

E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados

V. 13 N. 31 Jan./Abr. 2020

DOI: <https://doi.org/10.51206/e-legis.v13i31>

Sumário

Editorial

EDITORIAL

Antonio Teixeira de Barros 4-5

Expediente

EXPEDIENTE

6-9

Dossiê Políticas Ambientais

APRESENTAÇÃO DO DOSSIÊ

POLÍTICAS AMBIENTAIS

10-11

Antonio Teixeira de Barros, Eloisa Beling Loose, Maurício Schneider, Noêmia Félix da Silva

DO DIREITO FLORESTAL AO

DIREITO AMBIENTAL: UM

RESGATE HISTÓRICO DA

PROTEÇÃO JURÍDICA DO MEIO

12-31

AMBIENTE

Pablo Alan Jenison Silva, Cintia
Garabini Lages

A QUEM INTERESSAM AS
POLÍTICAS AMBIENTAIS? REDES
DE FINANCIAMENTO ELEITORAL
EMPRESARIAL NA COMISSÃO DE
MEIO AMBIENTE E
DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL (CMADS) DA
CÂMARA DOS DEPUTADOS 32-60

Rodrigo Rossi Horochovski, Ivan
Jairo Junckes, Tainá Reis Serafim

AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO
DA POLÍTICA ESTADUAL DE
RESÍDUOS SÓLIDOS EM
ALAGOAS POR MEIO DA
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E
FINANCEIRA 61-82

Deivdson Brito Gatto, Maria
Cecília Junqueira Lustosa

VIRTUALIDADES DA
INFORMAÇÃO AMBIENTAL NO
CONTEXTO DOS COMITES DE
BACIAS HIDROGRÁFICAS DO RIO
GRANDE DO SUL, BRASIL 83-109

Luciana Turatti, Jane Márcia
Mazzarino

JORNALISMO E INVISIBILIDADE
DO CONFLITO AMBIENTAL NO
CASO DA CMPC CELULOSE
RIOGRANDENSE 110-
129

Cláudia Herte de Moraes, Eliege
Maria Fante

Artigos

[THE PROFESSIONAL TRAINING POLICY IN THE BRAZILIAN FEDERAL LEGISLATIVE BODY: THE PATH OF CORPORATE EDUCATION IN THE MODERNIZATION NARRATIVE OF THE PARLIAMENT](#) 130-149

William Maximiliano Carvalho de Melo, Fernando de Souza Coelho

[AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE DA POLÍTICA DE BANDEIRAS TARIFÁRIAS NA REGIÃO SUDESTE DO BRASIL \(2015-2018\)](#) 150-173

Lívia de Souza Viana, Rose Mirian Hofmann, Fausto Barros de Sá Teles, Fabiano Peruzzo Schwartz

[EMBRIAGUEZ AO VOLANTE, HOMICÍDIO E LESÃO CORPORAL NO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO: CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS SOBRE A LEI Nº 13.546/2017](#) 174-193

Glaison Lima Rodrigues

[A ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL E DO URUGUAI E SEUS REFLEXOS NA COMPOSIÇÃO DAS DISCUSSÕES EM PLENÁRIO SOBRE O ABORTO \(1985-2016\)](#) 194-210

Luis Gustavo Teixeira da Silva

[POLICIAIS MILITARES NOS LEGISLATIVOS ESTADUAIS: PRODUÇÃO LEGISLATIVA, TEMAS](#) 211-

[E INTERESSES CORPORATIVOS](#) 228

Elias Ariel de Souza

Dissertações do Mestrado Profissional em Poder Legislativo

[DISSERTAÇÕES DE MESTRADO
DEFENDIDAS EM 2019 NO
MESTRADO PROFISSIONAL EM
PODER LEGISLATIVO](#) 229-
237

Mestrado Profissional em Poder
Legislativo



EDITORIAL

Antonio Teixeira de Barros¹

Esta edição da revista E-Legis apresenta o dossiê Políticas Ambientais, em um momento em que o debate sobre estratégias e políticas voltadas para o setor ambiental adquirem cada vez centralidade, tanto no Brasil quanto no cenário global.

Além dos cinco artigos do referido dossiê, a edição atual apresenta ainda cinco artigos de tema livre. O primeiro *The Professional Training Policy in the Brazilian Federal Legislative Body: the path of corporate education in the modernization narrative of the Parliament*, de William Maximiliano Carvalho de Melo e Fernando de Souza Coelho, investiga a emergência das escolas do legislativo no âmbito federal, após a redemocratização. O texto sintetiza ainda alguns elementos históricos da política de formação profissional na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

O segundo, de autoria de Livia de Souza Viana, Rose Mirian Hofmann, Fausto Barros de Sá Teles, Fabiano Peruzzo Schwartz, *Avaliação da efetividade da política de bandeiras tarifárias na região Sudeste do Brasil (2015-2018)*, estuda as medidas adotadas pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) para conter o consumo de energia elétrica. A avaliação utiliza-se de duas abordagens estatísticas: a comparação entre médias de variação de consumo e a regressão linear múltipla a partir de variáveis com potencial explicativo sobre o perfil de consumo de energia elétrica. As duas abordagens foram desenvolvidas a partir de dados de consumidores residenciais da Região Sudeste do Brasil, e convergiram para um resultado comum: a aplicação da Política de Bandeiras Tarifárias não alterou de forma significativa o consumo de energia elétrica, o que sugere possível falha na efetividade dessa política.

Em seguida temos *Embriaguez ao volante, homicídio e lesão corporal no código de trânsito brasileiro: considerações críticas sobre a lei nº 13.546/2017*, de Glaison Lima Rodrigues. A referida lei trata da punição aos crimes de homicídio e lesão corporal

¹ Editor da revista E-Legis.

previstos no Código de Trânsito Brasileiro e sua relação com a embriaguez ao volante.

A organização institucional da Câmara dos Deputados do Brasil e do Uruguai e seus reflexos na composição das discussões em plenário sobre o aborto (1985-2016) é o tema do estudo assinado por Luis Gustavo Teixeira da Silva. O propósito é discutir o modo como a organização institucional das sessões plenárias das duas instituições, definidas por seus respectivos regimentos internos, estruturou a composição das intervenções discursivas sobre a interrupção voluntária da gravidez entre os anos de 1985 e 2016.

O último texto, Policiais militares nos legislativos estaduais: produção legislativa, temas e interesses corporativos, de Elias Ariel de Souza, avalia como os interesses corporativos impactam a atuação desses parlamentares. A principal conclusão mostra grande relevância das homenagens a integrantes das forças policiais como estratégia de conexão eleitoral.



EXPEDIENTE

Conselho Editorial

Afredo Attié Júnior, Tribunal de Justiça de São Paulo - SP

Aloísio Krohling, Faculdade de Direito de Vitória - ES

Ana Lúcia de Sousa, Universidade Federal de Roraima - RR

André Freire da Silva, Câmara dos Deputados - DF

Andre Luiz Marengo dos Santos, Universidade Federal do Rio Grande do Sul - RS

Bruno Pasquarelli, Universidade do Sagrado Coração - SC

Bruno Rubiatti, Universidade Federal do Pará - PA

Edna Miola, Universidade Tecnológica Federal do Paraná - PR

Edson Ferreira de Carvalho, Universidade Federal de Viçosa - MG

Elinaldo Leal Santos, Universidade Estadual do Sul da Bahia - BA

Fabiano Guilherme Mendes Santos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro - RJ

Fabiano Peruzzo Schwartz, Câmara dos Deputados - DF

Fabício Barbosa Maciel, Universidade Estadual do Norte Fluminense - RJ

Fernando Scheeffler, Centro de Educação Superior do Alto Vale do Itajaí - SC

Francisco Paulo Jamil Marques, Universidade Federal do Paraná - PR

Juliana Werneck de Souza, Câmara dos Deputados - DF

Lucio Remuzat Rennó Junior, Universidade de Brasília - DF

Manoel Leonardo Santos - Universidade Federal de Minas Gerais - MG

Maria Érica de Oliveira Lima, Universidade Federal do Ceará - CE

Maria do Rosário de Fátima e Silva, Universidade Federal do Piauí - PI

Marina Haizenreder Ertzogue, Universidade Federal do Tocantins - TO

Milton Pereira da Silva Filho, Câmara dos Deputados - DF

Rachel Barreto, Universidade Federal de Minas Gerais - MG

Sayonara Leal, Universidade de Brasília - DF

Sérgio Soares Braga, Universidade Federal do Paraná - PR

Suylan de Almeida Midlej e Silva, Universidade de Brasília - DF

Equipe Editorial

Editor científico: Antonio Teixeira de Barros, Câmara dos Deputados - DF

Editor adjunto: Thiago Gomes Eirão, Câmara dos Deputados - DF

Conselho Científico

Ada Cristina Machado Silveira, Universidade Federal de Santa Maria - RS

Adelma Nunes Barros, Universidade Federal do Amapá - UFAP

Adriano Codato, Universidade Federal do Paraná - PR

Ana Cláudia Niedhardt Capella, Universidade Estadual Paulista - SP

Ana Maria Colling, Universidade Federal Grande Dourados - MS

Andrea Maria Linhares da Costa, Universidade Estadual do Rio Grande do Norte - RN

Aparecido Reis, Universidade Federal do Mato Grosso do Sul - MS

Bruno de Castro Rubiatti, Universidade Federal do Pará - PA

Bruno Pinheiro Wanderley Reis, Universidade Federal de Minas Gerais - MG

Carmen Pineda Nebot, Instituto Nacional de Administracion Publica (Espanha)

Cláudia Regina Fonseca Lemos, Centro de Formação da Câmara dos Deputados – DF

Claudio Reis, Universidade Federal da Grande Dourados - MS

Cristina Leston-Bandeira, University of Leeds (Reino Unido)

Ednaldo Aparecido Ribeiro, Universidade Estadual de Maringá - PR

Eva Anduiza, Universitat Autònoma de Barcelona (Espanha)

Francilene dos Santos Rodrigues, Universidade Federal de Rondônia - UFRR

Francisco Paulo Jamil Marques, Universidade Federal do Paraná - PR

Guilherme Wagner Ribeiro, Assembleia Legislativa de Minas Gerais - MG

Hemerson Luiz Pase, Universidade Federal de Pelotas - RS

Isabel Rosa Gritti, Universidade Federal da Fronteira Sul - RS

Isabele Baptista Mitozo, Universidade Federal do Paraná - PR

Jairo Cesar Marconi Nicolau, Universidade Federal do Rio de Janeiro - RJ

Janaína Alvarenga Aragão, Universidade Estadual do Piauí - PI

Jorge Antonio Menna Duarte, Centro Universitário de Brasília/Embrapa - DF

José Joaquim Dinis Reis, Universidade de Coimbra (Portugal)

Marcelo Mella Polanco, Universidad de Santiago de Chile (Chile)

Mariana Possas, Universidade Federal da Bahia - BA

Suzy dos Santos, Universidade Federal do Rio de Janeiro - RJ

Sylvia Iasulaitis, Universidade Federal de São Carlos - SP

Valdemir Aparecido Pires, Universidade Estadual Paulista - SP

Vera Chaia, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - SP

Vitor Braga, Instituto Politécnico do Porto (Portugal)

Viviane Mosine Rodrigues, Universidade de Vila Velha - ES

Willber Nascimento, Universidade Federal de Pernambuco - PE

Revisão de Texto

Adriana Resende, Câmara dos Deputados - DF

Elisabeth Paes, Câmara dos Deputados - DF

Lindalva Albuquerque, Câmara dos Deputados - DF

Maria Tereza Resende, Câmara dos Deputados - DF

Rafael Freire, Câmara dos Deputados - DF

Ronaldo Santiago, Câmara dos Deputados - DF

Cláudio Ferreira, Câmara dos Deputados - DF

Revisão de normas técnicas da ABNT

Tuany Maria Ribeiro Cirino, estagiária na Coordenação de Pós-Graduação do Cefor, Câmara dos Deputados - DF

Projeto Gráfico

Márcia Xavier Bandeira, Câmara dos Deputados - DF

Marina Camargo Guimarães, Câmara dos Deputados - DF

Fotografias

Banco de imagens – SEFOT/SECOM, Câmara dos Deputados - DF



APRESENTAÇÃO DO DOSSIÊ POLÍTICAS AMBIENTAIS

Antonio Teixeira de Barros¹

Eloisa Beling Loose²

Maurício Schneider³

Noêmia Félix da Silva⁴

Esta edição da revista E-Legis apresenta o dossiê Políticas Ambientais, em um momento em que o debate sobre estratégias e políticas voltadas para o setor ambiental adquirem cada vez centralidade, tanto no Brasil quanto no cenário global.

Além dos cinco artigos do referido dossiê, a edição atual apresenta ainda cinco artigos de tema livre. O primeiro *The Professional Training Policy in the Brazilian Federal Legislative Body: the path of corporate education in the modernization narrative of the Parliament*, de William Maximiliano Carvalho de Melo e Fernando de Souza Coelho, investiga a emergência das escolas do legislativo no âmbito federal, após a redemocratização. O texto sintetiza ainda alguns elementos históricos da política de formação profissional na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

O segundo, de autoria de Livia de Souza Viana, Rose Mirian Hofmann, Fausto Barros de Sá Teles, Fabiano Peruzzo Schwartz, Avaliação da efetividade da política de bandeiras tarifárias na região Sudeste do Brasil (2015-2018), estuda as medidas adotadas pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) para conter o consumo de energia elétrica. A avaliação utiliza-se de duas abordagens estatísticas: a comparação

¹ Doutor em Sociologia pela UnB. Pós-doutorado em Comunicação em Meio Ambiente pela Universidade Fernando Pessoa (Portugal). Docente e pesquisador do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação da Câmara dos Deputados (CEFOR). Editor da revista E-Legis. E-mail: antonibarros@gmail.com

² Pesquisadora na área de comunicação e meio ambiente. Pós-doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS (2018). Doutora em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Paraná UFPR (2016). É vice-líder do Grupo de Pesquisa Jornalismo Ambiental (CNPq/UFRGS) e membro da International Environmental Communication Association (IECA) e da Associação Brasileira de Pesquisadores em Jornalismo (SBPJor). E-mail: eloisa.beling@gmail.com

³ Doutor em Ecologia e Recursos Naturais pela Universidade Federal de São Carlos, Brasil (2001). Pós-doutorado em Ciências Ambientais pela University of East Anglia, Reino Unido (2013). Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados. Docente e pesquisador do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação da Câmara dos Deputados (CEFOR). E-mail: mauricio.schneider@camara.leg.br

⁴ Doutora em Comunicação pela Universidade de Brasília (2017). Professora da Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Tem experiência na área de Comunicação, com ênfase em Comunicação e Meio Ambiente, Análise de Discurso, e a relação da Comunicação com a Política, Ciência e espaço público e cidadania. E-mail: noemiefelix@gmail.com

entre médias de variação de consumo e a regressão linear múltipla a partir de variáveis com potencial explicativo sobre o perfil de consumo de energia elétrica. As duas abordagens foram desenvolvidas a partir de dados de consumidores residenciais da Região Sudeste do Brasil, e convergiram para um resultado comum: a aplicação da Política de Bandeiras Tarifárias não alterou de forma significativa o consumo de energia elétrica, o que sugere possível falha na efetividade dessa política.

Em seguida temos Embriaguez ao volante, homicídio e lesão corporal no código de trânsito brasileiro: considerações críticas sobre a lei nº 13.546/2017, de Glaison Lima Rodrigues. A referida lei trata da punição aos crimes de homicídio e lesão corporal previstos no Código de Trânsito Brasileiro e sua relação com a embriaguez ao volante.

A organização institucional da Câmara dos Deputados do Brasil e do Uruguai e seus reflexos na composição das discussões em plenário sobre o aborto (1985-2016) é o tema do estudo assinado por Luis Gustavo Teixeira da Silva. O propósito é discutir o modo como a organização institucional das sessões plenárias das duas instituições, definidas por seus respectivos regimentos internos, estruturou a composição das intervenções discursivas sobre a interrupção voluntária da gravidez entre os anos de 1985 e 2016.

O último texto, Policiais militares nos legislativos estaduais: produção legislativa, temas e interesses corporativos, de Elias Ariel de Souza, avalia como os interesses corporativos impactam a atuação desses parlamentares. A principal conclusão mostra grande relevância das homenagens a integrantes das forças policiais como estratégia de conexão eleitoral.



**DO DIREITO FLORESTAL AO DIREITO AMBIENTAL: UM RESGATE HISTÓRICO
DA PROTEÇÃO JURÍDICA DO MEIO AMBIENTE**

**FROM FOREST RIGHT TO ENVIRONMENTAL RIGHT: A HISTORICAL RESCUE
OF JURIDICAL PROTECTION OF THE ENVIRONMENT**

**DE LA LEY FORESTAL A LA LEY AMBIENTAL: UNA RECUPERACIÓN
HISTÓRICA DE LA PROTECCIÓN LEGAL AMBIENTAL**

Pablo Alan Jenison Silva*
Cintia Garabini Lages**

Resumo: A proteção do Meio ambiente e a compreensão de sua função para manutenção da vida são imprescindíveis para a efetivação do projeto constitucional de fortalecimento do Estado de Direito Socioambiental. Com o objetivo de contribuir para um melhor entendimento desses aspectos o presente artigo aborda a evolução da proteção jurídica ambiental, demonstrando a origem histórica do Direito Florestal a partir de uma breve perspectiva comparada e reconstrói o desenvolvimento deste no ordenamento jurídico brasileiro, além de apresentar a mudança de paradigmas ocorrida com a inclusão de novos objetos de proteção dando origem ao Direito ambiental e dessa forma redefinindo a concepção de Estado a partir do reconhecimento de novos direitos e reinterpretação dos direitos anteriormente reconhecidos. Para tanto, utilizou-se da dogmática jurídica, sobretudo, da revisão da literatura e da legislação brasileira.

Palavras-chave: Meio Ambiente; Direito Florestal; Direito Ambiental; Ecologização Constitucional; Legislação Ambiental.

Abstract: The protection of the environment and the comprehension of its function for the maintenance of life are indispensable for the realization of the constitutional project of strengthening of the State of Social Environmental Right. The aim of this article is to contribute to a better understanding of the aspects involved in this issue, this paper deals with the development of environmental legal protection, demonstrating the historical origin of Forest Right from a brief comparative perspective and reconstructing its development in the planning Brazilian law, besides presenting the paradigm shift that occurred with the inclusion of new objects of protection giving rise to Environmental Right and thereby

*Mestrando em Direito no Programa de Pós Graduação em Direitos Sociais da Universidade Federal de Pelotas – UFPel. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3799-8551>

**Doutora e Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Professora do Programa de Pós-graduação stricto sensu da Universidade de Itaúna. Professora de Direito Constitucional e Hermenêutica e Argumentação Jurídica da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Coordenadora de Pesquisa da Faculdade Mineira de Direito em Betim. E-mail: cintiagarabini@gmail.com

redefining the concept of State from the recognition of new rights and reinterpretation of previously recognized rights. For this purpose, it was used of legal dogmatic, the review of Brazilian literature and legislation.

Keywords: Environment; Forest Right; Environmental Right; Constitutional greening; Environmental legislation.

Resumen: La protección del medio ambiente y la comprensión de su función para mantener la vida son esenciales para la realización del proyecto constitucional de fortalecimiento del estado de derecho social y ambiental. Con el fin de contribuir a una mejor comprensión de estos aspectos, este artículo analiza la evolución de la protección legal del medio ambiente, demuestra el origen histórico de la Ley Forestal desde una breve perspectiva comparativa y reconstruye su desarrollo en el sistema legal brasileño. El cambio de paradigma se produjo con la inclusión de nuevos objetos de protección que dieron lugar a la ley ambiental y, por lo tanto, redefinieron la concepción del estado a partir del reconocimiento de nuevos derechos y la reinterpretación de derechos previamente reconocidos. Para eso, utilizamos la dogmática legal, sobre todo, la revisión de la literatura y la legislación brasileña.

Palabras clave: Medio Ambiente; Ley Forestal; Derecho Ambiental; Ecologización Constitucional; Legislación Ambiental.

1 Introdução

A sociedade está em constante mudança e o Direito, para atender às necessidades desta, tende a transformar-se, caracterizando-se como essencialmente mutável. A complexidade dos problemas ambientais na contemporaneidade aponta a necessidade de desenvolvimento de novas medidas protetivas do meio ambiente essenciais e urgentes, medidas essas que se revestem de juridicidade na medida em que visam a garantia de direitos fundamentais constitucionalmente tutelados.

No Brasil, o movimento ecologista da década de 1970 inaugurou um novo momento na história da tutela do meio ambiente, promovendo mudanças paradigmáticas no que se refere ao alcance da proteção ambiental e exercendo influência direta no processo constituinte, possibilitando ao mesmo tempo o reconhecimento do direito ao meio ambiente sadio como direito fundamental e a introdução de um capítulo sobre o Meio Ambiente no Título reservado à Ordem Social na Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, o presente trabalho questiona como é possível a construção da proteção jurídico-constitucional do Meio Ambiente em um modelo de desenvolvimento apto a considerar as gerações futuras e a sustentabilidade dos recursos naturais. A resposta provisória a este questionamento encontra-se na delimitação de um novo paradigma de estado, o Estado de Direito Ambiental.

Para tanto, inicialmente demonstrar-se-á a origem histórica do Direito Florestal a partir de uma breve perspectiva comparada, bem como será reconstruído seu desenvolvimento no ordenamento jurídico brasileiro, além de demonstrar a mudança de paradigmas ocorrida com a inclusão de novos direitos objetos de proteção jurídico-constitucional, dando origem ao Direito Ambiental e dessa forma redefinindo a concepção de Estado a partir do reconhecimento de novos direitos e reinterpretação dos direitos anteriormente reconhecidos.

2 Breves comentários ao paradigma do direito florestal no direito comparado

O Direito Comparado oferece meios para melhor compreensão do processo da construção do Direito por via da atividade legislativa, de modo que para a concepção adequada do objeto de estudo do presente trabalho, faz-se imprescindível a sua contextualização histórica e espacial. Assim, verificar-se-á, sumariamente, nesta sequência, a origem da proteção jurídica das florestas em diferentes países.

De acordo com Pereira (1950) a história do Direito Florestal se condensa com a história econômica da madeira, sua abundância e crise, demonstrando que as preocupações com as florestas iniciaram quando os povos começaram a sentir as consequências de sua falta, refletidas nos efeitos climáticos, na agricultura e no desaparecimento de matéria prima para as necessidades da sociedade industrial.

Segundo o autor, a origem do Direito Florestal está intimamente conexa com a importância física das florestas e a proteção jurídica dispensada às árvores em todas as civilizações desde a Antiguidade, com as referências à veneração religiosa que se fazia à floresta e nos sacrifícios aos deuses em todos os pontos da terra, estabelecendo sanções em favor de sua proteção. (PEREIRA, 1950, p. 17).

Alude o referido autor que a proteção florestal na Grécia Antiga estava restrita ao incêndio, considerado delito criminal passível de punição. Registra também recomendações imperiais de várias dinastias chinesas na difusão da silvicultura tornando este país referência no estudo, análise e desenvolvimento do conhecimento científico desta, assim como o Japão, que instituiu quatro escolas superiores de silvicultura, conferindo relevo internacional à matéria.

A Lei das XII Tábuas, em 450 a. C apresentava disposições para prevenir a devastação das florestas. Segundo Venosa (2016, p. 30), “Se alguém, sem razão, cortou árvores de outrem, que seja condenado a indenizar à razão de 25 asses por árvore cortada”, abrindo caminhos à construção da proteção florestal em Roma, que também dispunha de uma lei contra incendiários, a exemplo do Direito Italiano medieval, onde o incêndio nas florestas era considerado um delito gravíssimo.

