam insatisfeitos com a sua gestão⁴⁴. Entre estes podemos citar os professores, vigilantes e profissionais da Saúde. Este candidato, que nas eleições de 2010 conquistou o posto político maior do Estado, por ser a “melhor” opção para o povo, tendo

⁴²Dados retirados do site oficial do TRE/AP – Tribunal Regional Eleitoral do Amapá.

⁴³Em 10 de Setembro de 2010, foi deflagrada pela Polícia Federal no Estado do Amapá a operação denominada Mãos Limpas, esta operação em conjunto com o Ministério Público Federal teve como objetivo acabar com o esquema de corrupção que se manteve no Estado de 2002 a 2010. As investigações contaram com o auxílio de alguns órgãos federais, sendo eles: Receita Federal, Controladoria Geral da União e do Banco Central. A referida operação revelou indícios de um esquema de desvio de verbas e recursos da união em programas como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e valorização dos profissionais da Educação – FUNDEB, e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental de Valorização do Magistério – FUNDEF.

⁴⁴Ibope mostrou que 73% da população do Amapá desaprova a administração do governador do Amapá Camilo Capiberibe. A aprovação ficou em 26%. O estudo foi encomendado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) e entrevistou no mês de novembro 504 pessoas em todo o estado. No país foram ouvidas 15.414 pessoas com mais de 16 anos em 727 municípios. Os entrevistados que consideraram o atual governo do estado ruim ou péssimo chegam a 65%. Ótimo ou bom somaram 28% e regular 26%. O resultado colocou o Amapá entre os três piores índices de avaliação do país, ficando à frente somente do Distrito Federal e Rio Grande do Norte (<http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2013/12/governo-camilo-tem-reprovacao-de-73-da-populacao-do-ap-diz-ibope.html>)

em vista que a Operação “Mãos Limpas” trouxe a tona diversos escândalos de corrupção no Estado do Amapá e políticos envolvidos, o Governador Camilo aparece na imagem “do salvador”, que não teve sua imagem atrelada a nenhum escândalo de Corrupção e que estava apto a governar.

Em 2014, enfrenta dificuldades na sua gestão, despertando a empatia dos cidadãos e com a própria elite política, que, no entanto, não é o foco deste trabalho tratarmos com minuciosos detalhes a “persona” do candidato, o que se pretende é demonstrar as formas que a mídia desconstruiu a imagem de “salvador da corrupção” e o transformou em o candidato que não merecia continuar no poder, no inimigo do povo, do opressor, do “perseguidor”. Outro fato que contribuiu para a imagem negativa do candidato foi à guerra que travou com a mídia, que pertencia aos opositores do Governo e como já foi dito anteriormente dos aliados políticos de seu principal adversário.

De certa forma, segundo Freitas (2009) são os meios de comunicação mais influentes que ditam as regras desse jogo, obrigando o ator político a jogar segundo determina a mídia. O que ficou evidente neste período foi que Camilo Capiberibe não jogou conforme gostaria a mídia local ou estas não lhe deram oportunidade, por serem as principais aliadas de seu adversário.

Compreende-se que os personagens da política assumem vários papéis. Nos termos de Schwartzberg (1978) falando sobre a encenação vivida pelos atores políticos, mostra que os mesmo podem desempenhar vários papéis: a) Herói; b) Líder charmoso; c) Nosso Pai; d) Tipo igual a todo mundo. Dentro destas categorias, o candidato Waldez Góes se apresenta na figura do Herói; o ator político encarna um ídolo, uma pessoa com bondade excepcional e triunfante, fadada à vitória e a façanhas, alguém que impõe respeito e recebe admiração. É aquele político que vai resolver o problema, o homem fora do comum, que procura atender a todas as necessidades do povo, o salvador. (Schwartzberg e Freitas, 2009.). Essa imagem de herói foi fortalecida pela mídia local e vendida para os cidadãos, fato interessante, a ser mencionado, é que o candidato Camilo Capiberibe nas Eleições de 2010 também teve sua imagem vendida como ao do salvador da corrupção.