No Direito francês, as variadas legislações comprovam a especial preocupação protecionista aos recursos florestais, estabelecendo penas rigorosas como punição corporal nos

crimes de incêndio, influenciados pelo Direito Germânico, que na Idade Média, punia com pena de morte os incendiários, modelo adotado também pelo Código Penal Austríaco (PEREIRA, 1950). Assim, ao longo da História, observa-se que a se floresta tornou objeto de proteção jurídica, pelos mais variados povos, sempre pelo viés punitivo penal. Entretanto, com o crescimento da população, o desenvolvimento da sociedade e consequente valorização dos recursos florestais, fundamentais para a economia, a proteção florestal restrita à esfera penal restou insuficiente. Diante deste cenário, Osny Duarte Pereira expôs:

Compreendeu-se que não bastava castigar a destruição. Eram necessárias disposições coercitivas destinadas a aplicar meios de conservar e de desenvolver essa riqueza natural, indispensável à manutenção da vida nos aglomerados urbanos e à própria sobrevivência da humanidade, afastando o perigo na fome, das secas, das inundações, da variedade climática e outros danos conhecidamente ligados a devastação da selva (PEREIRA, 1950, p. 15).

Surgem legislações voltadas para a utilização racional da terra, determinando normas no sentido de promover o melhor aproveitamento desta, lançando-se mão de novas técnicas oriundas da evolução das ciências biológicas e ecologia, que conjuntamente com a silvicultura estabeleceram formas de extrativismo que garantisse a manutenção da fertilidade e a estabilização dos recursos florestais.

Tais técnicas tornaram-se complexas em virtude do desconhecimento destas ciências por parte dos seus destinatários, o que levou o Estado a reconhecer a necessidade de estabelecer um departamento administrativo especializado que auxiliasse a população na implementação deste novo modelo de cultivo, bem como responsável pela produção de uma legislação florestal codificada.

É importante salientar que o conteúdo desses diplomas legais não foi instituído de forma uniforme e que estes receberam influência direta da política econômica de cada país. Essa intervenção estatal variou de acordo os paradigmas de suas respectivas constituições, adotando tendências individualistas ou socialistas na regulamentação da exploração, conservação e reprodução dos recursos florestais, inclusive em terras particulares (AHRENS, 2003).

Na Inglaterra, a Magna Carta de 1215 ampliou os direitos da nobreza sobre as florestas. Na França, a criação de tribunais florestais contribuiu para o surgimento de leis florestais mais específicas como a promulgação da *Ordonnance des Eaux et Forêts*¹ em 1669 pelo Ministro Jean-Baptiste Colbert (DUBY, 1993). Embora tenha ocorrido a continuidade no desenvolvimento de outras legislações internacionais acerca da proteção às florestas, cumpre destacar que nesse

¹ A Ordenação de Luís XVI conhecida como Portaria de 1669, surgiu da preocupação de Jean-Baptiste Colbert com a escassez de madeiras no Reino para a construção de embarcações. Assim, Luís XIV promulgou uma ordem de reforma nas Águas e Florestas com o objetivo de controlar o acesso dos súditos aos recursos naturais, unificar leis florestais, reorganizar a administração, especificar as competências dos oficiais reais, além de impor a todo o reino um modo de exploração uniforme das florestas. É por essa razão que a Portaria de 1669 é às vezes considerada o primeiro Código florestal (CARNEIRO, 2011)

interim o Brasil já apresentava forte expressão no cenário de exploração da madeira, como será perscrutado a seguir.

3 Evolução histórica do Direito Florestal no Brasil

A relevância dispensada ao Meio Ambiente evoluiu no transcorrer dos séculos, de maneira que somente recentemente concebeu-se este como indispensável para a manutenção da vida. Inicialmente, legitimava-se o antropocentrismo, estatuidando o ser humano como o centro de tudo, a medida de todas as coisas, e neste contexto não era conferida grande importância para o meio ambiente em si, objeto de exploração humana como se não houvessem limites a serem respeitados. Embora os primeiros regramentos acerca da proteção das florestas pelos mais variados povos tenham sua gênese na Antiguidade, atualmente o termo Direito Florestal é incomum no meio jurídico, apesar de ser o embrião do Direito Ambiental, que somente passou a ter expressão na segunda metade do século XX.

No Brasil, a adoção de regramentos de cunho protecionista acerca das florestas advém do período colonial brasileiro, quando a Coroa Portuguesa começou a restringir o direito de propriedade das mesmas. Desde então, várias leis foram criadas como forma de intervir na forma como o homem explora o meio ambiente envolvendo questões ecológicas, políticas e econômicas.

Para uma melhor compreensão faz-se necessária a reconstrução dos marcos substanciais de sua evolução, estabelecendo-se de forma lacônica um diálogo histórico indicando seus avanços e retrocessos.

3.1 Período Colonial

Em Portugal, a construção do Direito Florestal seguiu características das normas observadas no mundo inteiro, prescrevendo inicialmente matérias relacionadas aos casos de incêndio. Contudo, com o desenvolvimento comercial da madeira, principalmente do pau-brasil, os colonizadores portugueses ampliaram o regime de regulação do patrimônio florestal, demonstrando desde então, que as florestas eram consideradas importantes ativos econômicos e por isso a necessidade de estabelecê-la como objeto de proteção jurisdicional em *terrae brasilis*, não com o intuito da preservação, mas como bem de valor de interesse exclusivo do poder público, tratava-se do “Regimento do Pau Brasil” (PEREIRA, 1950).

Quando da descoberta do Brasil, vigoravam em Portugal as Ordenações Afonsinas promulgadas em 1446, por Dom Afonso V, consideradas o primeiro Código completo de legislação a aparecer na Europa depois da Idade Média, sendo substituída posteriormente pelas Ordenações Manuelinas, editadas em 1514 e promulgadas em 1521 (MAGALHÃES, 2002).

Em 1530, a Coroa lusitana instituiu as capitânicas hereditárias no Brasil como medida de combate ao contrabando de madeiras comum à época e à manutenção da extensão territorial da

colônia. Assim, protegiam-se os recursos naturais por força de ordem econômica, em razão do alto consumo de madeira como combustível e outras utilidades, além de favorecer a ocupação sistemática do Brasil.

De acordo com Dean (2006), no período colonial a escassez de madeira nos estaleiros reais de Lisboa, levou a Coroa Portuguesa a expedir ordens reais em 1698, que limitando o direito privado dos capitães donatários de explorar e negociar a madeira extraída no território brasileiro favoreceu o interesse central dos portugueses, atitude essencial à defesa do Império e ao aumento de seu comércio. Assim, a Coroa declarava toda a madeira naval como “madeira da lei”, ou seja, de sua propriedade, instituindo inclusive as chamadas “Áreas de Reserva naval”.

No mesmo sentido, Pereira (1950) afirma que em 11 de junho de 1799, o Desembargador Francisco Nunes da Costa, que exercia o cargo de “Inspetor dos Reais Cortes” estabeleceu o primeiro regimento de cortes de madeiras no Brasil. Esse diploma estabeleceu rigorosas regras para a derrubada de árvores, além de outras restrições e foi robustecido com as instruções de José Bonifácio em 1802, que determinaram o reflorestamento da costa brasileira.

A preocupação jurídica com as florestas, iniciada a partir da colonização brasileira, foi estabelecida pela coroa portuguesa, com vistas às necessidades metropolitanas para consolidar o império colonial, ao mesmo passo que a política construída ao longo dos ciclos econômicos de desenvolvimento, sempre persistiu numa articulação de caráter elitista, patrimonialista e voltada especificamente para a acumulação do capital, executada sem qualquer cuidado ou preocupação com os recursos florestais, numa inexorável busca pelo desenvolvimento.

Dessa forma, o modelo colonial promoveu uma economia destrutiva e improdutiva, comprometendo o regime de grandes concessões de terra promovido pelas sesmarias que chegou ao Império enfraquecido, gerando instabilidade política e favorecendo o enfraquecimento da proteção florestal.

3.2 Período Imperial

O período imperial brasileiro foi marcado pelo fim do regime sesmarial em 17 de julho de 1822 e contribuiu de forma significativa para o monopólio estatal do comércio de madeira, motivado pela valorização da exportação do pau-brasil. Houve, nesse contexto, a promulgação do Código Criminal de 1830 que tipificou como crime o corte ilegal de madeira. Em 1886, a promulgação da Lei nº. 3.311 estabeleceu o incêndio como um crime especial. Assim, ficou evidente que a proteção das florestas estava restrita ao âmbito penal.

A Constituição Imperial do Brasil em 1824 foi silente em matéria ambiental e manteve a concepção clássica da propriedade como um direito geral, de caráter perpétuo, usufruído independentemente do modo de exercício desse direito, caracterizando um modelo evidentemente liberal, conforme se observa em seu artigo 179, XXII:

A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte:

(...)

XXII - É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso e emprego da Propriedade do Cidadão, será ele previamente indenizado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta única excepção, e dará as regras para se determinar a indemnização. (BRASIL, 1824)

No decurso do período imperial foram editados também dois novos diplomas legais: a Lei 601, de 1850 que introduziu inovações ecológicas relevantes, pois instituiu o princípio da responsabilidade por dano ambiental, estabelecendo para o infrator, sanções administrativa, penal e civil, e o Decreto n. 4.887, de 5 de fevereiro de 1872, que exigia licença do governo para qualquer exploração florestal, estabelecendo a primeira empresa especializada no corte de madeira, a Companhia Florestal Paranaense (MAGALHÃES, 2002). Neste período importantes avanços em matéria ambiental foram alcançados tornando-se objeto de debate durante a República como será visto a seguir.

3.3 Período Republicano

Em meio à turbulência política oriunda da abolição da escravatura, a proteção florestal e de seus recursos recebeu significativo impulso na fase republicana, apresentando segundo Magalhães (2002), três períodos claramente delimitados: a) período de evolução do Direito Ambiental, de 1889 a 1981; b) período de consolidação do Direito Ambiental, de 1981 a 1988 e c) período de aperfeiçoamento de Direito Ambiental, a partir de 1988. Apesar do avanço de edições de diplomas legais até o final do período imperial, a primeira Constituição República foi omissa em relação aos avanços já conquistados em matéria florestal:

A Constituição de 24 de fevereiro de 1891 não contém nenhuma palavra sobre árvore. Limitou-se a dizer, no art. 34 – Compete privativamente ao Congresso Nacional: 29. Legislar sobre terras e minas de propriedade da União. No art. 35 – Incumbe, outrossim, ao Congresso, mas não privativamente: 2. Animar, no país, o desenvolvimento das letras, artes e ciências, bem como a imigração, a agricultura, a indústria e o comércio, sem privilégios que tolham a ação dos governos locais (PEREIRA, 1950, p.107)

Além disso, a Constituição Brasileira de 1891 consolidou o direito ilimitado sobre a propriedade, legitimando os poderes de usar (*ius utendi*), fruir (*ius fruendi*) e abusar (*ius abutendi*) de forma indiscriminada. Assim, os recursos naturais passaram a figurar como objeto de direito do seu titular e ficavam sob total arbítrio deste, o que acarretou crescimento nos níveis de desmatamento do país (BRASIL, 1891).

Por meio do Decreto 8.843, de 26 de junho de 1911, estabeleceu-se no então Território do Acre, a primeira Reserva florestal do Brasil, (embora não tenha sido implementada), assim como, registrou-se a primeira tentativa de elaboração de um Código Florestal, que não se concretizou, demonstrando a retomada da preocupação com as matas nacionais.

Em 1921, foi criado o Serviço Florestal do Brasil² cujo objetivo residia na conservação e o aproveitamento das florestas, regulamentado pelo Departamento de Recursos Naturais Renováveis³ e este substituído posteriormente pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal⁴, sucedido pelo IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis⁵.

A Constituição Federal de 1934 introduziu mudanças em matéria de proteção ambiental e redefiniu o sistema de repartição de competências em relação à União e aos Estados:

Art. 5.º Compete privativamente à União:

XIX - legislar sobre:

(...)

j) bens do domínio federal, riquezas do sub-solo, mineração, metallurgia, águas, energia hydro-ellectrica, florestas, caça e pesca e a sua exploração;

§ 3.º A competencia federal para legislar sobre [...] riquezas do sub-solo, mineração, metallurgia, águas, energia hydro-ellectrica, florestas, caça e pesca, e a sua exploração não exclue a legislação estadual suppletiva ou complementar sobre as mesmas materias. As leis estaduaes, nestes casos, poderão, attendendo às peculiaridades locais, supprir as lacunas ou deficiencias da legislação federal, sem dispensar as exigencias desta (BRASIL, 1934).

No mesmo ano entraram em vigor o Código Florestal, instituído pelo Decreto nº 23.793, de 10 de julho de 1934 e o Código de Águas, Decreto nº 24.643, além da realização da I Conferência Brasileira para a proteção da Natureza. (MAGALHÃES, 2002).

A Constituição Federal de 1937 representou um retrocesso em relação à Constituição anterior uma vez que apenas assegurou o direito à propriedade, e fazendo vaga referência que seu conteúdo e limites seriam definidos nas leis que regulassem o seu exercício: “o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício”. (BRASIL, 1937).

Em contrapartida, a Constituição Federal de 1946 representou um marco jurídico na proteção ambiental, pois estabeleceu a desapropriação por interesse social e, sobretudo no sentido de assegurar a justa distribuição e igual oportunidade de acesso à propriedade, conforme pode se

²Decreto 4.421/1921 - Cria o Serviço Florestal do Brasil (BRASIL, 1921)

³Decreto 17.042/1925 - Dá regulamento ao Serviço Florestal do Brasil. (BRASIL, 1925)

⁴Decreto 289/1967 - Cria o Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal e dá outras providências (BRASIL, 1967b).

⁵Lei nº 7.735/ 1989 - Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências (BRASIL, 1989).

extrair explicitamente do seu artigo 147: “o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A Lei poderá, com observância do disposto no artigo 141⁶, parágrafo 16⁷, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos” (BRASIL, 1946).

Referida Constituição atribuiu à União competência para legislar sobre florestas, além das riquezas do subsolo mineração, água, entre outros. Introduziu ainda a desapropriação por interesse social em Áreas de Reserva florestal, regulamentado pela Lei 4.132/62, promovendo avanços na proteção ambiental e contribuindo para o desenvolvimento da consciência conservacionista que se observou mundialmente.

Nesse cenário, o Código Florestal de 1965, Lei 4.778, de 22 de setembro de 1965, substituiu o Código de 1934, e em 1967, foi estabelecida a Política Nacional de Saneamento Básico pelo Decreto nº 248, de 28 de fevereiro de 1967, contendo diretrizes para adoção de programas governamentais no combate à poluição. Nesta mesma data foi editado o Decreto 289, criando o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal.

Em que pese o desenvolvimento progressivo observado nesse período no tocante à proteção jurídica ao meio ambiente, a Constituição de 1967 preservou as mesmas disposições da Constituição anterior em seus artigos 8º, XVII, h e 172, parágrafo único, os quais prescrevem que “compete à União: [...] XVII - legislar sobre: [...] h) jazidas, minas e outros recursos minerais; metalurgia; florestas, caça e pesca” e, que “ficam sob a proteção especial do Poder Público os documentos, as obras e os locais de valor histórico ou artístico, os monumentos e as paisagens naturais notáveis, bem como as jazidas arqueológicas” (BRASIL, 1967a).

Lado outro, a Emenda Constitucional no. 01, de 17 de outubro de 1969 manteve a defesa do patrimônio histórico, cultural e paisagístico bem como disposições acerca de regras de competência oriundas da Constituição antecessora, consoante demonstrado em seu artigo 172, segundo o qual “a lei regulará, mediante prévio levantamento ecológico, o aproveitamento agrícola de terras sujeitas a intempéries e calamidades. O mau uso da terra impedirá o proprietário de receber incentivos e auxílios do Governo” (BRASIL, 1969).

A elaboração do I Plano Nacional de Desenvolvimento, aprovado em 4 de novembro de 1971, pela Lei 5.727 significou verdadeiro retrocesso, pois com a introdução do Programa de Interação Nacional (PIN)⁸ e o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulos à Agropecuária do Norte e Nordeste (PROTERRA)⁹, houve acentuado desmatamento por parte do

⁶Art 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

⁷§ 16. É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, com a exceção prevista no § 1º do art. 147. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior (BRASIL, 1946).

⁸Cria o Programa de Integração Nacional, altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas na parte referente a incentivos fiscais e dá outras providências.

⁹Institui o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agro-indústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA), altera a legislação do imposto de renda relativa a incentivos fiscais e dá outras providências.

grande contingente de pessoas que migraram para a região amazônica, incentivados pela facilidade de aquisição de terras e trabalho em virtude do milagre econômico brasileiro (MAGALHÃES, 2002).

De acordo com Magalhães, O II Plano Nacional de Desenvolvimento, aprovado pela Lei 6.151 de dezembro de 1974, estabeleceu mudança de estratégia desenvolvimentista e adotou medidas de caráter conservacionista, estabelecendo uma política alinhada com paradigmas do direito ambiental discutida internacionalmente (MAGALHÃES, 2002).

Segundo o referido autor, o modelo proposto pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento, trouxe inúmeros benefícios para a política ambiental brasileira, maximizando a criação diplomas legais que contribuíram para o fortalecimento da proteção dos recursos naturais, dentre as quais destacam-se: a) Lei 6.225, de 14 de julho de 1975¹⁰; b) Decreto nº 76.470, de 16 de outubro de 1975¹¹; c) Decreto nº 1.413, de 14 de agosto de 1975¹²; d) Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979¹³; e) Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981¹⁴; f) Lei nº 6.803, de 2 de junho de 1980¹⁵; g) Decreto 73.030, de 30 de outubro de 1973¹⁶.

Apesar do caráter desenvolvimentista adotado pelo Estado durante o regime militar, houve evolução na legislação ambiental, com a redefinição de competências da matéria, bem como a imposição de controle legal às atividades exploratórias dos recursos naturais pela iniciativa econômica.

A Aprovação do III Plano Nacional de Desenvolvimento, em 5 de dezembro de 1979, representou verdadeira consolidação do Direito Ambiental no Brasil, promovendo discussão de políticas ambientais de alcance nacional. (MAGALHÃES, 2002). Ademais, de acordo com o item II do capítulo VI do referido Plano (III PND), a partir de então:

A ênfase na preservação do patrimônio público, artístico, cultural e dos recursos naturais do Brasil, bem como na prevenção, controle e combate da poluição em todas as suas formas estará presente em todos os desdobramentos da política nacional de desenvolvimento e na sua execução (BRASIL, 1980, p. 92).

Da leitura supramencionada, compreende-se que o novo modelo proposto pelo III PND estabeleceu princípios e objetivos bem definidos, que contribuíram para o fortalecimento das políticas voltadas ao meio ambiente. Neste cenário foram criados órgãos como o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA e o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, bem como instituídos instrumentos para a garantia da preservação ambiental, tais como, o controle

¹⁰Dispõe sobre discriminação, pelo Ministério da Agricultura, de regiões para execução obrigatória de planos de proteção ao solo e de combate à erosão e dá outras providências;

¹¹Cria o Plano Nacional de Conservação dos Solos.

¹²Dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais

¹³Dispõe sobre o parcelamento do solo.

¹⁴Cria as chamadas estações ecológicas e Áreas de proteção ambiental.

¹⁵Estabelece diretrizes básicas para o zoneamento industrial das Áreas críticas de poluição.

¹⁶Criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA.

da poluição, o zoneamento ambiental, a avaliação de impactos ambientais, a responsabilização objetiva para poluidores, a legitimidade para o Ministério Público propor Ação Civil Pública entre outros. (MAGALHÃES, 2002).

O III PDN, portanto, exerceu influência direta na profusão da legislação ambiental brasileira e seus reflexos podem ser observados no contexto histórico das legislações¹⁷ ordinárias da época no que se refere à proteção ao meio ambiente, refletindo seus princípios, objetivos e instrumentos em todas as decisões políticas, e na aprovação da Lei 7.486, de 1986, que dedicou um capítulo especial à Polícia Ambiental, consolidando o Direito Ambiental.

Conforme Magalhães (2002) a promulgação da Constituição Federal de 1988, inaugurou um período de aperfeiçoamento do Direito Ambiental. Um capítulo inteiro do texto constitucional foi dedicado à proteção do Meio Ambiente, posicionando o Brasil em destaque, em virtude das mudanças significativas e da grande repercussão política, ecológica, social e econômica de seu novo texto constitucional.

O artigo 23, em seus incisos III, VI e VII da nova Constituição estabeleceu que a competência para “proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos”; “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”, além de “preservar as florestas, a fauna e a flora” é comum à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, criando uma espécie de “federalismo cooperativo” em matéria ambiental (BRASIL, [2019]).

Dessa forma, o constituinte originário, visando garantir a efetiva proteção do Meio Ambiente, a execução das diretrizes, políticas e preceitos relativos à proteção ambiental, estabeleceu no parágrafo único do artigo 23 da CRFB/88, que “leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.” (BRASIL, [2019]). Infere-se, desta forma, que a competência em matéria ambiental é comum a todos os entes políticos e repartida para realização de tarefas em forma cooperada. (THOMÉ, 2014, p. 136).

Nessa lógica, a Lei Complementar 140/2011 representa um marco regulatório para várias temáticas do setor ambiental por estabelecer diretrizes para a descentralização da gestão, de forma qualificada e com transparência de informações para melhor conservação do meio ambiente natural.

¹⁷Decreto n. 84.464, de 7 de fevereiro de 1980 – Dispõe sobre a criação do Grupo de Trabalho para revisão e reformulação da Legislação Florestal;

*Lei n. 6.902, de 27 de abril de 1981 - Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental;

*Lei n. 6.902, de 27 de abril de 1981 - Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas Áreas críticas de poluição;

*Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981 - Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação.

De acordo com Benjamin, tal momento foi “o ápice que simboliza a consolidação dogmática e cultural de uma visão jurídica de mundo”, sepultando, portanto, o paradigma liberal e saltando para um estágio de opulência ecológico constitucional. (BENJAMIN, 2012, p. 90).

Neste contexto, implantou-se o Programa Nossa Natureza, um dos mais importantes programas de preservação ecológica, cujos objetivos foram: a) conter a ação antrópica sobre o meio ambiente e os recursos naturais renováveis; b) estruturar o sistema de proteção ambiental; c) desenvolver a educação ambiental e a conscientização pública para a conservação da natureza; d) disciplinar a ocupação e a exploração da Amazônia, com base no ordenamento territorial; e) regenerar o complexo de ecossistemas afetados pela ação antrópica; f) proteger as comunidades indígenas e as populações envolvidas no processo de extrativismo.

O advento do Decreto nº 96.944, de 12 de outubro de 1988¹⁸, promoveu a correção de falhas tanto na legislação florestal, quanto na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, além dos incentivos fiscais para a Amazônia. Assim, reestruturou-se a administração ambiental e criou-se a Secretaria do Meio Ambiente, com status de Ministério.

Contribuindo para o aperfeiçoamento do Direito Ambiental no Brasil, a cidade do Rio de Janeiro sediou, no ano de 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como ECO-92. Tal evento teve repercussão mundial, pois conseguiu reunir mais de 80% dos países do mundo para buscar o mesmo objetivo – a defesa do meio ambiente (MAGALHÃES, 2002).

A ECO-92 foi um evento de extrema relevância para a consolidação do Direito Ambiental, o que pode ser observado pelos cinco documentos produzidos neste evento, quais sejam: a) Declaração do Rio de Janeiro;¹⁹ b) Declaração de Princípios sobre Florestas;²⁰ c) Convenção sobre a Biodiversidade;²¹ d) Convenção sobre o clima;²² e) Agenda 21.²³

Por seu turno a ecologização constitucional demandou mudanças e transformações no Estado e no Direito, dessa forma, o movimento verde da década de 1970 inaugurou um novo momento na história da tutela dos bens ambientais, uma vez que promoveu mudanças paradigmáticas no que se refere ao alcance da proteção ambiental influenciando diretamente na construção do texto da Constituição Federal de 1988.

¹⁸ Cria o Programa de Defesa do Complexo de Ecossistemas da Amazônia Legal e dá outras providências com a finalidade de estabelecer condições para a utilização e a preservação do meio ambiente e dos recursos naturais renováveis na Amazônia Legal, mediante a concentração de esforços de todos os órgãos governamentais e a cooperação dos demais segmentos da sociedade com atuação na preservação do meio ambiente.

¹⁹ Cumula 27 princípios ambientais e orienta a implantação do desenvolvimento sustentável na Terra, também conhecida como Carta da Terra.

²⁰ Estabelece a proteção florestal nos variados tipos de florestas.

²¹ 112 países comprometeram-se em proteger as riquezas biológicas

²² Estabelece o convencionado por 152 países acerca da preservação do equilíbrio atmosférico, principalmente o controle de emissão do CO².

²³ Um guia de cooperação internacional, que propõe instrumentos de planejamento participativo visando o desenvolvimento sustentável.

A partir de então, o Meio Ambiente passou a ser reconhecido como direito constitucional, pois sua violação contempla riscos que compreendem a insegurança política, jurídica e social, destacando-se pela rápida trajetória de transformação e incorporação no direito, passando de um status quase nada jurídico e chegando ao ápice da hierarquia normativa, alcançando inclusive pactos políticos transnacionais.

Nas palavras de Soares, o Direito ambiental de forma integrada surgiu em virtude da necessidade proveniente de fenômenos que a própria sociedade concebeu e que resultaram na desolação das relações harmônicas entre o homem e seu meio circundante. (SOARES, 2011, p. 65).

Por conseguinte, o Direito Ambiental surge como “um meio para estabelecer regras de comportamento, obrigações de fazer e não fazer, de modo a salvaguardar um direito fundamental que cumpre a função de integrar direitos à saudável qualidade de vida, ao desenvolvimento econômico e à proteção dos recursos naturais”. (ANTUNES, 2002, p.8).

Percebe-se uma clara alteração de paradigmas: o modelo de proteção estritamente florestal é substituído por um modelo baseado na sustentabilidade dos recursos naturais, conforme será demonstrado adiante.

4 Mudança de paradigmas: do Direito Florestal ao Direito Ambiental

A reconstrução da evolução da proteção jurídica do Meio Ambiente permite inferir que as transformações ocorridas no Brasil tanto no que diz respeito ao transcurso do período colonial para Império e posteriormente para a República, quanto aos regimes democráticos e seus diferentes ciclos econômicos acompanharam as mutações na tutela dos bens ambientais. (BENJAMIN, 2015).

Da mesma maneira, gradualmente ganhou ênfase a percepção de intelectuais, políticos, organizações não governamentais, entre tantos atores sociais, acerca da necessidade de práticas transformadoras e a adoção de meios garantidores do desenvolvimento sustentável, desconstruindo a ideia de algo abstrato e regressivo, passando a ser reconhecido pela comunidade mundial como o maior desafio da atualidade.

Nesse contexto, a Lei 9.638, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), inspirada nos princípios norteadores da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio ambiente Humano, realizada em Estocolmo em 1972, inaugurou um processo de ecologização do sistema jurídico brasileiro, traçando um modelo normativo que conciliava economia e sustentabilidade, o que ficou conhecido como eclosão ecologista. (BENJAMIN, 2015).

No entanto, o ápice da expressão de sensibilidade ecológica no constitucionalismo brasileiro, concretizou-se com a promulgação da Constituição Republicana de 1988, que no seu artigo 225, *caput*, estabeleceu “o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado,

bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, [2019]).

Observando a tendência mundial, o Brasil inovou o tratamento da questão ambiental em sua atual Carta Política, dedicando um capítulo à matéria, com isso, o Meio Ambiente deixou de ser visto como um direito individual e alcançou status social, interessando a toda a coletividade. Assim, reconhecido o seu caráter fundamental, inclui-se o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no rol das cláusulas pétreas, incorporando-se ao conjunto de direitos estritamente resguardados. Dessa forma, pode-se afirmar, segundo José Afonso da Silva, que “o capítulo do meio ambiente é um dos mais importantes e avançados da Constituição de 1988” (SILVA, 2005, p. 845).

Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 representa um marco no ordenamento jurídico ambiental brasileiro, caracterizando-se como inovadora quando comparada às demais legislações ambientais por se revestir de unicidade no trato da matéria, antes marcada pela fragmentariedade dos elementos. Desde então, o Estado passou a organizar-se na forma de uma ordem pública ambiental constitucionalizada. (BENJAMIN, 2012).

Tal proteção estendeu-se desde a preservação da natureza e seus elementos essenciais à vida humana, tais como ar, água, flora, fauna, vegetação, resíduos sólidos entre outros, até a manutenção desses recursos para a garantia de um meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, havendo necessidade de protegê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, estabelecendo assim o que se definiu como direito intergeracional. Traduziu a Constituição Federal de 1988 em vários dispositivos o que pode ser considerado um dos “sistemas mais abrangentes e atuais do mundo sobre a tutela do meio ambiente” (MILARÉ, 2013, p.168).

Neste cenário, gradativamente surgiram as primeiras legislações com cunho protecionista aos bens naturais, consubstanciando-se com as Constituições Estaduais, Leis Orgânicas, somando-se aos novos e diversos diplomas oriundos de todos os níveis de Poder Público e hierarquia normativa, voltados à proteção do desfalcado patrimônio natural do país. Sendo assim, discute-se a proposta de um novo paradigma de Estado, o qual se desvincula da visão antropocêntrica, onde o homem é o centro do universo, a referência máxima e absoluta do Estado e do Direito e estatui o meio ambiente como indispensável para a manutenção da vida no globo em uma relação de mutualismo com o homem, com foco voltado para a vida e todos os aspectos que ela envolve.

O Estado de Direito Ambiental surge então com um iminente desafio: estabelecer o biocentrismo em um contexto de riscos globais que só cresce continuamente, principalmente a partir do instante em que se identifica o meio ambiente sadio e equilibrado como condição *sine qua non* para vida em geral. O Estado de Direito Ambiental apresenta-se, como a forma jurídica

de realização do projeto constitucional de garantia de direitos fundamentais, dentre os quais inclui-se de forma especial o ambiental.

Considerando que o Direito não opera no vazio, mas se redefine em função de mudanças na própria sociedade, McNeill (2011) revela a emergência de um Estado de Direito Socioambiental e considera o século XX como o século do ambientalismo. Desta forma, a história ambiental seria o principal legado do século XX.

Para Barros (2013) isso decorre da construção social do socioambientalismo como um metarelato político, que se justifica pela sua natureza discursiva complexa e seu caráter de *interdisciplina*, caracterizando-o como um campo de poder cada vez mais estruturado, organizado e centralizado. Segundo o autor, tal construção se deu a partir de concepções e saberes produzidos por múltiplos atores e discursos políticos, sejam estes de movimentos sociais, entidades científicas, partidos políticos, ambientalistas ou instituições estatais, e em virtude destas tais discussões não devem ser compreendidas como uma produção independente.

O autor destaca que além da pluralidade de atores, o debate público passou a promover a incorporação de diferentes fatores relacionados a temática ambiental, tais como: fatores naturais, políticos, econômicos, culturais, ideológicos. Dessa forma, se caracteriza como um discurso condicionado por múltiplos fatores e atores sociais, culturais e políticos, com suas diversidades em termos de lógicas de ação e de reação.

Nesse sentido, Morin (1994) considera o ambientalismo como parte do pensamento complexo que passou a caracterizar o debate científico contemporâneo, uma vez que a crise ambiental afeta também a razão, o pensamento social, o conhecimento político, as práticas culturais e o comportamento humano. Além de necessitar de contribuições de diversas áreas científicas.

Corroborando, Leff (2009) refere-se ao ambientalismo como articulador de uma nova racionalidade uma vez que esse campo de conhecimento reúne e integraliza saberes de diversos outros campos, tanto teóricos como normativos e práticos. Esse diálogo estimula atores sociais a participarem da elaboração de estratégias alternativas de reapropriação da natureza em um campo conflitivo de poder, do qual se desdobram sentidos diferenciados e, muitas vezes, antagônicos, na construção de um futuro sustentável.

Destarte, um Estado de Direito, além de ser constitucional e democrático, deve ser também um Estado de Direito Ambiental, incorporando novos elementos, como a globalização, o desenvolvimento tecnocientífico e os direitos relativos ao desenvolvimento e assim atendendo às demandas sociais e se adequando à evolução da sociedade.

Contudo, para a real consecução de um Estado Democrático de Direito, não basta que normas constitucionais protejam a autonomia do indivíduo perante o poder do estado, é de suma importância a garantia de seus direitos e liberdades. Nesse sentido, trata-se de uma obra inacabada, com conceito não pronto, assim é na verdade, “um processo de constante atualização

e aperfeiçoamento. É um conceito dinâmico que, ao incorporar novos elementos e novos conceitos, modifica a sua própria estrutura e racionalidade” (TARREGA; SANTOS NETO, 2006, p. 9).

Assim, o Estado de Direito Ambiental “é um processo político-legal de esverdeamento do Estado, marcado por uma constante atualização, aperfeiçoamento e incorporação de novos elementos que modificam a sua própria estrutura e racionalidade tradicionais”. (LEITE; CAETANO, 2012, p. 53). Dessa forma incorpora o meio ambiente como um direito fundamental no direito brasileiro, redefinindo a concepção de Estado a partir do reconhecimento de novos direitos e reinterpretação dos direitos anteriormente reconhecidos.

Para a definição objetiva de Estado de Direito Ambiental, Leite e Belchior (2012, p. 19) afirmam que o mesmo “pode ser compreendido como produto das novas reivindicações fundamentais do ser humano e particularizado pela ênfase que confere à proteção do meio ambiente.” Oportuno ressaltar que esse novo modelo de Estado, construído a partir da Constituição Federal de 1988, é dotado de princípios estruturantes próprios, que unidos formam a fundamentação teórico-jurídico do Estado de Direito Ambiental.

Assim, o Estado de Direito Ambiental, não importa o surgimento de outro Estado, mas o fortalecimento perspectivas baseadas numa consciência ecológica, onde tanto o Poder Público quanto a coletividade possam lançar mão de diferentes instrumentos, metas e atividades de forma integrada, preventiva, precaucional e solidária, que sejam capazes de administrar adequadamente os riscos ambientais que surgem com a modernidade avançada.

5 Considerações finais

O presente trabalho questionou acerca das condições e possibilidades da proteção jurídico-constitucional do Meio Ambiente em um modelo de desenvolvimento capaz ao mesmo tempo de considerar as gerações futuras e de garantir a sustentabilidade dos recursos naturais. A resposta provisória dada inicialmente a este questionamento repousou no reconhecimento de um novo modelo paradigmático de Estado, o de Direito Ambiental.

A partir da reconstrução da evolução da proteção jurídica do Meio Ambiente, realizada com base na reconstrução de diversos ordenamentos jurídicos de estados estrangeiros, com vistas à realização de uma análise jurídico comparativa, verifica-se que o modelo inicialmente adotado possuía uma perspectiva protecionista das florestas ainda que restrita à esfera penal, sendo possível inferir que desde as primeiras civilizações o homem busca meios de proteção do meio ambiente, ainda que incipiente.

Percorrendo a evolução da legislação florestal brasileira, notou-se que tal proteção permeou os períodos colonial, imperial, assim como o republicano da nossa história. Este último influenciado pela eclosão ecológica da década de 1970, promoveu expansão do objeto de proteção

do Direito florestal promovendo verdadeira mudança de paradigmas, uma vez que alcançou novos objetos de tutela, saindo de um modelo florestal instituindo a ideia do meio ambiente global e assim exercendo influência na Constituição Federal de 1988.

A Constituição Federal de 1988, ao dedicar um capítulo específico ao meio ambiente, revelou seu comprometimento com a preservação da natureza e seus bens essenciais à vida humana, tais como ar, água, flora, vegetação, resíduos sólidos entre outros, assim como, um meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

Assim, com o entendimento da história da proteção ambiental e dos princípios norteadores da ecologização constitucional, além do reconhecimento dos riscos da atualidade, o Direito Ambiental viabiliza a efetiva utilização de seus instrumentos como forma de salvaguardar o Meio Ambiente. Surge, assim uma dimensão da segurança jurídica ambiental afim de efetivar a justiça ambiental pautada na solidariedade intergeracional.

O Estado de Direito Ambiental, ao fundar a lógica biocentrista, apresenta-se como a forma jurídica de realização do projeto constitucional de garantia dos direitos fundamentais, dentre os quais destaca-se o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, permitindo concluir o presente trabalho pela confirmação da hipótese inicialmente apresentada.

REFERÊNCIAS

AHRENS, Sérgio. O “Novo” Código Florestal Brasileiro: Conceitos Jurídicos Fundamentais. *In: CONGRESSO FLORESTAL BRASILEIRO*, 8. 2003, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: Sociedade Brasileira de Silvicultura, 2003. p. 1-15. Disponível em: <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/60219/1/SP4708.pdf>. Acessado em: 5 jun. 2018

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2002

BARROS, Antônio Teixeira de. O ambientalismo como interdisciplina sociocultural e pensamento complexo. **Perspectivas**, Araraquara, v. 44, p. 63-91, jul./dez. 2013. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/7403>. Acesso em: 5 jun. 2018.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brasil**. Coletânea das Leis do Império do Brasil de 1824. Rio de Janeiro, 25 mar. 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 5 jun. 2018.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da Republica dos Estados Unidos do Brasil**. Diário Oficial da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 5 jun. 2018.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da Republica dos Estados Unidos do Brasil**. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 5 jun. 2018.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição da Republica dos Estados Unidos do Brasil**. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, 10 nov. 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 5 jun. 2018.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição da Republica dos Estados Unidos do Brasil**. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, 18 set. 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 5 jun. 2018.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da Republica Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União. Brasília, 24 jan. 1967a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 5 jun. 2018.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Diário Oficial da União, Brasília, 20 out. 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm. Acesso em: 5 jun. 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 5 jun. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934**. Aprova o Código florestal que com esta baixa. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D23793.htm. Acesso em: 25 fev. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 289, de 28 de fevereiro de 1967**. Cria o Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0289.htm. Acesso em: 5 jun. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 4.421, de 28 de dezembro de 1921**. Crêa o Serviço Florestal do Brasil. Rio de Janeiro, 1921. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4421-28-dezembro-1921-567912-publicacaooriginal-91264-pl.html>. Acesso em: 5 jun. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 17.042, de 16 de setembro de 1925**. Dá regulamento ao Serviço Florestal do Brasil. Rio de Janeiro, 1925. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-17042-16-setembro-1925-507806-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 5 jun. 2018.

BRASIL. **Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989**. Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7735.htm. Acesso em: 5 jun. 2018.

BRASIL. **III Plano Nacional de Desenvolvimento – 1980/85**. Brasília, 1980.

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constitucionalização Brasileira. *In*: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2012.

CARNEIRO, Raissa Orestes. Novo Código Florestal Brasileiro: A construção da legislação sobre florestas no Brasil. **Revista do departamento de história da Universidade Federal de Pernambuco**, Recife, v. 8, n. 8, 2011.

DEAN, Warren. **A ferro e fogo: a história e a devastação da Mata Atlântica brasileira**. 1. ed. São Paulo: Cia. das Letras, 2006.

DUBY, Georges. **Guerreiros e camponeses**. Lisboa: Estampa, 1993.

LEFF, Enrique. Complexidade, racionalidade ambiental e diálogo de saberes. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 34, n. 3, p.17-24, set./dez. 2009.

LEITE, José Rubens Morato; BELCHIOR, Germana Parente Neiva. Dano ambiental na sociedade de risco: uma visão introdutória. *In*: LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Heline Sivini; FERREIRA, Maria Leonor Paes Cavalcanti (Org.). **Dano Ambiental na sociedade de risco**. São Paulo: Saraiva, 2012.

LEITE, José Rubens Morato; CAETANO, Matheus Almeida. Breves reflexões sobre elementos do Estado de Direito Ambiental Brasileiro. *In*: LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Heline Sivini; CAETANO, Matheus Almeida (Org.). **Repensando o Estado de Direito Ambiental**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012.

MAGALHÃES, Juarez Peres. **Evolução do direito ambiental brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

MCNEILL, J. R. **Something new under the sun: An environmental history of the twentieth-century world (the global century series)**. New York; London: Norton & Company, 2011.

MILARÉ, Édis. **Direito Ambiental**. 8. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MORIN, E. **Introducción al pensamiento complejo**. Barcelona: Gedisa, 1994

PEREIRA, Osny Duarte. **Direito florestal brasileiro**. Rio de Janeiro: Borsoi, 1950.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Ambiental Positivo**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

VENOSA, Silvio de Salva. **Direito Civil: Parte Geral**. 17. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2016. 704 p. v. 1.

TARREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco; SANTOS NETO, Arnaldo Bastos. Novo Paradigma interpretativo para a Constituição brasileira: The Green WelfareState. *In*: CONGRESSO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, 15. 2006, Manaus. **Anais [...]**. Manaus: CONPEDI, 2006. p. 1-19. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_acion_democ_maria_c_tarrega_e_arnaldo_santos_netto.pdf. Acesso em: 5 jun. 2018.

THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental**. 4. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2014.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Atlas, 2011.

Artigo submetido em: 2018-09-06

Artigo reapresentado em: 2018-11-30

Aceito em: 2019-04-09



A QUEM INTERESSAM AS POLÍTICAS AMBIENTAIS? REDES DE FINANCIAMENTO ELEITORAL EMPRESARIAL NA COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (CMADS) DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

WHO IS INTERESTED IN ENVIRONMENTAL POLICIES? NETWORKS OF CORPORATE ELECTORAL FINANCING IN THE COMMISSION FOR ENVIRONMENT AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT (CEDS) OF THE CHAMBER OF DEPUTIES

¿A QUIÉN INTERESAN LAS POLÍTICAS MEDIOAMBIENTALES? REDES DE FINANCIACIÓN ELECTORAL EMPRESARIAL EN LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE (CMADS) DE LA CÂMARA DE DIPUTADOS

Rodrigo Rossi Horochovski*
Ivan Jairo Junckes**
Tainá Reis Serafim***

Resumo: O artigo examina as redes de financiamento eleitoral empresarial dos deputados federais integrantes da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), na 55ª Legislatura (2015-2018). Duas questões guiaram o estudo: como é a estrutura da rede de financiamento dos membros da CMADS? Quais grupos de capital político-econômico se formam e se conectam dentro desta rede? Para respondê-las, coletamos dados de prestação de contas das eleições de 2014, do Repositório de Dados Eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), e dos relatórios da CMADS, disponíveis no portal da Câmara dos Deputados. Por meio da metodologia de Análise das Redes Sociais (ARS), encontramos uma estrutura de relações hierarquizada e coesa, com poucas empresas, com claros interesses na agenda ambiental, exercendo papel central na rede, por meio de doações de campanha.

Palavra-Chave: Financiamento Eleitoral; Análise de Redes Sociais (ARS); Câmara dos Deputados; 55ª Legislatura; Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMDAS).

Abstract: The article exams the companies' electoral finance networks of the federal deputies who composed the Committee on Environment and Sustainable Development (CESD) in the 55th Legislature (2011-2014). Two questions guided our study: how is the structure of the analyzed network? Which groups

*Professor do Curso de Administração Pública e dos Programas de Pós-Graduação em Ciência Política e em Desenvolvimento Territorial Sustentável, da Universidade Federal do Paraná. E-mail: rodrigoh33@gmail.com. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-1135-0543>.

**Professor do Curso de Administração Pública e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial Sustentável, da Universidade Federal do Paraná. E-mail: ivanjairojunckes@gmail.com. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-8305-3754>.

***Gestora Pública e Mestranda em Desenvolvimento Territorial Sustentável, pela Universidade Federal do Paraná. E-mail: taina.reis13@gmail.com. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-7996-4264>.

of political-economic capital are formed and connected into this network? To answer, we have collected data in the Superior Electoral Court (SEC) Electoral Data Repository as well as in the CESD reports available on the Chamber of Deputies website. Throughout Social Network Analysis (SNA), we found a hierarchic and cohesive structure with a few companies, having clear interests in the environmental agenda, playing central roles in the network by campaign donations.

Keywords: Electoral Finance; Social Network Analysis (SNA); The Chamber of Deputies; 55th Legislature; Committee on Environment and Sustainable Development (CESD).

Resumén: El artículo examina las redes de financiación electoral empresarial de los diputados federales que compusieron la Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (CMADS), en la 54ª Legislatura (2011-2014). Dos preguntas orientan el estudio: ¿Cómo es la estructura de financiación de los miembros de la CMADS? ¿Qué grupos de capital político-económico se forman y se conectan dentro de esta red? Para responderlas, colectamos datos de rendición de cuentas de las elecciones de 2014, desde el Repositorio de Datos Eleitorales de la Tribunal Superior Eleitoral (TSE), y de los reportes de la CMADS, disponibles en el portal da Camara de los Diputados. A través de la metodología del Análisis de Redes Sociales (ARS), encontramos una estructura de relaciones jerarquizada y muy unida, con pocas empresas, con evidentes intereses en la agenda ambiental, ejerciendo un rol central en la rede, mediante donaciones de campaña.

Palabras clave: Financiación Electoral; Análisis de las Redes Sociales (ARS); Cámara de los Diputados; 55ª Legislatura; Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (CMADS).

1 Introdução

Em seu funcionamento no mundo real, as democracias enfrentam uma ambivalência, de difícil superação, na medida em que se colocam em choque duas classes de princípios que lhe são essenciais: a igualdade política e as liberdades de associação e expressão. A primeira prescreve que todos os sujeitos de uma *politeia* tenham iguais oportunidades, formais e substantivas, de tomar parte nas decisões que lhes afetam. Isso implica oportunidades de participar, direta ou indiretamente, da maneira mais livre e equitativa possível, de todas as etapas que constituem os processos decisórios, desde a construção dos problemas públicos e seu agendamento até a implementação das políticas públicas, passando pelos processos formais de decisão. A operacionalização deste princípio acarreta que os atores sociais participem de processos como a deliberação pública, a vida partidária, as eleições e decisões em si, entre outros¹.

A liberdade de associação pressupõe que os atores sociais são livres para organizar-se em grupos para promover e/ou defender objetivos e interesses específicos, que incluem inúmeras possibilidades, como a constituição de famílias e outros grupos de sociabilidade, organizações de

¹ A literatura sobre o poder é uma das mais competentes na demonstração das dificuldades de implantação deste princípio (BACHRACH; BARATZ, 1962; LUKES, 1974; GAVENTA, 1982).

trabalho, incluindo empresas, a ação político-partidária, religiosa, sindical, etc. Tal princípio liga-se umbilicalmente à liberdade de expressão, pela qual os atores são livres para ter, defender e difundir ideias, crenças, concepções e ideologias. Presumivelmente, todos esses princípios são alinhados e complementares. Por que então se chocam?

Em contextos de profundas assimetrias na distribuição de recursos materiais e simbólicos, os atores sociais individuais e coletivos apresentam capacidades muito desiguais de exercer as liberdades de associação e expressão. Isso se coloca sensivelmente para o financiamento da política, mormente quando, por exemplo, indivíduos e empresas que concentram riquezas em um nível muito superior à média não encontram coerções significativas ao ato de doar, ou mais precisamente investir, recursos financeiros para partidos e candidatos. Em tal cenário, a igualdade política, elemento que originalmente constituiu a própria definição de democracia, pode ser seriamente constrangida (PRZEWORSKI, 2012).

Daniel Zovatto diz que a democracia não tem preço, mas tem custos. Em estudo comparado sobre países do subcontinente, este autor, ao mesmo tempo em que defende a necessidade de a política ser financiada, mostra que o dinheiro se tornou determinante nas campanhas eleitorais, de modo que o financiamento político se tornou uma verdadeira dor de cabeça (ZOVATTO, 2005). A questão não se circunscreve ao contexto latino-americano, de históricos déficits democráticos. Estudos como os de Bourdoka (2009), envolvendo 109 países, ou de Falguera, Jones e Ohman (2014), patrocinado pelo International IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance), descortinam a participação residual do cidadão comum nas receitas de campanhas eleitorais. Onde o financiamento privado prevalece, as doações empresariais representam quase a totalidade dos recursos transacionados. Como na maioria dos casos não há regras que imponham uma distribuição igualitária desses recursos, o resultado é que partidos e candidatos dramaticamente necessitam do apoio de grupos privados de capital para suas campanhas. Com o apoio, potencialmente se estabelece a pressão pela defesa de interesses específicos desses grupos durante o mandato.

Temos, portanto, um problema muito prático para o regime democrático, notadamente para a produção das políticas públicas que, ao fim e ao cabo, dirão para onde a ação do aparelho estatal – de permitir ou bloquear – e os recursos públicos serão direcionados. Não é diferente com a área ambiental. Desse modo, uma tarefa básica e inicial de quem pesquisa a produção de políticas públicas ambientais é identificar os interesses que se constituem em torno das agendas. É a isso que nos propomos, apresentando os principais achados de pesquisa sobre as redes de financiamento eleitoral dos deputados federais integrantes da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), na 55ª Legislatura (2015-2018).