É importante destacar, na ótica de Almeida (2011) que o papel que os candidatos assumem durante a campanha eleitoral, depende da realidade ou da necessidade dos eleitores. Em 2010, o povo queria um candidato ficha limpa, que não teve seu nome envolvido com corrupção e lá estava Camilo Capiberibe. Em 2014, queriam um candidato que resolvesse o problema de um Estado em caos ou livrar das mãos do “CaosMilo”, frase muito utilizada no período eleitoral tanto por apresentadores de rádios e TV's, como pela própria população. Assim a mídia parece construir a imagem do Waldez Góes como o “Salvador”, que outrora era chamado de “ladrão” e “corrupto” por

alguns cidadãos da capital Amapaense. O candidato em 2014 era o herói dos professores, dos vigilantes e o que melhoraria a saúde do Amapá. Fato que corriqueiramente saíram em algumas edições do Jornal A Gazeta – jornal Verdade, bem como em programas de TVs locais. A imagem de Camilo Capiberibe era apresentada nos discursos como a do “opressor” e “corrupto”.

Schwartzenberg (1978, p. 4) também afirma que o ator político precisa construir uma imagem por dois motivos. Primeiro, para ser consolidado como um "símbolo visível e tangível", capaz de atrair a atenção do cidadão. E, segundo, para que sua imagem seja utilizada como rótulo do "produto ou marca política".

Abaixo serão colocadas algumas reportagens do Jornal impresso a Gazeta – Jornal verdade, que em seus editoriais mostrava a imagem do Camilo Capiberibe como o corrupto e de um Waldez Góes que obteve a aceitabilidade dos cidadãos, a figura do “bom” político.



Imagem 1

Imagem 2

Fonte: Edição: A Gazeta-jornal verdade domingo e segunda-feira 19 e 20 de outubro de 2014. Ano XIII Nº 29578. Reportagem: Video “Vaza” e mostra camilo Capiberibe recendo propina; Waldez Venceu em 15, dos 16 municípios do Amapá.

Com relação a essas duas notícias, algo recorrente do referido jornal, era a capacidade de construir a imagem dos candidatos, com o intuito de propagar percepções sobre ambos, neste caso, fica evidente que o candidato Camilo Capiberibe passa por formulações simbólicas de sua imagem, em um grau negativo ou com a tentativa de deslegitimar sua atuação no campo político, já o candidato waldez Góes, perpassa por uma construção simbólica positiva, tentando atrelá-lo ao sentimento de “heroi” ou mesmo como um candidato de virtude louvável.

Assim sendo, Alsina (2009), esclarece que fica estabelecido que a mídia tende a construir uma realidade aparente, uma ilusão. E foi o que aconteceu, a mídia Amapaense desconstruiu a imagem do corrupto e propagou a imagem de “injustiçado” do candidato Waldez Góes, daquele que tinha muitas acusações, mas, nenhuma prova. E para corrigir a injustiça ocorrida, nada mais justo que os cidadãos lhe concederem o poderio de Governador do Estado.

Nas eleições de 2014 para o cargo de governador do Estado do Amapá, tais fenômenos, se relacionaram intrinsecamente para polaridade das oligarquias locais do Estado, principalmente, aos

dois candidatos Waldez Góes e Camilo Capiberibe que influenciavam as relações de poder no campo midiático Amapaense e que contribuíam para divisão dos interesses e divulgações de categorias que ora promoviam ou ridicularizavam.

Quando relacionado às questões que envolviam as articulações dos políticos que eram contra o Governo, debates e ideologias floresceram, para acentuar, as mídias do Estado, tais como a TV Tarumã, Tucuju e as Rádios 102 FM, Rádio Diário FM e diversos jornais se posicionavam contra a atual gestão, como o jornal do Dia, A Gazeta- jornal Verdade, ambas relacionadas com o sistema Beija-Flor de Comunicação, pertencente à família do ex-senador Gilvan Borges (PMDB), devido a posicionamentos que denegriram a imagem do então governador Camilo Capiberibe e que causou grande fervor político, pois, este grupo produzia e divulgava críticas sistemáticas ao seu Governo, onde por meio da mídia impressa e da retórica das rádios tentavam promover o seu aliado Waldez Góes.

O programa de Rádio chamado *Opinião com Gilvan Borges* foi um dos quais mais criticou e ridicularizou a imagem do candidato Camilo Capiberibe. Em seu discurso, era evidente uma tendência de tentar derrubar Camilo Capiberibe e enaltecer a si próprio, promovendo suas qualidades e de seu aliado político Waldez Góes.