O objetivo principal é identificar os grupos centrais de capital político-econômico da rede em exame, formados pelas conexões entre as empresas que investem as maiores quantidades de dinheiro e os candidatos que recebem a maior parte deste dinheiro. No limite, buscamos mostrar

não apenas quem são os atores que hegemonomizam uma arena decisória essencial no que se refere aos modelos de desenvolvimento no Brasil, mas os próprios vínculos entre esses atores. Ato contínuo, as questões que orientam o trabalho são: como é a estrutura da rede de financiamento dos membros da CMADS? Quais grupos de capital político-econômico se formam e se relacionam no interior dessas redes?

Trata-se de uma análise estrutural baseada em atributos relacionais dos atores pesquisados. A Análise de Redes Sociais (ARS) consolidou-se como a metodologia por excelência para uma pesquisa com tal desenho e este trabalho emprega seus instrumentos e medidas. Os dados foram coletados em duas fontes: para detecção das empresas que doaram para os deputados federais integrantes da CDMAS no período analisado (2015-2018), baixamos as planilhas de prestação de contas das candidaturas desses integrantes, nas eleições de 2014, no Repositório de Dados Eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral (BRASIL, 2019a). Para identificação dos parlamentares que compõem nosso objeto, consultamos os relatórios de atividades da comissão, disponíveis no portal da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2015a, 2016, 2017, 2018). Os dados foram organizados em com gerenciador de banco de dados relacional, tabulados no *Excel*® e analisados por meio do programa de Análise de Redes *Gephi*.

Vale mencionar que a eleição de 2014 apresentou características únicas: ao mesmo tempo em que foi a última a permitir doações legais de pessoas jurídicas a partidos e candidatos², foi a primeira na qual a identificação dos doadores de recursos privados que passam pela contabilidade dos partidos políticos se tornou obrigatória. Assim, por exemplo, nas eleições anteriores, se uma empresa doasse uma determinada quantia para um partido e este a repassasse a um candidato, não havia qualquer obrigação do candidato de mencionar a fonte original (a empresa) deste recurso. É ocioso listar as dificuldades que isso gerava para a correta identificação do fluxo do dinheiro nas campanhas eleitorais, especialmente porque a maior parte das doações que os candidatos recebiam passava pelos partidos. Nesta pesquisa, todas as doações empresariais – diretas ou indiretas (via partidos ou outros comitês³ e candidaturas) – foram devidamente identificadas.

Para se ter ideia da centralidade que as empresas tinham, nas eleições de 2014, originaram-se destas organizações R\$ 3,05 bilhões, praticamente três quartos dos R\$ 4,14 bilhões arrecadados pelas campanhas.

² É necessário mencionar que tal proibição inicialmente veio do Poder Judiciário. Em 2015, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 4.650, impetrada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), considerou procedente a petição pela proibição das doações empresariais. No mesmo ano, o Congresso Nacional tentou reintroduzir o financiamento empresarial na minirreforma política (Lei 13.165/2015), porém o dispositivo foi vetado pela então presidenta Dilma Rousseff e o veto não foi derrubado. (BRASIL, 2015b).

³ No Brasil, comitês são organizações criadas especificamente para gerir recursos de campanha durante o período eleitoral. Nas eleições gerais, os comitês são organizados por distritos eleitorais (União e Unidades Federativas/UFs). Além de um Comitê Financeiro Único (CFU) por partido em cada UF, existem comitês de candidaturas. Desse modo, pode haver um Comitê para Presidência da República para cada partido que lança ou apoia candidato a este cargo, além de comitês para Governador, Senador, Deputado Federal e Deputado Estadual, também para cada partido.

Os motivos pelos quais empresas investem somas tão vultosas em campanhas políticas são objeto de diversas pesquisas que vêm constituindo um robusto campo de investigação – o qual apresentamos na seção teórica deste trabalho. Por ora, cumpre destacar que, com ele, pretendemos contribuir para o campo, particularmente na agenda que associa o financiamento eleitoral a *payoffs* visados por grupos de interesse. Mediante a identificação e a medição dos vínculos entre agentes públicos e financiadores eleitorais, perseguimos uma compreensão inicial de como esta dinâmica se constitui nas políticas públicas ambientais, a partir de um objeto privilegiado para tal fim.

Além desta introdução, o artigo tem quatro partes. A primeira é uma breve contextualização teórica sobre as interfaces entre questões ambientais e desenvolvimento, além de redes sociais e financiamento político. A segunda apresenta o desenho metodológico da pesquisa. Na terceira parte, apresentamos e discutimos os resultados empíricos. Por fim, sintetizamos esses resultados, mirando especialmente seus sentidos políticos, para o desvelamento das relações de poder em torno das políticas ambientais no Brasil.

2 Referencial teórico-metodológico

2.1 Interfaces entre ambiente e desenvolvimento

As questões ambientais começam a ganhar espaço nas agendas dos estados nacionais na virada dos anos 1970 (ALIER, 2007). Já o conceito de desenvolvimento sustentável resulta da crescente conscientização sobre o vínculo entre questões ambientais e problemas socioeconômicos (HOPWOOD *et. al.*, 2005). O primeiro uso significativo do termo ocorreu em 1980, no World Conservation Strategy (IUCN *et. al.*, 1980). Tanto neste documento quanto no Relatório de Brundtland (1987), verifica-se a forte preocupação com a capacidade das gerações futuras em satisfazer suas necessidades.

Gradativamente, surgem movimentos ambientais opondo-se ao discurso hegemônico que enxerga a humanidade externa ao meio ambiente e comemora o triunfo do homem sobre a natureza, com base na crença de que a prosperidade e o bem-estar globais podem ser alcançados com incremento de capital. A contemporaneidade aponta que este modelo de desenvolvimento falhou em erradicar a pobreza global, por não considerar que os laços que estabelecemos e atividades que realizamos na vida em sociedade estão inseridos no meio ambiente e que, portanto, os problemas ambientais são globais, ainda que existam localmente.

O embate entre essas duas visões assume várias classificações. Pode ser compreendido, por exemplo, a partir da distinção entre sustentabilidade fraca e forte. A primeira vai ao encontro da economia neoclássica e acredita que o capital natural é substituível pelo manufaturado, sendo a tecnologia capaz de preencher as lacunas resultantes de tal intercâmbio. A segunda defende que o capital manufaturado não pode substituir uma multiplicidade de processos vitais para a

existência humana como a camada de ozônio, fotossíntese e o ciclo das águas. Ao afirmarem-no, ambientalistas defendem a economia como um sistema aberto, regido pela Lei da Entropia, pelo qual, no processo de transformação de matéria-prima em produto, uma parte sempre se perde (GEORGESCU-ROEGEN, 2012, p. 83).

A necessidade de atenção às questões ambientais não significou, no entanto, consenso em torno delas, surgindo diferentes correntes ambientalistas. Hopwood *et al.* (2005) mapeiam os movimentos conforme o peso que fatores ambientais e questões econômicas combinados exercem na agenda das organizações. Emergem três visões distintas sobre a natureza das mudanças necessárias na política da sociedade, nas estruturas econômicas e nas relações homem-ambiente para alcançar o desenvolvimento sustentável (HOPWOOD *et al.*, 2005, p. 5): *status quo*, reforma e transformação.

Defensores do *status quo* negam que a humanidade esteja à beira de um colapso ambiental ou social. Reconhecem a necessidade de mudança, mas não defendem a ruptura e sim ajustes que não comprometem a estrutura social e suas relações de poder. Desenvolvimento é aqui identificado como crescimento econômico, como parte da solução para erradicar problemas como a fome generalizada, por exemplo. Incentiva-se a adoção de estilos de vida mais sustentáveis por parte dos consumidores, argumentando-se que mudanças nas escolhas feitas por estes impulsionam o mercado a adotar modelos mais sustentáveis de desenvolvimento. Os defensores do *status quo* teriam fraco compromisso com a sustentabilidade, bem como com a vida em sociedade e a desconcentração de poder, preferindo preservar a estabilidade macroeconômica por meio de “reformas amigáveis” (HOPWOOD *et al.*, 2005).

Reformistas se opõem à maioria das empresas, governos e tendências dentro da sociedade, porém o enfrentamento não é radical. Em geral, assumem que mudanças profundas na política e no estilo de vida das sociedades serão necessárias em algum momento, mas preferem adotar medidas de longo prazo e dentro das estruturas sociais e econômicas existentes. A estratégia é persuadir governos e organizações internacionais a introduzir as reformas necessárias. Grupo amplamente dominado pelo terceiro setor, crê nos benefícios da tecnologia para o meio ambiente, em alternativas para reduzir o uso de matéria-prima na economia e na eficiência energética para utilizar fontes renováveis de energia.

Já os transformacionistas compartilham a visão de que as crescentes crises no meio ambiente e na sociedade estão interligadas e que os sistemas socioambientais correm o risco de ruptura. Tais problemas possuem raízes profundas na sociedade atual e sua forma de organização, baseada na exploração da maioria das pessoas e do meio ambiente por um pequeno grupo, que não está verdadeiramente interessado no bem-estar humano ou na sustentabilidade ambiental. Este campo inclui movimentos com preocupações exclusivamente ambientais, outros preocupados somente com as transformações sociais e aqueles que sintetizam os dois objetivos (HOPWOOD *et al.*, 2005). A estratégia, neste caso, é trazer populações marginalizadas como

grupos indígenas, os pobres, a classe trabalhadora e mulheres para o centro das ações (HOPWOOD *et al.*, 2005, p. 8).

Nota-se, portanto, uma transformação importante no debate que articula questões ambientais e o desenvolvimento, especialmente quando voltamos-nos à sua constituição primitiva, subsumida na noção de progresso (FURTADO, 1978), decorrente das revoluções burguesas que, a partir do fim do século XVIII, instituíram o racionalismo e o empirismo como nova base da legitimidade do conhecimento, não mais assentada na fé. Como reverso da medalha, o progresso emerge como símbolo para exercer domínio sobre outras culturas. Aquilo que constituía nada além de “uma entre as muitas formas de vida social, tornou-se por definição o estágio final de um caminho unilinear para a evolução social” (SACHS, 2000, p. 63).

No entanto, “para que aqueles que constituem os dois terços da população mundial atual possam pensar em desenvolvimento – qualquer tipo de desenvolvimento – é preciso em primeiro lugar que se vejam como subdesenvolvidos, com o fardo total de conotação que o termo carrega (SACHS, 2000, p. 61). Assim, o conceito de “subdesenvolvido” acaba por se tornar um símbolo tão forte quanto a ideia de desenvolvimento, esta última, em seu sentido positivo, “é um eterno lembrete daquilo que eles não são” (SACHS, 2000, p. 65), com o poder de impor às nações enormes sacrifícios diante da promessa de um padrão de vida ostentado nos países de “Primeiro Mundo”.

A preocupação de Furtado (2013) recai sobre o fosso que o processo de acumulação – inerente ao sistema capitalista – provoca entre um centro e uma constelação de economias periféricas e seus efeitos de pressão sobre os recursos não renováveis, diante da crescente homogeneização de um padrão de vida consumista gerador de grandes custos ambientais. O autor prevê que, as custas da depredação do mundo físico, qualquer tentativa de generalizar o estilo de vida ostentado nos países cênicos representaria o colapso de toda uma civilização. Portanto, nesses termos o desenvolvimento não passa de um mito que auxilia de forma determinante na promoção da dinâmica díade opressão-acumulação.

Apontamentos sugerem que os frutos do desenvolvimento não são compartilhados de forma igualitária. Esse fluxo desigual de recursos se projeta tanto na macrorrelação entre estados nacionais, quanto dentro dos próprios países. Nesse sentido é possível vislumbrar a hipótese de que, no Brasil, os grupos que se beneficiam do atual modelo de desenvolvimento tenham especial interesse nas matérias discutidas dentro da Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS).

No centro desse debate está a qualidade dos governos em garantir instituições eficazes em suas atribuições, uma vez que o estado tem papel mediador e compensador entre a sociedade e as correções de disparidades provocadas pelo mercado, além da responsabilidade pela gestão de recursos não reprodutíveis de uso comum. Thomas *et. al* (2002) reconhecem o enfoque na estrutura institucional para um bom governo como um princípio chave para o desenvolvimento.

Segundo os autores, bons resultados sociais são encontrados em países com instituições governamentais efetivas, “onde as políticas e a estrutura legal não foram tomadas pelos investimentos de capital da elite” (THOMAS *et. al*, 2002, p. 142). Contudo, os governos têm dado atenção insuficiente às supervisões do setor financeiro e meio ambiente.

Estas evidências tornam pertinente a investigação da possível ocorrência do fenômeno de captação de política reguladora por grupos de interesses dentro da CMADS, visto que dentre as funções da comissão está regular acerca de políticas e sistema nacional do meio ambiente, direito ambiental e legislação de defesa ecológica. Além disso, a abundância de recursos naturais, como água e petróleo, no Brasil atrai capital estrangeiro. Esse efeito refere-se a processos de competição e entrada, sendo que a quebra de monopólios e a facilitação de entrada e saída poderiam ser instrumentos de combate ao solapamento de recursos naturais por monopólio de empresas.

Apesar de a obra trazer contribuições valiosas no debate de como a qualidade do governo afeta os resultados de desenvolvimento, certos esclarecimentos precisam ser feitos. Em primeiro lugar porque os autores lançam mão de termos como “países em desenvolvimento” e recorrem a receituários para que países que se enquadram nessa categoria possam atingir o patamar dos desenvolvidos países do norte, reforçando uma dicotomia Norte-Sul já posta em xeque por Furtado (2013). Em segundo lugar, em vista da frouxidão do conceito “desenvolvimento sustentável”, por conta da confusão entre os termos “desenvolvimento” e “crescimento”, vislumbramos a necessidade de conceituar cada um deles e, assim, diferenciá-los.

Ao passo que Thomas *et. al* (2002, p. 24) alertam para as dimensões qualitativas e quantitativas do crescimento, Daly (2004) afirma que essas dimensões são de tal forma diferentes que surge a necessidade de dar a cada uma delas um nome, uma vez que crescer significa aumentar de tamanho através da assimilação ao acréscimo de material, enquanto que desenvolver-se diz respeito a expansão na realização dos potenciais, assim: “Quando algo cresce fica maior. Quando algo se desenvolve torna-se diferente”. (DALY, 2004, p. 198)

Dessa forma, crescimento refere-se à atividade de manufatura de recursos naturais, transformados em produtos, vendidos e posteriormente descartados. O ecossistema, pelo contrário, não cresce, apenas desenvolve-se, ao passo que a economia não para de crescer, num mundo de recursos finitos. Caberia então perguntar se é possível equilibrar crescimento econômico ilimitado com preservação do meio ambiente. Para Cavalcanti (2012) a resposta é negativa: “crescimento implica sempre menos meio ambiente. De fato, o planeta (o ecossistema global) não cresce; se a economia cresce – e ela é parte do planeta –, obviamente menos meio ambiente restará” (CAVALCANTI, 2012, p. 37). Assim, não pode haver crescimento sustentável.

Nesse sentido, Sachs (2000) define desenvolvimento sustentável como sendo uma abordagem fundamentada na harmonização dos objetivos sociais, ambientais e econômicos do desenvolvimento. Criticando o que ele chama de “crescimento selvagem” que explora modelos extrativistas de crescimento econômico e recursos ambientais não renováveis, mas também os

modelos protecionistas do fundamentalismo ambiental, Sachs (2000) instiga países emergentes a procurar o “caminho do meio”, do crescimento reformulado em relação à modalidade de uso, apostando no conhecimento técnico como “saída” para a dicotomia entre economia e ecologia.

2.2 Redes sociais e financiamento eleitoral

Para a Análise de Redes Sociais (ARS) – também chamada de análise estrutural – a estrutura social não é um dado a priori, mas sim uma rede de relações e pressões na qual os atores sociais necessariamente se posicionam e se definem em função dos laços que estabelecem (ou deixam de estabelecer) com outros atores na rede (DEGENNE; FORSE, 2007). Nesse sentido, o foco central desta metodologia são os atributos relacionais que posicionam indivíduos e grupos em teias de interações (HIGGINS; RIBEIRO, 2018), em vez de seus atributos estáticos como as variáveis sociodemográficas (gênero, raça, renda, escolaridade etc.) comuns à maioria das abordagens da vida social e com as quais se caracterizam e até se comparam atores, de maneira mais ou menos agregada, porém como unidades isoladas no tecido social.

Os estudos embrionários com a metodologia de redes remontam aos anos 1930, podendo-se fixar seu início com os sociogramas de Moreno (1942), no âmbito da psicologia experimental, que visavam à identificação de laços entre pequenos grupos/círculos de sociabilidade. Os avanços tecnológicos na área de armazenamento e análise de dados permitiram o gradual avanço das pesquisas para grupos maiores e mais complexos. Paulatinamente, a análise de redes revelou um mundo pequeno, que conecta entre si quase todos os membros de uma sociedade, ainda que indiretamente⁴.

Com efeito, à luz das contribuições de Georg Simmel, a ARS mostrou que, em torno de uma pessoa, constitui-se uma rede (rede ego), composta de círculos sociais concêntricos formados por outras pessoas, que por sua vez têm suas próprias redes ego, com outras pessoas, e assim sucessivamente (DEGENNE; FORSE, 2007). Uma consequência desta descoberta é a necessidade de se estudar redes completas, como soma das múltiplas redes de pessoas interconectadas, não havendo como fazer investigações adequadas a partir de amostras na metodologia em questão.

A análise de redes sociais é um paradigma que articula elementos das teorias holísticas e o individualismo metodológico, na medida em que ela, a despeito de seu caráter estrutural e sistêmico, parte do pressuposto de que agência humana tem a capacidade de atuar sobre a estrutura social. Esta, num processo de retroalimentação, delimita o campo de ação dos atores, a partir de

⁴É o que demonstrou o experimento de Milgram (1967), realizado na década de 1960 e pelo qual voluntários de regiões diferentes dentro dos EUA tinham de fazer uma correspondência chegar a alguém desconhecido em uma cidade distante, remetendo-a a alguém que supunham que pudesse conhecer a pessoa. Considerando as cartas que efetivamente chegaram a seus destinatários, havia em média de cinco pessoas entre os remetentes iniciais e os destinatários finais. Um número pequeno e impressionante para uma sociedade de massas, à época formada por quase 200 milhões de habitantes dispersos em um território de mais de 9 milhões de km².

seus recursos e estratégias. É, porém, alterada pelo comportamento daqueles por ela constrangidos (MIRZUCHI, 2006). Com isso, a ARS possibilita algo que, por muito tempo, o campo hegemônico da ciência política viu com marcado ceticismo⁵, que é a identificação empírica de elites de poder a partir das relações mais próximas e intensas entre seus integrantes.

Elites de poder são grupos que dominam a agenda política de uma sociedade. Dominar aqui significa querer e conseguir influenciar intencionalmente os resultados de processos decisórios que envolvem as políticas públicas que, no limite, determinam o que se pode e o que não se pode fazer e a alocação de recursos públicos. Grupos dominantes não são compostos apenas pelos agentes que detêm a prerrogativa formal de decidir, mas também (talvez principalmente) por aqueles que, por vezes agindo em outros círculos, têm grande capacidade de determinar quem serão os referidos agentes e que temas são dignos de se converterem em problemas públicos, pautas e decisões (MILLS, 1981 [1956]; SCHATTSCHEIDER, 1988). Conglomerados empresariais que financiam a política se encaixam perfeitamente neste perfil. As redes de poder e influência são formadas por diversos tipos de atores sociais e suas posições em uma rede importam para se determinar sua influência potencial sobre outros atores e, ato contínuo, as próprias agendas (DEGENNE; FORSE, 2007).

Quando se mencionam elites, deve-se fazê-lo no plural, pois não há um único grupo de atores individuais ou coletivos que domine as agendas políticas de maneira absoluta ou mesmo permanente. Nesse sentido, tarefa essencial de quem estuda processos decisórios à luz da análise estrutural ora em discussão é prospectar que subgrupos se formam no interior das redes de poder, na medida em que “os atores formam blocos entre si no interior dos quais as relações são positivas e entre os quais as relações são negativas” (LEMIEUX; OUMET, 2014, p.58). A grupabilidade é, portanto, um princípio caro à teoria de redes. Por ela, agentes tendem a aproximar-se daqueles com quem têm afinidades eletivas, compartilhando e sustentando identidades (WHITE, 1992).

No que concerne a esta pesquisa, cabe verificar se o fenômeno da grupabilidade ocorre na rede de financiamento que constitui a bancada de deputados componente da CMDAS, na 55ª legislatura (2015-2018). Com isso, é possível saber se os grupos de capital político-econômico formam comunidades organizadas em torno de seus interesses, quando direcionam recursos financeiros para um ou mais candidatos/partidos em comum.

Esta pesquisa insere-se na florescente agenda de investigações que aplicam a Análise de Redes Sociais no estudo de fenômenos políticos no Brasil. Da extensa lista de objetos investigados, vale mencionar as redes de atores que ocupam e concentram posições em instituições do Estado (MARQUES, 1999; PERISSINOTTO *et al.*, 2017), as redes constituídas nas interações entre governo, políticas públicas e sociedade civil (LAVALLE; CASTELLO; BICHIR, 2007), os relacionamentos entre parlamentares no Congresso Nacional (WOLF, 2008),

⁵ Veja-se, por exemplo, o trabalho inicial de Dahl (1961).

as relações de grupos empresariais com agentes políticos, no contexto de financeirização do capital (MINELLA, 2013), as redes formadas por deputados federais e suas proposições (PAZ, 2015), entre outros.

No campo mais específico do financiamento político, a metodologia de redes vem sendo utilizada, nos últimos anos, com vistas à prospecção dos vínculos estabelecidos entre doadores, partidos e candidatos (CERVI; HOROCHOVSKI; JUNCKES, 2014; HOROCHOVSKI *et al.*, 2016; JUNCKES *et al.*, 2018). Vale mencionar ainda pesquisas que, à semelhança desta, cotejam as redes de financiamento eleitoral e a composição das comissões permanentes da Câmara dos Deputados (HOROCHOVSKI *et al.*, 2017; GEARA *et al.*, 2018).

A introdução da ARS no campo de pesquisa sobre financiamento político resulta dos fatores que viabilizaram a própria existência deste campo investigativo no Brasil. Diferentemente do que ocorreu nos EUA, por exemplo, onde há décadas pesquisadores vêm demonstrando a força da relação entre o dinheiro e a política (JACOBSON, 1978; WELCH, 1981), eram escassos os estudos sobre a situação brasileira até o início do século XXI. A razão principal residia na dificuldade de obtenção dos dados de prestação de contas eleitorais no país. Assim mesmo, faz-se necessário destacar trabalhos pioneiros sobre eleições ocorridas nos anos 1990, notadamente os de Samuels (2001, 2002).

O ponto de inflexão foi a disponibilização na internet, a partir das eleições de 2002, de todos os dados de financiamento legal de campanhas no Brasil pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em seu Repositório de Dados Eleitorais. As pesquisas se multiplicaram rapidamente, podendo-se então falar em um campo específico de investigações, cujo balanço mais conhecido sobre a produção brasileira é o de Mancuso (2015). Este autor identificou três principais correntes investigativas:

- 1) Relação entre recursos financeiros e desempenho eleitoral (SAMUELS, 2001; FIGUEIREDO FILHO, 2009; PEIXOTO, 2016; LEMOS; MARCELINO; PEDERIVA, 2010; CERVI; 2010; MANCUSO; SPECK, 2012);
- 2) Associação entre doações de campanha e *payoffs* buscados pelos doadores (ARAÚJO, 2008; ROCHA, 2011; SANTOS, 2011; BOAS; HIDALGO; RICHARDSON, 2014);
- 3) Variáveis sociais e políticas determinantes do financiamento eleitoral (SAMUELS, 2002; MELLO; MARCON; ALBERTON, 2008; SANTOS, 2009; SACCHET; SPECK, 2011).

As pesquisas dessas três vertentes revelam que o financiamento eleitoral no Brasil está longe de ser equitativo, representando uma barreira à qualidade da democracia nos termos apresentados na introdução deste trabalho. A primeira demonstra a forte correlação entre as quantidades de dinheiro e votos recebidas por candidatos e partidos. A segunda vem tentando comprovar que os financiados pelos grupos de capital são mais responsivos aos interesses destes grupos. A terceira vertente, por sua vez, mostra que os candidatos e partidos que mais recebem doações têm perfil determinado: estes são as agremiações de maior porte, independentemente de

sua posição do espectro ideológico esquerda-direita, enquanto aqueles são quase sempre homens, brancos, ricos, altamente escolarizados e detentores de capital político prévio.

Nossa investigação se dedica a contribuir com a segunda vertente apontada por Mancuso (2015), na medida em que visamos justamente a identificar grupos empresariais vinculados a deputados federais que integram uma arena decisória importante. Tal identificação é um passo inicial, necessário ao escrutínio mais denso da atuação dos parlamentares mais diretamente envolvidos com as políticas públicas ambientais vis-à-vis os interesses de seus financiadores. Na próxima seção, descrevemos como a pesquisa empírica foi realizada.

3. Materiais e métodos: como a pesquisa empírica foi feita

A pesquisa empírica iniciou-se com a coleta dos dados, a partir de duas fontes:

1) Repositório de Dados Eleitorais do TSE: nesta fonte, obtivemos as planilhas com os perfis das candidaturas e a prestação de contas de campanhas dos deputados federais que se elegeram em 2014 (BRASIL, 2019a). No site do tribunal, esses dados estão dispostos por unidade federativa, o que resulta em 54 diferentes planilhas. Uma primeira tarefa foi, então, compilar todo o material em um banco de dados, com o gerenciador PostgreSQL. Sobre o banco resultante, aplicamos um filtro, selecionando todos os candidatos a deputado federal e seus doadores empresariais diretos e indiretos⁶.

2) Relatórios das atividades legislativas da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMDAS), disponíveis no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados: com esta fonte, identificamos os deputados federais que integraram a comissão, na 55ª Legislatura (2015-2018) e os tabulamos em planilhas (BRASIL, 2015a, 2016, 2017, 2018). Estabelecemos nesta etapa uma linha de corte, de 180 dias de atuação. Como resultado, 68 parlamentares preencheram este requisito. A seguir, os nomes dos deputados foram filtrados no banco de dados de prestação de contas e perfil de candidaturas. Um dos 68 deputados inicialmente selecionados declara em sua prestação de contas não ter recebido qualquer doação de empresa, restando, portanto 67 parlamentares que cumprem ambos os critérios, ou seja, mais de 180 de atuação na CMADS e recebimento de recursos de empresas na campanha de 2014.

Redes são conjuntos de nós e arestas. Em redes sociais, os nós são os atores sociais e as arestas, os laços que os vinculam. No caso estudado, os atores são os deputados federais que compuseram a CMADS por pelo menos 180 dias e as empresas que doaram para suas campanhas, direta ou indiretamente (via partidos, outros candidatos e comitês). Os laços são estabelecidos pelas doações, as quais, portanto, conectam os parlamentares aos financiadores de suas

⁶ Como dissemos anteriormente, nas eleições de 2014, foi possível identificar os doadores originários das doações que chegaram aos candidatos via partidos ou outros candidatos e comitês. Para esta pesquisa, consideramos todas essas doações e aquelas feitas diretamente pelas empresas aos candidatos como doações empresariais e todas as empresas que as efetuaram foram corretamente identificadas.

campanhas. Para processar esta rede, empregamos o programa Gephi, com o qual geramos estatísticas de centralidade e os grafos da rede.

Fizemos ainda dois outros procedimentos analíticos. O primeiro foi a detecção de comunidades (clusters) por meio do cálculo de modularidade, com o qual operacionalizamos a identificação dos subgrupos de atores com maior proximidade entre si, a que nos referimos na seção anterior (BLONDEL *et al.*, 2008). O segundo, a transformação da rede, que é bimodal – pois apresenta dois tipos de atores, as empresas doadoras e os deputados receptores – em duas redes unimodais⁷, por meio da supressão de cada um dos nós intermediários entre dois atores de um determinado tipo, ligando-os de modo direto. Construimos, assim, uma rede com parlamentares diretamente ligados entre si e outra, com conexões diretas entre financiadores diretamente. Com isso, é possível obter uma melhor visualização dos metarrelacionamentos entre atores do mesmo tipo, a partir da afirmação, bastante corriqueira no senso comum, de que “o amigo do meu amigo é meu amigo”. Assim, por exemplo, deputados financiados pelos mesmos doadores tenderiam a compor o mesmo círculo de sociabilidade e transação de recursos.

Os resultados da aplicação desses procedimentos são apresentados a seguir, juntamente com explicações mais pormenorizadas das variáveis e medidas de rede.

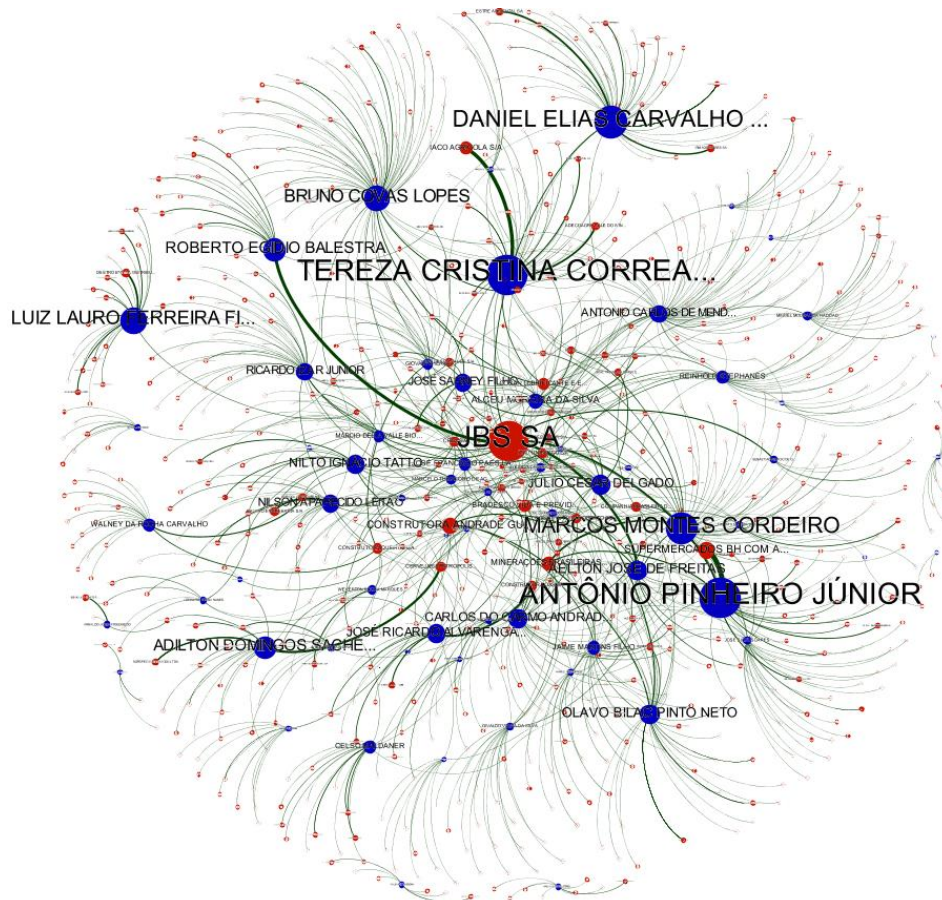
4. Resultados: CMADS como lócus de entrecruzamento e articulação de interesses empresariais

A Figura 1 abaixo é o grafo da rede de financiamento que conecta deputados federais membros da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, durante a 55^a Legislatura e as empresas que o financiaram (doravante, a denominamos Rede CMADS). Esta rede é formada por 67 parlamentares e 860 pessoas jurídicas, conectados por 1.164 arestas. As arestas correspondem às doações agrupadas, todas as doações de uma empresa para um candidato foram juntadas em uma única aresta, somando-se os valores, já que, para nós, interessam os vínculos entre financiadores e financiados e sua intensidade. O tamanho dos nós está dimensionado pelo volume de recursos doados ou recebidos (weighted degree) e espessura das

⁷ Sobre o recurso de conversão dual-mode / one-mode consultar Newman (2010, p. 124-126).

arestas está dimensionada pelo volume de recursos transacionados entre os nós.

Figura 1 - Rede CMADS



Fonte: Elaboração própria, com dados do TSE (BRASIL, 2019a) e da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2015a, 2016, 2017, 2018).

O peso somado das arestas é 59.180.437, o que corresponde ao montante total, em reais, que as empresas doaram aos deputados pesquisados. Desse modo, cada parlamentar recebeu em média R\$ 883.290 de pessoas jurídicas. Os valores estão, no entanto, distribuídos de maneira muito dispersa (desvio padrão = R\$ 959.576), variando entre R\$ 275 e R\$ 4.068.302, sendo a mediana R\$ 483.910. A estatística descritiva já sinaliza uma rede muito desigual, assimétrica e hierarquizada. As análises subsequentes apresentam a posicionalidade dos atores nesta hierarquia.

A primeira análise é a de componentes, que são conjuntos de nós conectados entre si, direta ou indiretamente. Segundo a ARS, há uma tendência de redes grandes e complexas apresentarem um componente gigante, que reúne a grande maioria ou a quase totalidade dos nós, e diversos componentes menores, que conectam poucos nós ou são nós isolados, sem laços com outros (FREEMAN, 1979; NEWMAN, 2010). A Rede CMADS segue a tendência e seu

componente gigante concentra 888 (95,8%) dos 927 nós da rede (TABELA 1).

Tabela 1 - Componentes da Rede CMADS (frequências)

Rede-base		06 Componentes Isolados		% rede base	Componente Gigante		% rede base
Total de Nós	927	Total de Nós	39	4,2	Total de Nós	888	95,8
<i>Deputados federais</i>	67	<i>Deputados federais</i>	6	8,9	<i>Deputados federais</i>	61	91,1
<i>Empresas</i>	860	<i>Empresas</i>	33	3,8	<i>Empresas</i>	827	96,2
Arestas	1164	Arestas	33	2,9	Arestas	1.131	97,1
Valor transacionado (R\$)	59.180.437	Valor transacionado (R\$)	802.028	1,3	Valor transacionado (R\$)	58.378.409	98,6

Fonte: Elaboração própria, com dados do TSE (BRASIL, 2019a) e da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2015a, 2016, 2017, 2018).

Os seis demais componentes, que denominamos isolados, possuem entre dois e 12 nós. Não nos debruçamos mais detidamente sobre estes componentes. Todavia, sua composição indica um aspecto importante, que são os atores completamente marginalizados da rede de financiamento. São seis deputados federais (cada um em um componente) e 33 empresas, que constituem sub-redes de financiamento próprias. Chama a atenção a presença dos dois únicos parlamentares do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)⁸ a compor a comissão na legislatura analisada – Edmilson Rodrigues (PA) e Ivan Valente (SP) – cada um em seu próprio componente, tendo o primeiro recebido doações de duas pessoas jurídicas e o segundo, de apenas uma, sendo as três de pequeno porte e sem doações a outros candidatos.

O componente gigante da rede é alvo de nosso exame mais detalhado, cujo primeiro passo é a aplicação de um filtro, eliminando todos os nós com grau⁹ = 1, ou seja, que estão conectados a um único outro nó, correspondendo essa conexão a uma única doação, realizada ou recebida. Assim procedemos porque nosso foco são as empresas com capacidade conectora (hub) através das doações realizadas para dois ou mais parlamentares. Encontram-se nesta condição cinco deputados federais e 698 pessoas jurídicas, correspondente a 8,2% e 84,4% dos respectivos tipos de nó do componente. Aqui é possível inferir uma primeira característica topológica, que é a centralidade dos parlamentares na rede, na medida em que o filtro preserva quase todos eles, ao passo que suprime a grande maioria das empresas, quase sempre de escopo regional, que fizeram

⁸ Os partidos dos parlamentares citados ao longo do trabalho são aqueles pelos quais eles foram eleitos em 2014. A lista das agremiações e seus nomes encontra-se anexa, ao fim do texto.

⁹ Grau é a medida de centralidade mais básica. Simplesmente expressa o número de arestas ligadas a um nó, ou, dito de outra maneira, o número de outros nós com os quais um nós se conecta. O conjunto formado por um nó e seus vizinhos imediatos é chamado de Rede Ego (DEGENNE; FORSE, 2004).

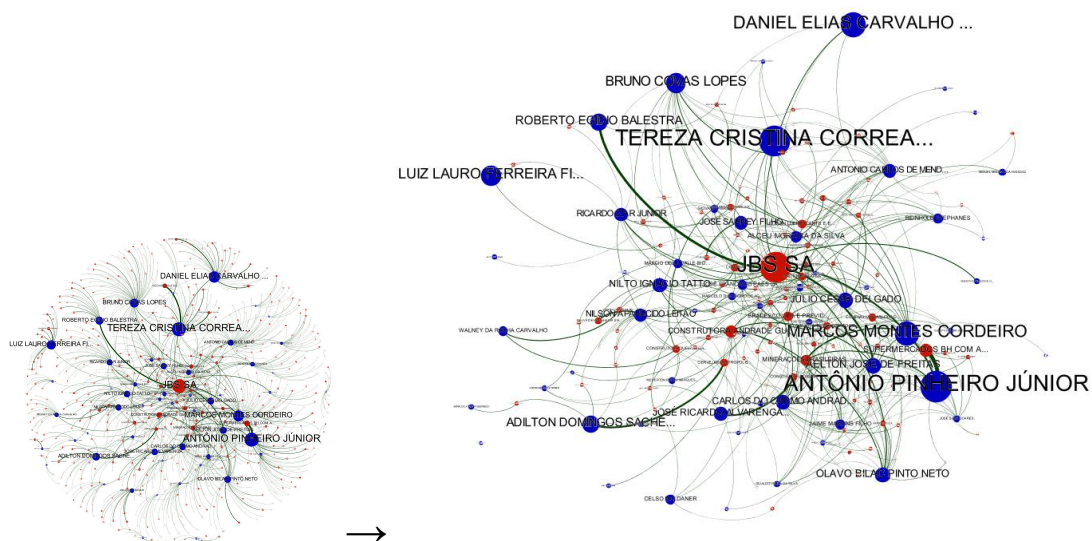
apenas uma doação. Os nós removidos são, de fato, os atores periféricos do componente gigante, aqueles que não promovem qualquer conectividade.

Optamos, portanto, pela retirada de uma camada superficial da rede, posicionando nossa lupa sobre os demais atores, com grau ≥ 2 e que, portanto, realizaram ou receberam duas ou mais doações, detendo algum potencial de conexão inter-atores (se empresa, liga deputados, e vice-versa) e constituem o *core*. Esta rede reduzida tem 58 deputados e 115 empresas, que doaram R\$ 29.130.012 para esses parlamentares, valor correspondente a 49,2% do valor total da Rede CDMAS (ou seja, com todos os componentes).

No grafo do componente gigante reduzido (Figura 2), os nós estão dimensionados pelo grau ponderado, medida de centralidade que considera os pesos das arestas – neste caso, o volume de dinheiro transacionado pelo ator, seja doando, seja recebendo. Os deputados federais destacam-se visivelmente. Observando o grupo dos 15 principais receptores de recursos, algumas características sobressaem: o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)¹⁰ é o partido com maior número de representantes (três). Cinco partidos têm dois representantes (Partido Progressista - PP, Partido da República - PR, Partido Socialista Brasileiro - PSB, Partido Social Democrático- PSD e Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB). Democratas - DEM e Partido Dos Trabalhadores - PT têm um deputado neste grupo. Minas Gerais é o estado com mais parlamentares (seis), seguido de perto por São Paulo (quatro). Parte significativa dos nomes mais salientes no grafo (os rótulos também estão dimensionados pelo grau ponderado) caracteriza-se por ter fortes vínculos com a defesa de pautas do agronegócio e laços fracos com a defesa de uma agenda de preservação ambiental e desenvolvimento sustentável.

¹⁰ Para os propósitos desta investigação, consideramos os partidos pelos quais os deputados federais disputaram a eleição em 2014, dado que a rede de financiamento se constituiu neste processo.

Figura 2 – Grafo do componente gigante reduzido em grau 2 da rede de financiamento dos deputados federais membros da CMADS (2011-2014)



Fonte: Elaboração própria, com dados do TSE (BRASIL, 2019a) e da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2015a, 2016, 2017, 2018).

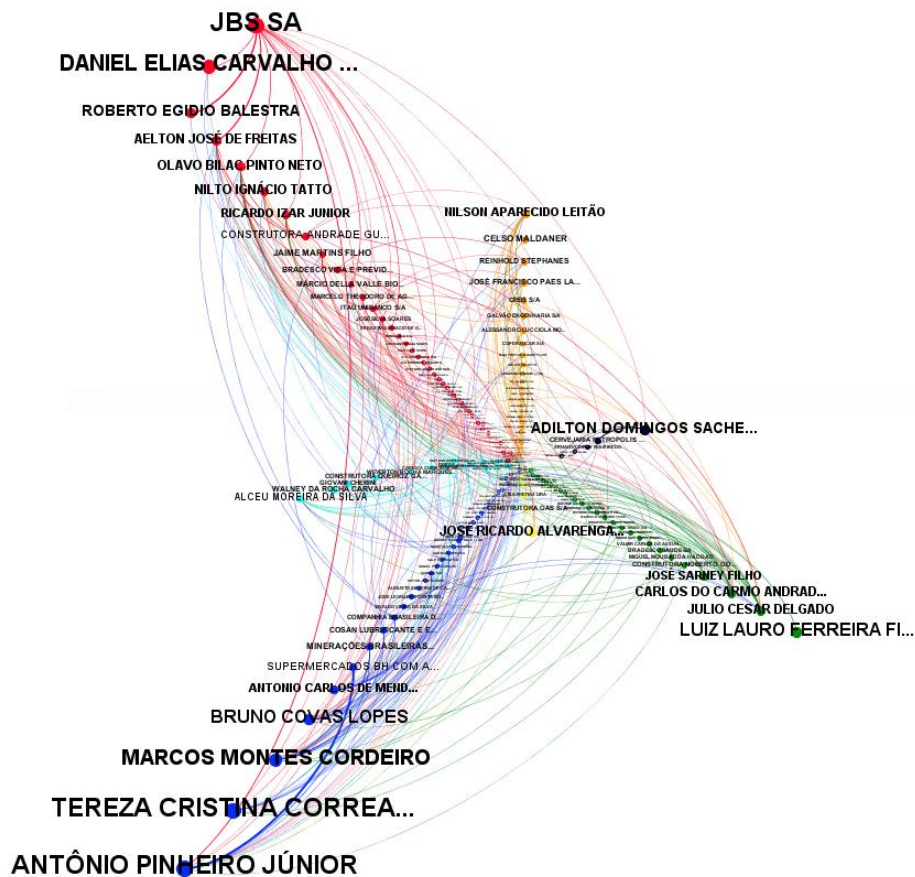
Entre as empresas, JBS S/A exerce nítida centralidade, na medida em que suas doações aos deputados que comporiam a CMADS na 55ª legislatura totalizaram pouco mais de quatro milhões de reais. À exceção de uma empresa de expressão local (Supermercados BH comércio de Alimentos LTDA), todas as demais que estão entre as 15 maiores doadoras compõem grandes conglomerados empresariais, representando os setores econômicos que historicamente são os principais doadores de campanhas no Brasil, como construção civil, mineração, produção de alimentos e finanças¹¹. Citamos algumas dessas corporações, todas de capital aberto: Construtora Andrade Gutierrez S/A, Minerações Brasileiras S/A, Bradesco Vida e Previdência S/A, Cosan Lubrificante e Especialidades S/A, CRBS S/A, Construtora Queiroz Galvão S/A e Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração.

Embora os nós do núcleo duro formado pela rede reduzida componham um único componente e, por isso mesmo, estejam todos conectados, eles não formam um único grupo coeso, podendo-se identificar conjuntos de atores, vale dizer, deputados e empresas, mais próximos. Para tanto, aplicamos o cálculo de modularidade (com resolução = 2,0), obtendo sete

¹¹ Dados podem ser encontrados nos trabalhos de Mancuso *et al.* (2016); Mancuso, Horochovski e Camargo (2018).

diferentes comunidades. A Figura 3 é o grafo desta rede.

Figura 3 - Grafo do componente gigante reduzido em grau 2 distribuído por modularidade



Fonte: Elaboração própria, com dados do TSE (BRASIL, 2019a) e da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2015a, 2016, 2017, 2018).

No layout escolhido do grafo representado na Figura 3, cada raio é uma comunidade. Os atores mais centrais estão destacados pelos nós e rótulos maiores, nas pontas dos raios. Como era de se esperar, a composição das comunidades confirma a maior centralidade exercida pelos parlamentares nesta rede de financiamento. À exceção da comunidade vermelha, cujo nó central é a JBS-SA, todas as posições principais das quatro comunidades maiores (com pelos menos 20 nós) são ocupadas por parlamentares. Listamos a seguir os três deputados e as três empresas com maior centralidade de cada comunidade:

- *Comunidade Vermelha:* Daniel Elias Carvalho (PMDB-MG), Roberto Egídio Balestra (PP-GO), Aélton José de Freitas (PR-MG) – JBS-SA, Andrade Gutierrez S/A e Itaú Unibanco S/A.
- *Comunidade Azul:* Antônio Pinheiro Junior (PP-MG), Tereza Cristina Correa da Costa Dias (PSB-MS) e Marcos Montes Cordeiro (PSD-MG) – Supermercados BH

Comércio de Alimentos Ltda, Minerações Brasileiras S/A e Cosan Lubrificante e Especialidades S/A.

- *Comunidade Verde*: Luiz Lauro Ferreira Filho (PSB-SP), Júlio César Delgado (PSB-MG) e Carlos do Carmo Andrade Melles (DEM-MG) – Construtora Noberto Odebrecht, Bradesco Saúde S/A e Spal Indústria Brasileira de Bebidas.
- *Comunidade Laranja*: Nilson Aparecido Leitão (PSDB-MT), Celso Maldaner (PMDB-SC) e Reinhold Stephanes (PSD-PR) – CRBS S/A, Galvão Engenharia e UTC Engenharia S/A.

Da descrição acima, deriva a questão de por que empresas de setores tão diversos, a princípio distantes das pautas da comissão, são os principais financiadores de seus integrantes, estes também muito diversos, representando partidos de diferentes ideologias e posicionamentos em relação à agenda da CMADS, ainda que haja maior número de deputados de partidos do centro à direita nas posições centrais¹².

Ao que parece, reservas ideológicas estariam vinculadas ao porte do partido, dado que se voltam exclusivamente ao PSOL, único pequeno partido de esquerda com representação na legislatura analisada e que sequer teve representante no componente gigante da rede de financiamento da CMADS. A presença de deputados de pequenos partidos de direita em posições de destaque nesta sub-rede reforça esta impressão.

Do lado das empresas, a análise revela que todas as ocupantes de posições centrais nas comunidades têm interesses vinculados à agenda supracitada, com diferentes níveis de proximidade em relação a ela. Na maioria, são os maiores grupos privados do país, com atuação em setores econômicos altamente afetados pelas políticas ambientais e de desenvolvimento que, no nível do legislativo federal, passam pela CMADS. Mesmo corporações do sistema financeiro, a princípio mais distantes da referida agenda, quando olhadas mais de perto, apresentam-se como organizações que encabeçam grupos de capital com vultosos investimentos em áreas como mineração, construção civil, sistemas agroalimentares e assim por diante.

Do lado dos deputados federais, as posições centrais das comunidades raramente são ocupadas por defensores de uma agenda de defesa do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável e, em consequência, de políticas que vão nessas direções. Em contraste, amiúde serão encontrados conhecidos membros da bancada ruralista, para os quais as políticas públicas ambientais são objeto de interesse direto, bem como de seus grandes financiadores. Em suma, as comunidades do componente gigante da rede CMADS caracterizam-se pela homogeneidade,

¹² Para classificação ideológica dos partidos brasileiros, consultar Zucco Jr. (2011), Tarouco e Madeira (2013) e Scheeffler (2018).