Gilvan Borges, além de esta concorrendo ao cargo ao senado em 2014, é dono das TV Tucuju, Rádio Tarumã, Rádio 102 FM e tem relação com os jornais impressos A Gazeta, Jornal do Dia e Tribuna Amapá. Esses jornais, TV's e rádios parecem ter influenciado o ato de votar dos cidadãos, pois programas populares de rádios e TV's e os jornais acima mencionados, no período das eleições corriqueiramente em suas edições não mostravam imparcialidade e o assunto preferido era denegrir a imagem do candidato Camilo Capiberibe.

Alguns programas como Bronca Pesada e Rota 16, programas policiais que atingem um grande público; era comum ligar a TV e ver os apresentadores tecendo severas críticas a apenas um ator político e propagavam nesses programas e nos jornais impressos a exigência de um “novo”, o candidato que resolveria os problemas do Estado. Contudo, pareciam esquecer que o candidato Waldez Góes estivera envolvido em escândalo de corrupção e nem ao menos refrescavam a memória do cidadão sobre a Operação Mãos-Limpas, fato que parece ter sido esquecido pela mídia local.

A pergunta que se faz, mediante a esse discurso é que novo é esse que falavam? Como foi dito, Waldez Góes já havia governado o Estado (2003-2010) e teve sua imagem divulgada em Rede Nacional por envolvimento em escândalos de corrupção. Claro que não se trata aqui de defender a

boa imagem de Camilo Capiberibe ou de seu Governo, e sim questionar se o papel da mídia está sendo idôneo, ou seja, imparcial, mediante aos reais interesses de partidos políticos ou até mesmo dos candidatos ao cargo. No entanto, a realidade que se apresentava era visivelmente outra, pois, a maior parte dos meios de comunicação estavam atrelados ao Sistema Beija Flor de Comunicação, onde ocorria um forte jogo de interesses, em oposição declarada ao governador Camilo Capiberibe.

Segundo Machado (2007), esclarece que a mídia, por sua vez, enquanto produtora de discurso penetra nas relações humanas, sendo responsável pelos processos de interação e formação cultural, agrega diferentes linguagens que se unem para chegar ao produto final, a mensagem midiática. A partir do autor compreende-se que as revistas, jornais impressos ou a televisão são exemplos da união de linguagens verbais a não verbais.

Nesse contexto, entende-se que os discursos são capazes de influenciar na opinião das pessoas e, no Amapá os discursos utilizados pela mídia de alguma forma influenciou o ato de votar do cidadão. Haja vista que a batalha na Arena Política Amapaense era entre Camilo Capiberibe e Waldez Góes, coisa que boa parte da mídia local fez questão de propagar, deixando os outros candidatos com pouca visibilidade.

O Jornal A Gazeta – Jornal Verdade, na edição de sexta-feira 17 de outubro de 2014, a Capa noticiava apoio de professores ao Waldez no segundo turno, na folha A-3 durante o segundo turno, traz uma reportagem que noticiava: “Waldez garante manutenção dos programas sociais, em uma eventual eleição”, nesta mesma página, o jornal traz uma charge e pequenos textos em que aparece Camilo em um debate sendo questionado sobre educação, respondendo que não saberia lidar com os problemas da educação.



Imagem 3



Imagem 4

Fonte: A imagem 3 em A-3 onde apresenta uma charge que criticava o Governador Camilo. A imagem 4 na mesma edição; A Gazeta- jornal verdade- capa sexta-feira 17 de outubro. Reportagem: professores definem apoio ao Waldez no segundo turno; professores nesta quarta-feira na sede do Sinsepeap. Ano XII. Nº 29576.

As narrativas se entrelaçam com os fatos políticos em que o Estado se encontrava, contudo, isso foi utilizado pelas editoras como um produto para mostrar que o candidato Waldez Góes se apresentava como o mais “habilitado” para governar o Estado, paralelamente, os discursos sempre levavam para legitimar o capital político que outrora o candidato possuía, tanto é que isso fez do político um dos principais candidatos nas eleições de 2014.