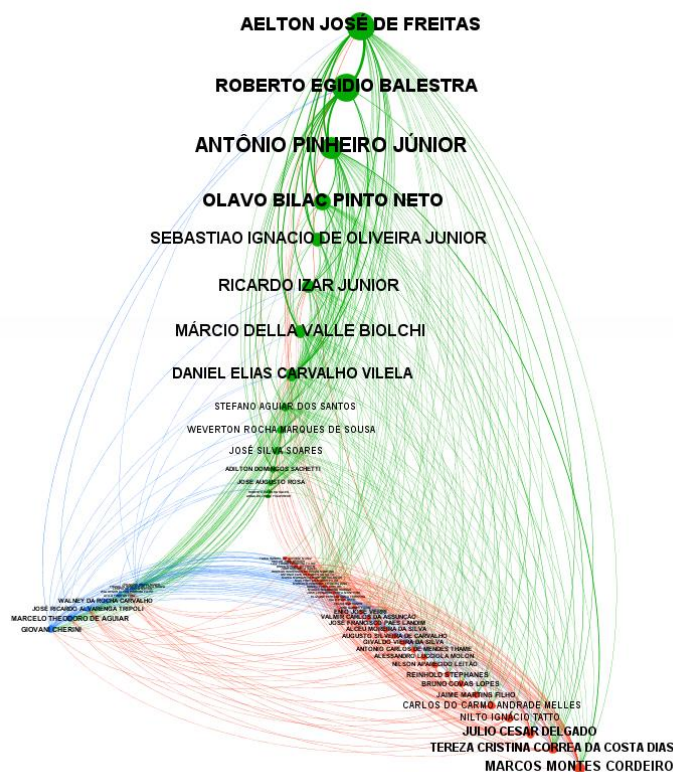
sendo, em larga medida, praticamente indiferenciadas entre si.

O passo seguinte foi construir redes uni-modais de deputados e empresas, conforme procedimento descrito na seção anterior, que efetua a conexão direta entre nós de determinado tipo, pela supressão dos nós do outro tipo. Com isso, identificamos grupos de parlamentares aproximados por empresas e vice-versa, de modo a verificar se a referida homogeneidade se mantém ou se esses grupos são heterogêneos e forjados a partir de características singulares, especialmente, para os propósitos do estudo, de grupos de interesse específicos. Aqui também aplicamos dois filtros: mantemos apenas os nós do componente gigante com grau ≥ 2 .

Começando pela rede uni-modal dos parlamentares, a aplicação do algoritmo de modularidade (resolução 1.0) resultou em três comunidades, que podem ser visualizadas na Figura 5. Nos três grupos, há deputados dos mais diferentes partidos, representando diversas posições de um espectro ideológico que vai de centro-esquerda até a direita. Mercê da própria composição da CMADS na legislatura pesquisada, aqui mais uma vez se repete o padrão, de parlamentares mais identificados com a defesa das pautas ambientais aparecendo em menor número e nas posições mais periféricas. As posições mais centrais – que no layout escolhido estão nas extremidades dos eixos – são quase sempre ocupadas por defensores de agendas empresariais

no tocante aos temas debatidos na comissão.

Figura 5 – Grafo da rede uni-modal de deputados federais distribuída por modularidade

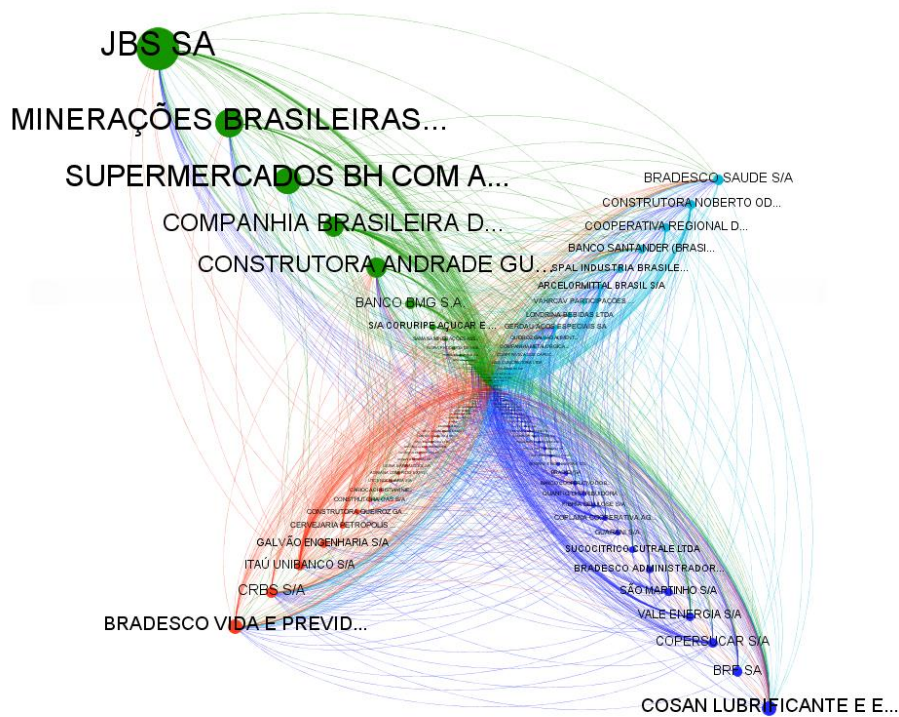


Fonte: Elaboração própria, com dados do TSE (BRASIL, 2019a) e da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2015a, 2016, 2017, 2018).

A rede uni-modal das empresas, obtida pela ligação direta entre estas pela supressão dos nós dos deputados federais que elas financiam mutuamente, evidencia os metarrelacionamentos entre as corporações que financiaram os integrantes da CMADS na 55ª legislatura. A Figura 6 mostra o grafo desta rede. Aqui também fica clara a tendência das comunidades, vale dizer, as empresas que se aproximam por meio dos candidatos que apoiam, em se assemelhar bastante. Em regra, a composição das empresas por atividades econômicas se repetem nas comunidades – com destaque para os setores financeiro, de construção civil, extração mineral, metalurgia e siderurgia,

além, é claro, da produção e industrialização de alimentos.

Figura 6 – Grafo da rede uni-modal de empresas distribuída por modularidade



Fonte: Elaboração própria, com dados do TSE (BRASIL, 2019a) e da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2015a, 2016, 2017, 2018).

Ambas as redes uni-modais confirmam, portanto, a homogeneidade na composição tanto das bancadas, quanto dos grupos de capital no núcleo mais central da rede de financiamento que, ao fim e ao cabo, elegeu os integrantes da CMADS. Esta topologia sinaliza para alguns comportamentos estratégicos por parte das empresas que financiam as campanhas dos deputados da comissão, especialmente aquelas que ocupam as posições privilegiadas na teia relacional da rede. O mais evidente é o de “distribuir ovos em várias cestas”, ao financiar vários candidatos competitivos, de partidos os mais diversos, com diferentes orientações doutrinárias. O capital aqui tem poucos preconceitos ideológicos e pode-se inferir que ele busca assegurar-se da presença de quem o represente no legislativo, lócus privilegiado de produção de políticas públicas, em geral, e das políticas ambientais, para o caso específico. Como resultado, empresas de setores econômicos igualmente distintos, ainda que sempre com interesses afetados pelas pautas da CMADS, distribuem doações para os mesmos políticos, de modo que há um nítido

entrecruzamento de interesses.

5 Conclusão

As redes de financiamento eleitoral apresentadas e analisadas na seção anterior permitem responder às perguntas que orientaram a pesquisa relatada neste artigo. Começamos com a primeira: como é a estrutura da rede de financiamento dos membros da CMADS? Confirmando uma característica estrutural das redes complexas, a Rede CMADS possui uma topologia nitidamente assimétrica. Poucos atores – sejam empresas, sejam deputados federais – ocupam as posições centrais da rede, enquanto a grande maioria encontra-se na periferia. Este achado, por si só importante, ganha maior vulto quando se considera que a rede investigada é formada por deputados federais eleitos, ou seja, um grupo que já passou por um filtro que excluiu a grande massa de candidatos subfinanciados e com chances próximas de zero de se eleger.

Em outros termos, mesmo entre parlamentares eleitos, selecionados a partir de um determinado recorte temático – pertença à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, na 55ª legislatura –, as hierarquias se colocam de maneira cristalina, com alguns deputados federais e algumas empresas desempenhando um papel de destaque em função da centralidade que exercem na rede.

A topologia também responde à segunda questão da pesquisa: quais grupos de capital político-econômico se formam e se conectam dentro da rede CMADS? Como se pode observar nos grafos apresentados, todas as comunidades de atores mais próximos se assemelham.

Do ponto de vista das empresas, quase que invariavelmente se sobressaem os maiores conglomerados privados do Brasil, representando setores com interesses mais ou menos diretos nas pautas que compõem a agenda da comissão, compostas por políticas públicas ambientais e de desenvolvimento. Entre os referidos setores, destacam-se atividades como construção civil, finanças, mineração e produção e processamento de alimentos. Do ponto de vista dos parlamentares que compõem as comunidades detectadas na rede, praticamente não há nomes mais identificados com a defesa de visões mais progressistas em relação à questão ambiental, o desenvolvimento e à própria sustentabilidade entre os atores centrais. Em vez disso, abundam políticos ligados à defesa de pautas conservadores e do agronegócio, por exemplo.

A conformação da rede – incluindo suas derivadas uni-modais – com empresas e deputados com as características acima suscita a hipótese de que os grupos de capital político-financeiro que a formam estão comprometidos com um determinado modelo de desenvolvimento, sinônimo de crescimento econômico, com a sustentabilidade (ambiental, social e econômica) em segundo plano. Trata-se de uma agenda que mantém sua força no Brasil, país que não logrou sair da semiperiferia do capitalismo.

Uma das possíveis estratégias para testar a hipótese gerada a partir dos resultados desta

pesquisa é uma análise densa da atuação dos deputados federais que identificamos nas redes de financiamento vis-à-vis os interesses de seus financiadores e as diferentes vertentes que se constituem em torno das questões ambientais e do desenvolvimento.

Referências

ALIER, J. M. **Correntes do ecologismo**. São Paulo: Contexto, 2007.

ARAÚJO, G. B. **O déficit entre acordado e realizado no Mercosul**. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. Two faces of power. **American political science review**, Cambridge, UK, v. 56, n. 4, p. 947-952, 1962. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/1952796>. Acesso em: 15 jan. 2019.

MELLO, R. B. de; MARCON, R.; ALBERTON, A. Drivers of Discretionary Firm Donations in Brazil. **Brazilian Administration Review**, Maringá, v. 5, p. 4, p. 275-288, 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1807-76922008000400003&lng=pt&nrm=iso&tng=en. Acesso em: 15 jan. 2019.

BLONDEL, V. D. *et al.* Fast unfolding of communities in large networks. **Journal of Statistical Mechanics: Theory and Experiment**, n. 10, 2008. Disponível em: <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1742-5468/2008/10/P10008/meta>. Acesso em: 15 jan. 2019.

BOAS, T.C.; HIDALGO, F.D.; RICHARDSON, N.P. The Spoils of Victory: Campaign Donations and Government Contracts in Brazil. **The Journal of Politics**, v. 76, n. 2, p. 415-429, 2014. Disponível em: http://www.mit.edu/~dhidalgo/papers/political_investment_2014.pdf. Acesso em: 15 jan. 2019.

BOURDOUKAN, A. Y. **O bolso e a urna**: financiamento político em perspectiva comparada. 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-23112009-102329/publico/ADLA_YOUSSEF_BOURDOUKAN.pdf. Acesso em: 15 jan. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Repositório de dados Eleitorais**. Brasília: TSE Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>. Acesso em: 15 jan. 2019(a).

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório de atividades da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável**: gestão 2015. Brasília: CMADS, 2015a. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/documentos-1/relatorio-anual-de-atividades>. Acesos em: 15 jan. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – Relatório de atividades**: gestão 2016. Brasília: CMADS, 2016. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/documentos-1/relatorio-anual-de-atividades>. Acesos em: 15 jan. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório anual de produtividade legislativa**: gestão 2017. Brasília: CMADS, 2017. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade->

legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/documentos-1/relatorio-anual-de-atividades. Acesos em: 15 jan. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório anual de produtividade legislativa: gestão 2018**. Brasília: CMADS, 2018. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/documentos-1/relatorio-anual-de-atividades>. Acesos em: 15 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015**. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Brasília, DF: Presidência da República, 2015b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm. Acesso em: 15 jan. 2019.

CAVALCANTI, C. Sustentabilidade: mantra ou escolha moral? Uma abordagem ecológico-econômica. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 26, n 74, p. 35-50, 2012.

CERVI, E. U. Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral no Brasil: análise das contribuições de pessoas físicas, jurídicas e partidos políticos às eleições de 2008 nas capitais de Estado. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, v. 4. p. 135-167, 2010.

CERVI, E. U.; HOROCHOVSKI, R. R.; JUNCKES, I. J. Redes de doadores e financiamento político em 2014: distinguindo doações para candidatos, partidos e comitês financeiros nas eleições presidenciais brasileiras. **E-Legis**, Brasília, v.8, n.18, p. 80-100, 2015.

DAHL, R. A. **Who governs?** Power and democracy in an American city. New Haven: Yale University Press, 1961.

DALY, H. Crescimento sustentável? Não obrigado. **Revista Ambiente e Sociedade**, v. 7, n. 2, jul./dez. 2004.

DEGENNE, A.; FORSE, M. **Introducing social networks**. London: Sage, 2007.

FALGUERA, E.; JONES, S.; OHMAN, M. **Funding of political parties and election campaigns: a handbook on political finance**. Stockholm: IDEA, 2014.

FIGUEIREDO FILHO, D. B. **O elo corporativo?** Grupos de interesse, financiamento de campanha e regulação eleitoral. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/1301>. Acesso em: 15 jan. 2019.

FREEMAN, L. C. Centrality in social networks. **Social Networks**, v. 1, n. 2, p. 215-239, 1979. Disponível em: <http://www.leonidzhukov.net/hse/2018/sna/papers/freeman79-centrality.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2019.

FURTADO, C. **Essencial Celso Furtado**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2013. Disponível em: <https://www.companhiadasletras.com.br/trechos/85097.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2019.

FURTADO, C. **Criatividade e dependência na civilização industrial**. São Paulo: Círculo do Livro, 1978.

GAVENTA, J. **Power and powerlessness: Quiescence and rebellion in an Appalachian valley**. Champaign: University of Illinois Press, 1982.

- GEARA, L. E. *et al.* O financiamento eleitoral nas comissões permanentes da Câmara Dos Deputados: uma análise do meta relacionamento entre empresas e parlamentares. **E-Legis**, Brasília, v. 11, n. 26, p. 60-81, ago. 2018. Disponível em: <http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/409>. Acesso em: 15 jan. 2019.
- GEORGESCU-ROEGEN, N. **O decrescimento**: entropia, ecologia, economia. São Paulo: Senac, 2012.
- HIGGINS, S. S.; RIBEIRO, A. C. A. **Análise de redes em Ciências Sociais**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2018.
- HOPWOOD, B. *et al.* Sustainable development: mapping different approaches. **Sustainable Development**, v. 13, n. 1, p.38-52, 2005. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/sd.244>. Acesso em: 15 jan. 2019.
- HOROCHOVSKI, R. R. *et al.* As mudanças no Código Florestal Brasileiro: uma análise de gênero, ideologia partidária e financiamento de campanha das bancadas parlamentares. **Guaju – Revista Brasileira de Desenvolvimento Territorial Sustentável**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 3-25, dez. 2016b.
- HOROCHOVSKI, R. R. *et al.* Estruturas de poder nas redes de financiamento político nas eleições de 2010 no Brasil. **Opinião Pública**, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 28-54, abr. 2016c.
- HOROCHOVSKI, R. R. *et al.* Um modelo para capturar a relação entre financiamento eleitoral e contratação de bens e serviços: o caso de Curitiba. **Newsletter - Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil**, Curitiba, v. 3, n.3, p. 1- 18, 2016a.
- HOROCHOVSKI, R. R. *et al.* Redes de financiamento eleitoral e grupos de capital na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados. **Redes - Revista do Desenvolvimento Regional**, Santa Cruz do Sul, v. 22, n. 3, p. 145-169, 2017.
- IUCN, UNEP, WWF. **World Conservation Strategy**. Living Resource Conservation for Sustainable Development. Gland, Switzerland, IUCN, UNEP, WWF, 1980.
- JACOBSON, Gary C. The effects of campaign spending in congressional elections. **American Political Science Review**, v. 72, n. 2, p. 469-491, 1978.
- JUNCKES, I. J. *et al.* Poder e democracia: uma análise da rede de financiamento eleitoral em 2014 no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 34, n. 100, e3410006, 2019 .
- LAVALLE, A G.; CASTELLO, G.; BICHIR, R. M. Protagonistas na sociedade civil: redes e centralidades de organizações civis em São Paulo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 465-498, 2007.
- LEMIEUX, V.; OUIMET, M. **Análise Estrutural de Redes Sociais**. Lisboa: Instituto Piaget, 2014.
- LEMONS, L. B.; MARCELINO, D.; PEDERIVA, J. H. Porque dinheiro importa: a dinâmica das contribuições eleitorais para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. **Opinião Pública**, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 366-393, 2010.
- LUKES, S. **Power**: A radical approach. London, Macmillan, 1974.
- MANCUSO, W. P. *et al.* Corporate Dependence in Brazil's 2010 Elections for Federal Deputy. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 1-24, 2016.

MANCUSO, W. P. Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001-2012) e agenda de pesquisa. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 23, n. 54, p. 155-183, 2015.

MANCUSO, W. P.; SPECK, B. W. Financiamento empresarial e desempenho eleitoral no Brasil: um estudo das eleições para deputado federal em 2010. *In: WORKSHOP EMPRESA, EMPRESÁRIOS E SOCIEDADE*, 8. 2012, Curitiba. Anais [...]. Curitiba: UFPR, 2012, p. 1-23.

MANCUSO, W. P.; HOROCHOVSKI, R. R.; CAMARGO, N. F. Financiamento eleitoral empresarial direto e indireto nas eleições nacionais de 2014. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 27, p. 9-36, 2018.

MARQUES, E. C. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 41, p. 45-67, out. 1999.

MILGRAM, S. The small-world problem. **PsychologyToday**, v.1, n.1, p. 61-67, May 1967.

MILLS, C. W. **The power elite**. Oxford University Press, 1981.

MINELLA, A. C. Análise de redes sociais, classes sociais e marxismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 28, n. 83, p. 185-194, 2013.

MIZRUCHI, M. S. Análise de redes sociais: avanços recentes e controvérsias atuais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 46, n. 3, p. 72-86, abr. 2006.

MORENO, J. L. Sociometry in action. **Sociometry**, v. 5, n. 3, p. 298-315, 1942.

NEWMAN, M. **Networks: an introduction**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

PAZ, F. H. S. **Redes de parlamentares na Câmara dos Deputados: uma metodologia de análise da atuação política no Brasil**. 2015. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Territorial Sustentável) - Universidade Federal do Paraná – Setor Litoral, Mantinhos, 2015. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/45111>. Acesso em: 15 jan. 2019.

PEIXOTO, V. M. **Eleições e financiamento de campanhas no Brasil**. Rio de Janeiro: Garamond, 2016. 192 p.

PERISSINOTTO, R. M. *et al* . Redes sociais e recrutamento: o caso dos diretores e presidentes do Banco Central do Brasil (1994-2016). **Tempo social**, São Paulo, v. 29, n. 3, p. 61-82, dez. 2017.

PRZEWORSKI, A. Democracy, redistribution, and Equality. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 11-36, 2012.

ROCHA, D. Relações entre dispêndios do BNDES e financiamento eleitoral no governo Lula: uma análise empírica. *In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓSGRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS – ANPOCS*, 35. 2011, Caxambu. **Anais [...]**. São Paulo: ANPOCS, 2011. p. 1-15. Disponível em: <http://anpocs.org/index.php/papers-35-encontro/gt-29/gt13-16/973-relacao-entre-emprestimos-do-bndes-e-financiamento-eleitoral-no-brasil/file>. Acesso em: 15 jan. 2019.

SACCHET, T.; SPECK, B.W. Partidos políticos e (sub)representação feminina nas esferas legislativas: um estudo sobre recrutamento eleitoral e financiamento de campanhas. *In: CONFERÊNCIA IPSA-ECPR “WHATEVER HAPPENED TO NORTHSOUTH?”* 2011, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: USP, 2011.

- SACHS, I. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2000a.
- SACHS, W. **Dicionário do desenvolvimento**: guia para o conhecimento como poder. Petrópolis: Vozes, 2000b.
- SAMUELS, D. Money, elections, and democracy in Brasil. **Latin American Politics and Society**, New York, v. 43, n. 2, p. 27-48, 2001.
- SAMUELS, D. Pork Barreling is not Credit Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Source of the Personal Vote in Brazil. **The Journal of Politics**, Chicago, v. 64, n. 3, p. 845-863, 2002.
- SANTOS, M. L. **O parlamento sob influência**: o lobby da indústria na Câmara dos Deputados. 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/1484>. Acesso em: 15 jan. 2019.
- SANTOS, R.D. **A economia política das eleições 2002**: Um estudo sobre a concentração de financiamento de campanha para deputado federal. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Departamento de Ciência Política, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2009. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/8266/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20de%202009%20Rodrigo%20Dolandeli%20dos%20Santos.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2019.
- SCHATTSCHNEIDER, E. E. **The semi-sovereign people**: A realist's view of democracy in America. Belmont, CA: Wadsworth Thomson Learning, 1988.
- SCHEEFFER, F. A alocação dos partidos no espectro ideológico a partir da atuação parlamentar. **E-Legis**, Brasília, v. 11, n. 27, set./dez. 2018. Disponível em: <http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/435>. Acesso em: 15 jan. 2019.
- TAROUCO, G. S.; MADEIRA, R. M. Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 45, 2013.
- THOMAS, V. *et al.* **A qualidade do crescimento**. São Paulo: Unesp, 2002.
- WELCH, W. P. Money and votes: A simultaneous equation model. **Public Choice**, v. 36, n. 2, p. 209-234, 1981.
- WHITE, H. C. **Identity and Control**: A Structural Theory of Social Action. Princeton: Princeton University Press, 1992.
- WOLF, F. **O comportamento dos deputados na Câmara Federal**: uma abordagem de redes sociais. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/1165/1/DISSERTACAO_2008_FelipeWolf.pdf. Acesso em: 15 jan. 2019.
- ZOVATTO, D. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. **Opinião Pública**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 287-336, 2005.
- ZUCCO JR, C. Esquerda, direita e governo: a ideologia dos partidos políticos brasileiros. *In*: ZUCCO JR, Cesar; POWER, Timothy Joseph. **O Congresso por ele mesmo**: autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2011. p. 37-60.

Artigo recebido em: 2019-06-10

Artigo reapresentado em: 2019-08-07

Artigo aceito para publicação em: 2019-10-07



**AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA ESTADUAL DE RESÍDUOS
SÓLIDOS EM ALAGOAS POR MEIO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E
FINANCEIRA**

**ANALYZE OF IMPLEMENTATION OF STATE POLICY ON SOLID WASTE IN
ALAGOAS BY BUDGETARY AND FINANCIAL IMPLEMENTATION**

**EVALUACIÓN DE LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA ESTADAL DE RESIDUOS
SÓLIDOS EN ALAGOAS POR IMPLEMENTACIÓN PRESUPUESTARIA Y
FINANCIERA**

Deivdson Brito Gatto*
Maria Cecília Junqueira Lustosa**

Resumo: O artigo tem por objetivo avaliar como o planejamento e a execução orçamentária influenciaram a efetivação da Política Nacional de Resíduos Sólidos em Alagoas, com ênfase na Lei Estadual nº 7.749/2015, que implementou a política no estado. Foi realizada uma pesquisa exploratória e descritiva com foco na execução orçamentária e financeira da referida política estadual através da análise dos Planos Plurianuais (PPA) de 2008-2011, 2012-2015 e 2016-2019; as Leis Orçamentárias Anuais (LOA) de 2008 a 2018 e os Balanços do governo do estado de 2008 a 2017. Como resultado, ficou constatado que o governo estadual conseguiu realizar um terço dos gastos previstos nas dotações orçamentárias do período, o que provavelmente se reflete na operacionalização de somente três dos sete consórcios criados para destinação dos resíduos sólidos em Alagoas. Mesmo assim, o objetivo de eliminação dos lixões nos municípios alagoanos foi atingido com três Centrais de Tratamento de Resíduos Sólidos atendendo à demanda das sete regiões do estado.