É importante elucidar que os fortes ataques feitos pelo sistema Beija Flor ao Governador Camilo Capiberibe e a Coligação “Frente Popular em favor do Amapá” entraram com um recurso no Tribunal de Justiça Eleitoral (TRE) que foi acatada pelo desembargador Carlos Tork pedindo a remoção de tais críticas e a acusação feita ao seu governo de improbidade administrativa, na realidade, o que se percebe no Amapá é que existe uma forte polaridade e hierarquização política com resquícios oligárquicos vinculados a um grupo político com interesses monólogos que tendem a manipular o cenário político, para articular interesses. Evidencia-se que para essa estrutura ideológica dos grupos dominantes se consolidarem, primeiro perpassa pela massa, que consomem suas ideias e reproduzem seus valores, despertando assim empatia pelo Governo e articulando-se com outras categorias sociais para divulgar suas propostas. Sendo assim, o cenário político se apresenta com certa característica arquitetônica, bem definida e projetada com fins certos, derrubar o Governo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por conseguinte, a finalidade deste trabalho objetivou demonstrar a relação entre a mídia e política nas eleições para Governador no Estado do Amapá, no ano de 2014. O papel que esta desempenhou na configuração da arena política Amapaense, evidenciou-se pela relação íntima entre os meios de comunicação amapaense e os candidatos, tornando-se notável a influência das ideologias dos grupos políticos nas narrativas jornalísticas, no qual a conotação simbólica de suas ideias apresentava o lado a qual pertencia, a qual reconstruía e divulgava a imagem dos políticos que apoiavam ou menosprezavam, com o intuito de influenciar o cenário político.

Sendo assim, as eleições do Estado em 2014, floresceu fatos históricos que o próprio país enfrentou e enfrenta em sua história política, ou seja, a polaridade política, oligarquia de grupos familiares e a hierarquização do cenário político. Deste modo, uma grande massa adere aos seus interesses privados, valores e ideias que em meio as suas alianças e posicionamento desenharam o cenário político. Porém, além dessas representações políticas, esse maquinário ideológico, chamado mídia, possui a capacidade de conduzir uma gama de percepções da própria construção do mundo

político, ou seja, ela tem o poder de modelar e remodelar os personagens públicos de acordo com os seus interesses.

Constata-se que os meios de comunicação aliados ao candidato Waldez Góes não apresentavam em seus editoriais e programas uma imparcialidade na comunicação. Isto se constatou através do intenso uso de informações em jornais impressos, rádios e programas de TV's que vinculavam a imagem negativa do político Camilo Capiberibe. O candidato Waldez Góes que outrora fora chamado de "ladrão" e "Corrupto" e que em 2010 era motivo de insatisfação e vergonha nacional se apresentou no ano de 2014 como um candidato que deveria voltar ao poder, a partir das alianças político-partidárias e auxílio da mídia, que por ironia, pertencia a alguns de seus aliados políticos. Foi fundamental para transformar a imagem de "corrupto" em "herói", para aquele que resolveria os problemas de um "Estado em crise". A mídia atuou fortemente para a construção e desconstrução da imagem do candidato envolvido na operação Mãos Limpas, com a finalidade de minimizar possíveis empecilhos no resultado das eleições.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Cosma Ribeiro de. A Participação do Feminino na Política Paraibana: Mudanças Culturais no interior do Nordeste Brasileiro. XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais. Salvador 7 a 10 de agosto de 2011. Universidade Federal da Bahia. Anais.

ALSINA, Miguel Rodrigo. O Estudo da Notícia. In: _____. A Construção da Notícia. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009. P. 17-110.

FREITAS, Renata Suely de. Identidade, imagem e ética na comunicação política. Revista de C. Humanas, Viçosa, v. 9, n. 2, p. 177-190, jul./dez. 2009.

FERREIRA, Assuéro. Pluralismo Político e Mídia. Democracia Possível ou Impositiva? . Revista Ciências Sociais. V 33. N1. p. 61 a 71. 2002.

HOLLANDA, Cristina Buarque. Teoria das Elites. Zahar – Rio de Janeiro: 2011.

MACHADO, Fernanda Nunes. ASCENSÃO E QUEDA, VITÓRIA E DERROTA: A CONSTRUÇÃO IMAGÉTICA DE FERNANDO COLLOR DE MELLO NAS CAPAS DA REVISTA VEJA. Trabalho de Conclusão de Curso. Unifra. Santa Maria – RS. 2007.

SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard. O estado espetáculo. Rio de Janeiro, Difel, 1978.