Palavras-chave: Política Nacional de Resíduos Sólidos; Alagoas; Plano Plurianual; Lei Orçamentária Anual e Balanço Orçamentário.

Abstract: The article aims to evaluate how the budgetary planning and execution influenced the implementation of the National Solid Waste Policy in Alagoas, with emphasis on State Law No. 7749/2015, which implemented the policy in the state. An exploratory and descriptive research was carried out focusing on the budgetary and financial execution of this state policy through the analysis of the Pluriannual Plans (PPA) 2008-2011, 2012-2015 and 2016-2019; the Annual Budget Laws (LOA) from 2008 to 2018 and the state government's balance sheets from 2008 to 2017. As a result, it was found that the state government was able to realize one-third of the estimated budget expenditures for the period, which is probably reflected in the operationalization of only three of the seven consortia created for the disposal of solid waste in Alagoas. Nevertheless, the objective of eliminating garbage dumps in the municipalities of Alagoas was achieved with three Solid Waste Treatment Centers meeting the demand of the seven regions in the state.

Key words: National Policy on Solid Waste; Alagoas; Plurianual Plan; Annual Budget Law; Budgetary Balance.

*Doutorando em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento. Instituto de Economia. UFRJ. E-mail: deivdson@gmail.com. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-8339-6351>.

**Professora titular da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Universidade Federal de Alagoas (UFAL). E-mail: cecilialustosa@gmail.com

Resumen: El artículo tiene como objetivo evaluar cómo la planificación y ejecución del presupuesto influyó en la implementación de la Política Nacional de Residuos Sólidos en Alagoas, con énfasis en la Ley Estatal No. 7.749 / 2015, que implementó la política en el estado. Se realizó una investigación exploratoria y descriptiva centrada en la ejecución presupuestaria y financiera de dicha política estatal a través del análisis de los Planes Plurianuales (PPA) 2008-2011, 2012-2015 y 2016-2019; las Leyes de Presupuesto Anual (LOA) de 2008 a 2018 y las Hojas de Balance del Gobierno del Estado de 2008 a 2017. Como resultado, se descubrió que el Gobierno del Estado pudo hacer un tercio del gasto presupuestario planificado para el período, lo que probablemente se refleje en la operacionalización de solo tres de los siete consorcios creados para la eliminación de residuos sólidos en Alagoas. Aun así, el objetivo de la eliminación de vertederos en los municipios de Alagoas se logró con tres Centros de Tratamiento de Residuos Sólidos que satisfacen la demanda de las siete regiones del Estado.

Palabras clave: Política nacional sobre residuos sólidos; Alagoas; Plan plurianual; Ley de Presupuesto Anual y Balance Presupuestario.

1. Introdução

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) foi estabelecida na forma da Lei nº 12.305/2010 de agosto de 2010. Dentre os instrumentos instituídos na política está a elaboração dos Planos de Resíduos Sólidos, condição para que estados e municípios possam ter acesso tanto aos recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos, quanto aos incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade. Além disso, a política prioriza o acesso aos recursos da União aos estados que instituírem microrregiões para integrar a organização, o planejamento e a execução das ações a cargo de municípios limítrofes na gestão dos resíduos sólidos.

Em Alagoas, a Política Estadual de Resíduos Sólidos (PERS) foi instituída pela Lei nº 7.749/2015 em outubro de 2015 e o respectivo Plano Estadual de Resíduos Sólidos (PERS) em janeiro de 2016. Após dois anos, 2018, o estado conseguiu encerrar todos os lixões a céu aberto existentes nos municípios alagoanos, se tornando o primeiro estado nordestino e o terceiro do país a eliminar 100% dos lixões. O feito levanta vários questionamentos em torno da execução da política de resíduos sólidos no território brasileiro: como Alagoas conseguiu finalizar esses espaços de concentração de lixo em apenas dois anos? Quais os antecedentes da política? Qual estratégia foi utilizada? Como o gasto ocorreu e foram concentrados? Quais os maiores gastos, despesas correntes ou de capital? E as fontes, concentrados em recursos ordinários ou vinculados?

Nesse contexto, o artigo tem por objetivo analisar como o planejamento e a execução orçamentária influenciaram a implementação da política de resíduos sólidos no estado de Alagoas. Para alcançar esse objetivo, foram identificados e analisados os instrumentos utilizados pelo governo estadual e sua execução orçamentária por meio de consulta ao Sistema de Planejamento e Orçamento do estado: Plano Plurianual (PPA) – instrumento de médio prazo; Lei de Diretrizes

Orçamentárias (LDO)¹ – parâmetros e eventos que podem afetar as variáveis fiscais; e Lei Orçamentária Anual (LOA) – alocação dos recursos necessários para cumprimento das obrigações dos entes federados. Por último, foi verificada a apuração do gasto da política em análise através da verificação dos Balanços Orçamentários.

Foram utilizadas duas técnicas de pesquisa: exploratória e descritiva. A utilização da primeira buscou proporcionar uma visão geral da política nacional de resíduos sólidos, por meio de um estudo de caso, através da análise da implementação da referida política no estado de Alagoas. Para atingir esse fim, foi realizada uma pesquisa bibliográfica sobre a temática e análise de dados secundários divulgados pelo governo de Alagoas. Na segunda técnica, procurou-se descrever as relações entre o cumprimento das metas do plano estadual de resíduos sólidos (PERS) e a execução orçamentária e financeira. Para isso, foram analisados os PPA de 2008-2011, 2012-2015 e 2016-2019; as LOAs de 2008 a 2018 e os Balanços de 2008 a 2017 do governo do estado de Alagoas. Os valores apresentados no trabalho foram inflacionados para o ano de 2018, para abstrair a variação do poder aquisitivo do Real (R\$) e captar se a variação se deve a um aumento real dos gastos na política.

O artigo está dividido em seis seções incluindo essa introdução. A próxima seção apresenta uma breve abordagem sobre os aspectos teóricos que envolvem a construção de políticas públicas, planejamento e orçamento no Brasil e como a questão federativa molda a prestação dos serviços públicos no país. A seção 3 traça um panorama da PNRS no Brasil até 2017. Na quarta seção é apresentada a implementação da PERS no estado de Alagoas em 2015, seus antecedentes e posteriores desdobramentos. A quinta seção expõe a análise da execução orçamentária e financeira da PERS de Alagoas entre 2008 e 2018. E a última seção apresenta as considerações finais.

2. Políticas públicas, planejamento e federalismo fiscal

Uma política pública é qualquer ação do governo com objetivo de alterar uma dada realidade social (TRONCO, 2018). Dada a multiplicidade de definições, Souza (2006) acredita que não existe um conceito único para o termo, mas sintetiza que esse campo do conhecimento busca “[...] colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)” (SOUZA, 2006 p. 26). Em uma perspectiva mais operacional, Saravia (2006) define o termo como uma decisão pública, ação ou omissão, preventiva ou corretiva, que pretende manter ou modificar o *status quo* de um ou vários aspectos da vida social, através de objetivos e estratégias definidas por meio da alocação de recursos para atingir seu fim. O autor introduz no conceito um elemento

¹ As LDO do período analisado foram consultadas, no entanto, o texto fica concentrado nas diretrizes para elaboração do orçamento anual: estrutura e organização, diretrizes para execução e apresentação de metas e prioridades. A política estadual de resíduos sólidos não apareceu como prioridade em nenhuma LDO do período.

indispensável, mas que muitas vezes não ganha tanta importância na concepção e análise de uma política pública, que são os recursos financeiros. Na administração pública brasileira eles estão presentes no sistema de planejamento e orçamento.

Em um estudo sobre cenários para o desenvolvimento no Brasil, o Ipea (2017) elegeu o planejamento eficaz como variável de impulso desse processo e dentre as principais legislações sobre o tema, o instituto destaca a implementação dos planos plurianuais (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) pela Constituição de 1988. Mas segundo o estudo, esses instrumentos tornaram os interesses do país muito subordinados ao planejamento de curto prazo, quadriênios, além disso, tornaram o planejamento muito burocrático, limitado às normas e com fraca articulação entre os entes federados. O estudo do Ipea (2017) apresenta também o argumento sobre a necessidade de instrumentos de planejamento de longo prazo, como a proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 122/2015 do Senado Federal, que institui os planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, pluriquadrienal, como mecanismo orientador das propostas orçamentárias. Enquanto propostas como essa não mudam o processo de planejamento dos níveis de governo no Brasil, se faz necessário compreender através desses instrumentos, como as políticas públicas são executadas e quais os princípios que norteiam a prestação dos serviços públicos no país.

A Constituição de 1988 em seus princípios fundamentais postula que o Brasil é uma República Federativa formada pela união dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, organizados de forma autônoma política e administrativamente (BRASIL, [2019]). Nessa perspectiva, o federalismo é um elemento essencial para análise de políticas de âmbito nacional que necessitem de coordenação, articulação e cooperação política e fiscal. Em relação ao aspecto fiscal, “o acompanhamento da execução orçamentária traz informações, entre outras, sobre a efetiva alocação de recursos às diversas políticas públicas e sua forma de financiamento, figurando entre os passos indispensáveis para a construção de um sistema de avaliação de políticas públicas” (GARSON, 2018, p. 56). Para a autora, a fase de execução orçamentária é determinante para a execução de uma dada política pública, uma vez que o excesso de gastos em uma área pode ocasionar prejuízo em outra política pública. Em relação ao orçamento, a Constituição estabelece que as diretrizes, metas, prioridades da administração pública federal, e por mandado constitucional, estadual, municipal e distrital, deverão estar contidos nas seguintes leis: 1) Plano Plurianual; 2) Diretrizes Orçamentárias e 3) Orçamentos Anuais, compondo assim o Sistema de Planejamento e Orçamento brasileiro.

Em relação ao Plano Plurianual (PPA), Albuquerque, Medeiros e Feijó (2008) comparam o instrumento a um “plano de voo”, no qual são estabelecidas as ações necessárias para se chegar ao “destino” em um período de quatro anos, conceitualmente, é definido pelos autores como instrumento legal de planejamento de maior alcance temporal no estabelecimento das prioridades e no direcionamento das ações do governo. Para a sua formulação é estimulado o planejamento

estratégico para que não seja apenas um plano operacional, mas sim, um instrumento que se busca o desenvolvimento do Estado. Para isso, de acordo Garson (2018) no PPA devem estar contidas as despesas de capital e que seja considerada a demanda adicional de gastos correntes necessários ao funcionamento e manutenção do crescimento do patrimônio público, ou seja, as despesas que decorrem do aumento de capital. Além disso, também devem ser levadas em consideração as despesas dos programas de duração continuada, que compreendem os gastos com a prestação de serviços públicos permanentes, com origem em gestões anteriores e que permanecem ao longo do tempo, como por exemplo, a despesa com pessoal. Apesar de não existir um modelo para elaboração do PPA no país, o modelo desenvolvido pela União vem sendo utilizado como modelo pelos estados e municípios.

Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é responsável por fazer a ponte entre o PPA e a Lei Orçamentária Anual (LOA), estabelecendo dentre os “programas” utilizados no PPA, quais terão prioridade na execução do orçamento, além de disciplinar a elaboração e execução dos orçamentos (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; FEIJÓ, 2008). A Constituição de 1988 (BRASIL, [2019]), §2º do art. 165, define que a LDO deve apresentar as metas e prioridades, orientar a elaboração da LOA, informar alterações na legislação tributária e estabelecer políticas relacionadas às agências financeiras oficiais de governo. Segundo Garson (2018), além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) informa que a LDO deverá dispor sobre as normas de controle de custos e avaliação de resultados dos Programas. Para a autora, a LDO operacionaliza o PPA, conferindo ao Poder Legislativo maior participação no processo orçamentário e controle das finanças públicas, após duas décadas de governos autoritários.

Já a continuidade da operacionalização do PPA é dada através da LOA, que de acordo com a Constituição de 1988 (BRASIL, [2019]), deverá ser composta por três orçamentos: a) Orçamento fiscal; b) Orçamento de investimento das empresas públicas; c) Orçamento da seguridade social. A integração do PPA, planejamento de médio prazo, com os orçamentos anuais, representado pela LOA, acontece através da transformação dos “Programas” em “Ações”, é dessa forma que os recursos são distribuídos nas LOAs. Essas “Ações” consolidam-se na LOA em “Programas de Trabalho” e a identificação dos “Programas” e “Ações” do PPA na LOA é dada através das “Classificações Orçamentárias”. Com as classificações orçamentárias é possível fazer avaliações da política fiscal e das finanças públicas em comparação com outros países, que são utilizadas no PPA, na LOA, no Balanço e outros demonstrativos da execução orçamentária (GARSON, 2018).

Desse modo, é através desses três instrumentos de planejamento e orçamento que a administração pública em seus níveis no Brasil apresenta como as políticas públicas serão executadas, quais os montantes de recursos definidos e como serão aplicados pelos governos. No país, as responsabilidades administrativas e políticas são divididas para cada esfera de governo, como também, cada ente possui responsabilidades sobre as receitas, despesas e transferências. De

acordo com Lima (2015), são esses os aspectos políticos e fiscais do federalismo. Esses princípios buscam uma melhor distribuição dos gastos públicos dentro das federações, uma vez que a descentralização aumentaria o controle da população. No entanto, em algumas situações, a provisão de serviços pelo governo central produz ganhos de escala, com um dado padrão de qualidade para todo o território nacional, caracterizando assim um *trade-off* entre centralização e descentralização. Na prática, esse dilema é administrado através do princípio da subsidiariedade, bens e serviços mais próximos da população e menos complexos ficam a cargo dos governos locais. No caso brasileiro, os municípios, por exemplo, ficaram responsáveis por serviços como: saúde e educação básica, limpeza urbana, coleta e gestão de resíduos, etc. Já os gastos que apresentam significativas externalidades entre as unidades da federação ficaram com as esferas mais altas, evitando assim a sobrecarga de um ente, como, por exemplo, a construção e manutenção de hospitais de referências na saúde e as universidades na educação. Esses serviços são consumidos por moradores de diversos municípios sendo mais recomendado que os governos estaduais e central assumam a responsabilidade de gastos.

Dessa forma, o que se conclui é que a análise da implementação de uma política pública através da execução orçamentária e financeira pode revelar de que forma políticas de cunho nacional, como a Política Nacional de Resíduos Sólidos, são executadas em seus aspectos temporais, espaciais e estratégicos, revelando a maneira que ocorre a articulação entre os entes federados. É diante desse aporte teórico que o estudo buscará a analisar a política estadual de resíduos sólidos no estado de Alagoas.

3. Panorama da Política Nacional de Resíduos Sólidos

Faz quase uma década que a PNRS está em vigor no país, apesar disso, ainda cerca de 48%² dos municípios brasileiros utilizavam lixões como disposição final de resíduos sólidos (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2017). A PNRS colocou o horizonte de quatro anos para que todos os municípios tenham dado destinação ambientalmente adequada aos rejeitos produzidos localmente, porém vinculou a elaboração do Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos (PMGIRS) à liberação de recursos federais (NASCIMENTO *et al.*, 2015). Como muitos municípios não apresentaram seus Planos, ficaram sem recursos para gerenciamento dos resíduos sólidos, o que explica parcialmente a situação precária da destinação final do lixo, apesar da legislação em vigor. Esse fato demonstra a importância de obter recursos orçamentários e de planejar sua execução para estar em conformidade com a lei.

² A pesquisa foi feita por manifestação espontânea. Foram consultados 5.568 municípios brasileiros, desse total, 4.224 municípios (75,6%) responderam a pesquisa (CNM, 2017).

O objetivo da política nacional é destinar os resíduos sólidos em aterros, sujeitos à normas operacionais específicas, evitando assim danos à saúde humana e ao meio ambiente. Contudo, a política enfrenta problemas para sua efetivação, como a baixa disponibilidade orçamentária, pessoal sem qualificação, equipamentos danificados e obsoletos e a fraca capacidade institucional de diversos municípios, nos quais a lógica competitiva prevalece sobre os fins cooperativos (MARCHI, 2015; MAIELLO; BRITTO; VALLE, 2018). Além disso, em relação à geração desses resíduos, não existe no Brasil uma perspectiva de diminuição de sua quantidade per capita, aumentando a cada ano (NASCIMENTO *et al.*, 2015), agravando ainda mais a situação de municípios que não possuem um PMGIRS.

Para superar esses desafios, a PNRS disponibilizou instrumentos importantes para o adequado manejo dos resíduos sólidos, com impactos significativos nos problemas ambientais, sociais e econômicos gerados pelos lixões (BRASIL, 2017). Além disso, o compartilhamento de responsabilidades, materializada pela necessidade de elaboração dos planos de gerenciamento de resíduos sólidos, é o grande destaque para cumprimento das metas do plano que visa:

1. Redução dos resíduos sólidos urbanos (RSU) úmidos;
2. Redução da geração de RSU;
3. Disposição final ambientalmente adequada;
 - i. Eliminar os lixões e aterros controlados;
 - ii. Recuperar os lixões e aterros controlados;
 - iii. Desenvolver tecnologias para reduzir a disposição final em aterros sanitários;
 - iv. Criar o índice nacional de qualidade dos aterros sanitários;
4. Redução dos RSU secos em aterros sanitários e inclusão de catadores.

Em Brasil (2017), buscou-se avaliar a PNRS em relação à meta 3.i. (Eliminar os lixões e aterros controlados) com ênfase na participação da União (Ministério do Meio Ambiente, Ministério das Cidades e Fundação Nacional de Saúde – Funasa) no processo de elaboração dos planos estaduais e municipais. Em relação aos primeiros, de acordo com a Confederação Nacional dos Municípios (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2019), 14 estados haviam finalizado o plano estadual de resíduos sólidos (AC, AL, AM, CE, GO, MA, PA, PE, RJ, RS, SC, SE, SP, TO), oito estados não tinham finalizado (AP, BA, ES, MG, MT, MS, PB, RO), quatro não haviam iniciado (PI, PR, RN, RR) e o Distrito Federal não deve elaborar o referido plano. Em relação aos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS), em 2017, 38,2% dos municípios haviam finalizado o plano, 38,7% estavam elaborando, 20,4% não haviam iniciado e 2,7% não souberam ou não responderam (CNM, 2017).

Em relação à situação da gestão dos resíduos sólidos municipais, a Tabela 1 apresenta o diagnóstico no final de 2017.

Tabela 1 - Diagnóstico da Política Nacional de Resíduos Sólidos nos municípios em 2017

ANO	Diagnóstico da gestão municipal de resíduos sólidos no Brasil					
	Lixão/ aterro controlado	Aterro sanitário	PGIRS finalizado	Coleta seletiva	Compostagem	Consórcios de resíduos sólidos
2017	48,0%	47,5%	38,2%	48,3%	12,2%	29,5%

Fonte: CNM (2017).

Na tabela 1 é possível constatar que 48% dos municípios analisados ainda destinam seus resíduos sólidos em lixões ou aterros controlados. Além disso, menos de 40% das prefeituras possuem o PGIRS concluído, o que impede o acesso aos recursos da União para implementação das ações voltadas à gestão dos resíduos sólidos. A ausência do planejamento se reflete também nos indicadores dos serviços de coleta seletiva presente em 48% dos municípios e compostagem em apenas 12,2%. Em relação aos consórcios, a ferramenta é fundamental para a escala da gestão dos resíduos sólidos, uma vez que reduz os custos de disposição final nos aterros sanitários, mas para isso é fundamental o apoio da gestão pública em sua constituição. De acordo com CNM (2017), a grande maioria dos consórcios ativos no país ainda busca por recursos para construção de seus aterros sanitários

O relatório de auditoria (BRASIL, 2017) ainda aponta que apesar da Lei nº 12305/2010 está em vigor, a União ainda não publicou o Plano Nacional de Resíduos Sólidos. Concluído em 2012, o plano já deveria ter sido atualizado, uma vez que a PNRS determina sua revisão a cada quatro anos. Mesmo assim, o plano vem sendo utilizado pela União, de forma não plenamente válida e desatualizada, assim, o governo federal não possui um instrumento legítimo para servir de orientação aos estados e municípios no processo de elaboração de seus planos (BRASIL, 2017, p. 10). Contudo, o cenário é positivo, pois com a PNRS, a União tem estruturado ações de apoio e incentivo à gestão adequada dos resíduos sólidos no país com uma maior participação dos estados na transferência de recursos para os municípios, destacando-se as ações consorciadas (MANNARINO; FERREIRA; GANDOLLA, 2016). Em Alagoas, a regionalização da política estadual permitiu a construção de 07 consórcios e construção de mais três Centrais de Tratamentos de Resíduos para por fim na destinação de resíduos sólidos em lixões.

4. Política estadual de resíduos sólidos em Alagoas

A Lei nº 7749 de 13 de outubro de 2015 instituiu a PERS em Alagoas com seus objetivos, princípios, instrumentos e foco na gestão integrada e gerenciamento dos resíduos sólidos, alinhados com as políticas estaduais de meio ambiente, recursos hídricos, saneamento básico e promoção da inclusão social. Dentre os instrumentos previstos para atingir os objetivos da política os principais são:

- Plano Estadual de Resíduos Sólidos;
- Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Municipais e Intermunicipais;

- Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos;
- Sistema de Informação de Resíduos Sólidos Estadual;
- Cooperação técnica e financeira;
- Programa Alagoas Catador;
- Estruturação de sistema de coleta seletiva e de logística reversa.

De acordo com a Floram Engenharia e Meio Ambiente (2016), antes mesmo da política ser instituída, três planos foram elaborados pelo estado de Alagoas:

1. Plano estadual de regionalização dos resíduos sólidos do estado de Alagoas

Esse plano foi elaborado em 2010 e teve como principal objetivo criar regiões para compartilhamento da gestão dos resíduos sólidos urbanos, tendo como critérios: facilidade logística, desenvolvimento regional, e tipologia dos resíduos. Dessa forma, sete regiões foram definidas para planejamento e criação dos consórcios públicos no estado de Alagoas.

2. Plano de gestão integrada de resíduos sólidos dos municípios alagoanos inseridos na bacia do rio São Francisco

O plano, elaborado em 2011, contemplou a gestão integrada dos resíduos sólidos na bacia do rio São Francisco divididos em quatro regiões: Sertão, Bacia Leiteira, Agreste e Sul, no qual foi feito um diagnóstico preliminar dos resíduos sólidos na região, através de arranjos que levassem em consideração projeção de cenários econômicos e gestão integrada.

3. Plano Estadual de Resíduos Sólidos de Alagoas

O plano já vinha sendo discutido antes da política ser instituída em 2015 e capacitações com técnicos advindos dos municípios em cada região do plano de regionalização foram realizadas em 2014.

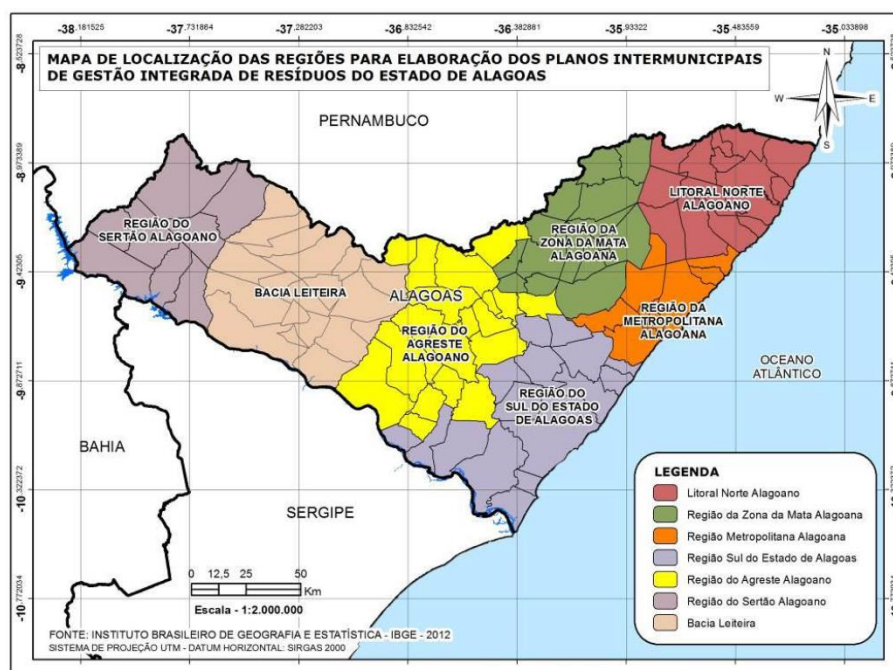
Assim, considerando os aspectos socioeconômicos e ambientais do estado de Alagoas, as sete regiões (figura 1) de gestão de resíduos sólidos foram definidas em:

1. **Região do Agreste Alagoano** - Arapiraca, Traipu, Girau do Ponciano, Lagoa da Canoa, Feira Grande, Campo Grande, São Sebastião, Limoeiro de Anadia, Craíbas, Igaci, Coité do Nóia, Taquarana, Maribondo, Belém, Tanque d'Arca, Palmeira dos Índios, Olho d'Água Grande, Minador do Negrão, Quebrangulo e Estrela de Alagoas;

2. **Região da Bacia Leiteira** - Olho d'Água das Flores, Santana do Ipanema, Ouro Branco, Maravilha, Poço das Trincheiras, Senador Rui Palmeira, Carneiros, São José da Tapera, Pão de Açúcar, Belo Monte, Palestina, Jacaré dos Homens, Monteirópolis, Olivença, Major Isidoro, Dois Riachos, Cacimbinhas, Jaramataia e Batalha;

3. **Região do Litoral Norte de Alagoas** - Maragogi, Japaratinga, Porto de Pedra, São Miguel dos Milagres, Passo de Camaragibe, São Luiz do Quitunde, Flexeiras, Joaquim Gomes, Matriz de Camaragibe, Porto Calvo, Jundiá, Novo Lino, Colônia Leopoldina, Campestre e Jacuípe;
4. **Região Metropolitana Alagoana** - Rio Largo, Messias, Barra de Santo Antônio, Coqueiro Seco, Satuba, Santa Luzia do Norte, Pilar, Paripueira, Marechal Deodoro e Maceió;
5. **Região do Sertão Alagoano** - Delmiro Gouveia, Pariconha, Água Branca, Mata Grande, Canapi, Inhapi, Olho d'Água do Casado e Piranhas;
6. **Região Sul do Estado de Alagoas** - Coruripe, Jequiá da Praia, Anadia, Boca da Mata, Campo Alegre, São Miguel dos Campos, Roteiro, Piaçabuçu, Igreja Nova, Porto Real do Colégio, Teotônio Vilela, Barra de São Miguel, Feliz Deserto, Penedo e mais (02) dois Municípios que migraram da Região Agreste (Junqueiro e São Brás);
7. **Região da Zona da Mata Alagoana** - União dos Palmares, Ibateguara, São José da Laje, Santana do Mundaú, Branquinha, Murici, Capela, Cajueiro, Atalaia, Pindoba, Mar Vermelho, Paulo Jacinto, Viçosa, Chã Preta.

Figura 1 – Microrregiões de gestão dos resíduos sólidos no estado de Alagoas.



Fonte: Floram Engenharia e Meio Ambiente (2016) adaptado de SEMARH/AL (2010).

A divisão do estado em regiões visando à gestão integrada dos resíduos sólidos é fundamental, pois possibilita a proposição de sistemas de tratamentos de resíduos sólidos com redução de custos de gestão e gerenciamento, diminuindo os passivos ambientais. Assim, foram constituídos sete consórcios públicos, que à época de elaboração do plano estadual, estavam em fase de estruturação (FLORAM ENGENHARIA E MEIO AMBIENTE, 2016). O quadro 1

apresenta os consórcios constituídos com data de criação e central de tratamento de resíduos (CTR) utilizada por cada um.

Quadro 1 – Consórcios regionais e centrais de tratamento de resíduos sólidos em Alagoas

Região/ Município	Consórcio	Ano de criação	Central de Tratamento de Resíduo (CTR)
Agreste	CONAGRESTE – Consórcio Regional de Resíduos Sólidos do Agreste Alagoano	2013	CTR Agreste
Bacia Leiteira	CIGRES - Consórcio Intermunicipal para Gestão dos Resíduos Sólidos	2006	Aterro CIGRES – Olho D'Água das Flores
Litoral Norte*	CONORTE - Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Região Norte de Alagoas	2011	CTR Metropolitana
Metropolitana**	Consórcio Regional Metropolitano de Resíduos Sólidos de Alagoas	2011	CTR Metropolitana
Sertão	CRERSSAL - Consórcio Regional de Resíduos Sólidos do Sertão de Alagoas	2013	Aterro CIGRES – Olho D'Água das Flores
Sul***	CONISUL - Consórcio Intermunicipal do Sul do Estado de Alagoas	2013	CTR Agreste
Zona da Mata	CORSZAM - Consórcio Regional de Resíduos Sólidos da Zona da Mata Alagoana	2011	CTR Metropolitana
Observação:			
*Maragogi e Japaratinga	-	-	Aterro Consórcio Portal Sul (Rio Formoso – PE)
**Maceió	-	-	CTR de Maceió
***São Brás	-	-	Aterro Ambiental Rosário (SE)

Fonte: Floram Engenharia e Meio Ambiente (2016) e Alagoas (2018).

Após analisar as informações do Quadro 1 é possível perceber que apesar de existirem sete consórcios constituídos para cada região de gestão dos resíduos sólidos, existem somente três CTR para atender às sete regiões. Destinar os resíduos sólidos para outras regiões foi a alternativa encontrada pelos consórcios das regiões do Litoral Norte, Sertão e Sul do estado, para cumprir a meta de encerramento dos lixões. De acordo com o prefeito de Porto Calvo, região Litoral Norte, David Pedrosa (2017),

[...] a instalação da estação de transbordo³ foi a forma mais econômica de cumprir a lei, já que criar um aterro sanitário seria muito mais caro e teria um custo aproximado de R\$ 20 milhões, além de levar cerca de três a quatro anos para funcionar, depois de cumprir todo o trâmite burocrático para obter o licenciamento ambiental. (LUNA, 2017).

Além disso, quatro municípios não participam de nenhum dos consórcios criados, Maceió possui aterro sanitário desde 2010, Maragogi e Japaratinga – municípios do Litoral Norte – destinam seus resíduos para a CTR de Rio Formoso em Pernambuco e a cidade de São Brás,

³ A estação de transbordo é um local que serve para transferência dos resíduos coletados nos municípios consorciados para carretas que levam o lixo para a CTR de outra região.

região Sul, destina seus resíduos sólidos para a CTR de Rosário do Catete em Sergipe (ALAGOAS, 2018a). Com efeito, o governo do estado de Alagoas conseguiu encerrar em 25 de maio de 2018 todos os lixões presentes nos municípios.

É importante destacar que o plano estadual disponibilizou cenários para cada região e consórcio, de acordo com as respectivas características socioeconômicas. Isso significa que cada CTR foi planejada para absorver a demanda dos municípios constituintes, ou seja, ao absorver a demanda de outras regiões, as três CTR (Aterro Cigres, Metropolitana e Agreste) em operação poderão ter sua vida útil prejudicada.

O plano também consolidou a estimativa de recursos para investimentos “em obras físicas, aquisição e instalação de equipamentos, custos operacionais e de gerenciamento do sistema além dos recursos a serem aplicados nos programas de mobilização política e social, e normatização das relações futuras entre os agentes envolvidos.” (FLORAM ENGENHARIA E MEIO AMBIENTE, 2016, p. 983). Os investimentos e custos estimados foram associados diretamente à implementação dos cinco programas propostos no plano estadual de resíduos sólidos (PERS). A Tabela 1 apresenta o custo anual.

Tabela 1 - Recursos financeiros necessários para implantação dos programas do PERS-AL (R\$ de 2018)

Projetos e ações	Custo (R\$)
1. Programa de Desenvolvimento do Conhecimento e Capacitação em Resíduos Sólidos	385.669,00
2. Programa de Informatização da Gestão de Resíduos Sólidos	503.825,80
3. Programa de Fiscalização Integrada e Regularização da Gestão Resíduos Sólidos	27.010,50
4. Programa de Desenvolvimento Socioambiental para Resíduos Sólidos	760.072,53
5. Programa de Estruturação da Gestão de Resíduos Sólidos	3.034.922,46
Valor total Estimado Anual	4.711.501,54

Fonte: Floram Engenharia e Meio Ambiente (2016).

O custo anual estimado, em reais de 2018, foi de aproximadamente R\$ 4,71 milhões, por ano de execução e por um período de quatro anos, totalizando R\$ 18,85 milhões. Nessa perspectiva, com a formação dos sete consórcios, a elaboração do PERS e dos Planos Intermunicipais de Gestão dos Resíduos Sólidos (PIGIRS) o estado de Alagoas obteve acesso aos recursos da União para implementação das ações voltadas a gestão dos resíduos sólidos no estado.

5. Análise da execução orçamentária e financeira do PERS de Alagoas

Em termos de planejamento e orçamento, a política estadual de resíduos sólidos vem sendo desenvolvida a partir do Plano Plurianual (PPA) 2008-2011 do estado de Alagoas, com o Programa “Revitalização do Rio São Francisco” e Ação “Diagnóstico Ambiental dos Resíduos Sólidos”, Tabela 2, que tinha como finalidade desenvolver a política estadual de resíduos sólidos.

A Ação tinha como Meta o diagnóstico ambiental realizado em cada região do estado: Agreste, Norte, Sul, Metropolitana de Maceió, Sertão, Bacia Leiteira e Vales do Paraíba e do Mundaú.

Tabela 2 – Ação da política estadual de resíduos sólidos e respectivo orçamento do PPA 2008-2011 do estado de Alagoas, valores constantes (reais de 2018)

Programa: Revitalização do Rio São Francisco	
Ação: Diagnóstico Ambiental de Resíduos Sólidos	
Finalidade: Desenvolver a política estadual de resíduos sólidos	4.010.573
Recursos Ordinários⁴	
Despesas correntes ⁵	601.586
Despesas de capital	0
Convênios	
Despesas correntes	3.408.986
Despesas de capital	0

Fonte: Alagoas (2008).

Na Tabela 2 é possível perceber que grande parte dos recursos destinados à Ação, cerca de 4 milhões de reais, advinham de “convênios”, como também alocados em despesas correntes. Ao analisar as Leis Orçamentárias Anuais (LOA) do período 2008-2011 e seus respectivos balanços identifica-se como essa Ação/Projeto foi executada, a Tabela 3 reúne as informações.

Tabela 3 – Recursos alocados e apuração dos gastos nas Ações e Projetos em torno da política de resíduos sólidos em Alagoas, segundo LOAs e Balanços entre 2008 e 2011, em valores constantes (reais de 2018)

Ação/Projeto	ANO	LOA (R\$)	Balanço	
			Ordinário	Vinculado
Diagnóstico ambiental de resíduos sólidos.	2008	117.584,25	359,29	0
	2009	615.624,92	6.133,69	38.894,61
Total (2008 + 2009)		733.209,16	6.492,98	38.894,61
Elaboração do plano de regionalização da gestão de resíduos sólidos.	2010	1.149.246,25	55.284,07	235.276,53
	2011	1.038.387,91	20.001,39	164.497,50
Total (2010 + 2011)		2.187.634,16	75.285,45	399.774,03
Total (2008 a 2011)		2.920.843,33	81.778,43	438.668,64
			520.447,06	
LOAs menos Balanços 2008 a 2011			2.400.396,26	

Fonte: Alagoas (2008;2009;2010;2011).

Em 2008 e 2009 foi planejada a Ação “Diagnóstico ambiental de resíduos sólidos” e nas LOAs de 2010 e 2011 a Ação se tornou um Projeto com objetivo de elaborar o plano de regionalização da gestão de resíduos sólidos e estava inserido no Programa de “Revitalização de Bacias Hidrográficas”. O orçamento inicial previsto para a Ação e Projeto em torno da política estadual de resíduos sólidos foi de aproximadamente 4 milhões de reais. Após análise das LOAs

⁴ Os recursos ordinários são recursos de impostos e transferências sem vinculação do recurso no momento da arrecadação da receita. Já os recursos vinculados. Fonte: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/> Acesso: 22 jul. 2019.

⁵ As despesas correntes estão relacionadas à manutenção dos serviços públicos durante o exercício fiscal, enquanto que as despesas de capital são os investimentos realizados, podendo ou não entrar em operação no ano da despesa (GARSON, 2018).

2008, 2009, 2010 e 2011 foram executados cerca de quinhentos e vinte mil reais, representando cerca de 17,80% do que foi planejado para o período. Desse volume de recursos executados, cerca de 84%, 438 mil reais, tiveram como fonte recursos vinculados, ou seja, recursos que não são de fonte própria do estado de Alagoas. É importante também destacar a diferença entre o que foi planejado em termos de recursos no PPA 2008-2011, 4 milhões de reais (tabela 3), os valores planejados nas LOAs, cerca de 3 milhões e o que foi de fato executado, 520 mil reais (tabela 4).

Já no PPA 2012/2015 a política entrou como Ação em três Programas: “Gestão integrada do meio ambiente e recursos hídricos”; “Administração Financeira” e “Produtividade e valor agregado da agricultura familiar, pecuária, aquicultura e da cadeia produtiva do leite”, ver tabela 4.

Tabela 4 – Ações da política estadual de resíduos sólidos e respectivos orçamentos do PPA 2012-2015 do estado de Alagoas, valores constantes (reais de 2018).

Programa: Gestão integrada do meio ambiente e recursos hídricos	384.912,17
Ação: Implementação da política estadual de resíduos sólidos	
Finalidade: Desenvolver a política de resíduos sólidos no estado	
Recursos Ordinários	
Despesas correntes	384.912,17
Programa: Administração Financeira	950.904,68
Ação: Implantação de sistema integrado de gerenciamento de resíduos sólidos	
Finalidade: Prover de infraestrutura básica, os sistemas públicos de gerenciamento de resíduos sólidos, através da elaboração de Estudos e projetos, para a implantação de aterros sanitários.	
Recursos Ordinários	
Despesas de capital	59.830,41
Compensação financeira xisto betuminoso e gás	
Despesas de capital	19.943,47
Cota-parte xisto betuminoso e gás	
Despesas de capital	79.773,88
Convênios	
Despesas de capital	791.356,91
Programa: Produtividade e valor agregado da agricultura familiar, pecuária, aquicultura e da cadeia produtiva do leite	565.832,96
Ação: Construção de posto de recolhimento de embalagens vazias de agrotóxicos e afins	
Finalidade: Desenvolvimento de ações para a diminuição dos resíduos agrotóxicos nos alimentos comercializados, a redução dos danos ambientais que venham causar acidentes e problemas de saúde na população	
Recursos Ordinários	
Despesas correntes	159.547,77
Despesas de capital	159.547,77
Recursos da Administração Indireta	
Despesas correntes	123.368,71
Despesas de capital	123.368,71
Total	1.901.649,81

Fonte: Alagoas (2012).

No PPA 2012-2015 foram alocados cerca de 2 milhões de reais, R\$ 1.901.649,81, as três Ações visavam desenvolver a política e implantar o sistema integrado de gerenciamento de resíduos sólidos, além de construir um posto de recolhimento de resíduos agrotóxicos no estado de Alagoas. Os recursos foram alocados em despesas correntes e de capital.

Nas LOAs do período 2012 – 2015 as Ações foram inseridas como Projetos, a tabela 5 apresenta a alocação dos recursos anuais e a respectiva apuração do gasto através dos Balanços.

Tabela 5 – Recursos alocados e apuração dos gastos nos Projetos em torno da política de resíduos sólidos em Alagoas, segundo LOAs e Balanços entre 2012 e 2015, em valores constantes (reais de 2018).

Projeto	ANO	LOA		Balanço	
		Corrente	Capital	Ordinário	Vinculado
Implantação de sistema integrado de gerenciamento de resíduos sólidos.		0	223.217,06	0	0
Implementação da política estadual de resíduos sólidos	2012	29.962,02	0	16.166,67	0
Construção de posto de recolhimento de embalagens vazias de agrotóxicos e afins		265.649,28	265.649,28	105.935,81	163.969,17
Total		295.611,30	488.866,34	122.102,47	163.969,17
Implantação de sistema integrado de gerenciamento de resíduos sólidos.		7.077,87	1.423.572,57	0	0
Implementação da política estadual de resíduos sólidos	2013	1.561.276,69	0	180.329,07	1.236.931,33
Total		1.568.354,56	1.423.572,57	180.329,07	1.236.931,33
Implantação de sistema integrado de gerenciamento de resíduos sólidos.		0	3.970.958,73	0	0
Implementação da política estadual de resíduos sólidos	2014	5.896.996,32	0	8.494,67	423.592,61
Total		5.896.996,32	3.970.958,73	8.494,67	423.592,61
Implantação de sistema integrado de gerenciamento de resíduos sólidos.		0	1.758.659,49	0	0
Implementação da política estadual de resíduos sólidos	2015	5.485.569,24	0	185.076,16	2.773.541,98
Total		5.485.569,24	1.758.659,49	185.076,16	2.773.541,98
Total LOAs e Balanços 2012/2015		13.246.531,41	7.642.057,13	496.002,38	4.598.035,08
			20.888.588,54		5.094.037,46
LOAs - Balanços 2012/2015					15.794.551,08

Fonte: Alagoas (2012;2013;2014;2015;2016).

Entre 2012 e 2015, segundo as LOAs, a dotação orçamentária para a política estadual de resíduos sólidos no estado de Alagoas foi de cerca de 21 milhões de reais. Desse total, cerca de ¼, 5 milhões de reais, foram gastos na política efetivamente, sendo que 90% desses recursos tiveram como fonte recursos vinculados, provavelmente da União, já que o governo do estado conseguiu elaborar seu plano estadual em 2015, requisito para ter acesso aos recursos do governo federal e de instituições financeiras públicas destinados à política de resíduos sólidos. Não por

acaso, no ano de 2015 o governo do estado consegue ter acesso a cerca de 3 milhões de reais de recursos vinculados, o que representa 55% do total gasto para o período 2012 – 2015, ver tabela 5.

O último PPA analisado 2016-2019 contém mais uma Ação em torno da política estadual, nesse caso a Ação visa “Implantação da política estadual de resíduos sólidos” para o referido período, a tabela 6 apresenta as informações com as despesas correntes e de capital.

Tabela 6 – Ação de implantação da política estadual de resíduos sólidos e respectivos orçamentos do PPA 2016-2019 do estado de Alagoas, valores constantes (reais de 2018)

Programa: Recursos Hídricos e Meio Ambiente	5.147.847,57
Ação: Implantação da política estadual de resíduos sólidos	
Finalidade: Desenvolver a política de resíduos sólidos no estado, com o intuito de implementar a política nos municípios alagoanos.	
Recursos Ordinários	
Despesas correntes	281.385,52
Despesas de capital	30.148,45
Cota-parte xisto betuminoso e gás	
Despesas correntes	753.711,21
Despesas de capital	0
Convênios	
Despesas correntes	4.082.602,39
Despesas de capital	0

Fonte: Alagoas (2015).

Esse PPA teve como dotação orçamentária cerca de 5 milhões de reais, novamente grande parte dos recursos tiveram como fonte recursos vinculados, como também, a maioria da previsão de gastos estavam alocados em despesas correntes. Já em relação à execução orçamentária e financeira, a análise das LOAs mostra uma dotação de cerca de 6,5 milhões de reais, concentrada em despesas correntes, e um gasto apurado até o ano de 2017 de pouco mais de 2 milhões de reais, tendo como fonte principal recursos vinculados, ver tabela 7.

Tabela 7 – Recursos alocados e apuração dos gastos da Ação “Implantação da política de resíduos sólidos em Alagoas, segundo LOAs e Balanços entre 2016 e 2018, em valores constantes (reais de 2018)

Ação	ANO	LOA (R\$)		Balanço	
		Corrente	Capital	Ordinário	Vinculado
Implantação da política estadual de resíduos sólidos.	2016	4.426.784,92	13.620,88	54.583,89	2.122.285,04
	2017	2.189.405,13	8.544,02	33.683,73	0
	2018	35.000,00	0	-	-
Total LOAs e Balanços* 2016/2018		6.651.190,05	22.164,90	88.267,62	2.122.285,04
		6.673.354,94		2.210.552,66	
LOAs - Balanços 2016/2018			4.462.802,28		

Fonte: Alagoas (2015;2016;2017;2018).

Assim, após a análise da execução orçamentária e financeira da política estadual de resíduos sólidos em Alagoas é possível identificar o volume total de recursos previsto alocado nos PPA 2008-2011; 2012-2015 e 2016-2015. Além disso, ao examinar as LOAs de 2008 a 2018, foi possível perceber como o planejamento em torno da política foi implementado anualmente, como também, identificar a dotação orçamentária. E por último, ao analisar os Balanços de cada ano no período, foi possível apurar o gasto efetivo da política ao longo desses 10 anos. A tabela 8 sintetiza as informações.

Tabela 8 – Execução orçamentária e financeira da política de resíduos sólidos em Alagoas, segundo PPA, LOAs e Balanços entre 2008 e 2018, em valores constantes (reais de 2018).

Período	PPA	Total das LOAs	Total dos Balanços
	Valores em R\$		
2008 – 2011	4.010.573,00	2.920.843,33	520.447,06
2012 – 2015	1.901.649,81	20.888.588,54	5.094.037,46
2016 – 2019 ⁶	5.147.847,57	6.673.354,94	2.210.552,66
Total geral	11.060.070,38	30.482.786,81	7.825.037,18

Fonte: elaborado pelo autor.

A análise dos três últimos PPA informa que o governo do estado de Alagoas planejou cerca de 11 milhões de reais para as ações e projetos que envolvem a política estadual de resíduos sólidos. Em relação à dotação orçamentária para o período, foram disponibilizados cerca de 30,5 milhões de reais em despesas correntes e de capital, grande parte concentrada na primeira despesa. Já em relação ao que de fato foi gasto na política no estado, o governo estadual gastou cerca de 8 milhões de reais em aproximadamente 10 anos, volume bastante inferior ao apresentado no plano estadual de resíduos sólidos, PERS, que previu um gasto necessário de aproximadamente 19 milhões em 4 anos para implementação dos cinco programas propostos, ver tabela 2. Contudo, é notável o aumento de gastos com o PPA 2012-2015, que conseguiu sair de um volume de 520 mil reais, no período anterior, para 5 milhões de reais e que aparentemente vem sendo mantido no período subsequente, com cerca de 2 milhões gastos até 2017.

6. Considerações finais

A política nacional de resíduos sólidos tem como seu marco legal a Lei nº 12.305/2010 e quase uma década da sua instituição, o país ainda possui 48% dos seus municípios utilizando lixões à céu aberto, com graves prejuízos à saúde pública e ao meio ambiente. O estado de Alagoas consegue encerrar todos os lixões municipais em maio de 2018, apenas 03 anos depois da instituição da política estadual de resíduos sólidos, Lei nº 7749/2015. Após análise dos instrumentos de planejamento e orçamento (PPA, LOA e Balanços) constatou-se que o governo

⁶ Para o período 2016-2019, inclui somatório das LOAs até 2018 e no Balanço até o ano de 2017.

estadual vem desde 2008 desenvolvendo ações em torno da política. Após análise do PPA 2008-2011 e das LOAs do período, foi possível identificar uma Ação e um Projeto que tinham como objetivo realizar o diagnóstico ambiental e elaborar o plano de regionalização da gestão de resíduos sólidos no estado, onde foram gastos cerca de 520 mil reais.

No entanto, é a partir do PPA 2012-2015 que as ações se intensificaram e a implantação da política ganha destaque nas LOAs do período e cerca de 5 milhões de reais foram gastos na implementação da política estadual de resíduos sólidos. Apesar de ter dotação orçamentária, a Ação "implantação de sistema integrado de gerenciamento de resíduos sólidos" não foi executada. No PPA subsequente, 2016-2019, o foco continua na implementação da política e até 2017 foram gastos cerca de 2 milhões de reais. Em dez anos de planejamento e execução orçamentária das ações para gerenciamento dos resíduos sólidos, mesmo quando a política estadual ainda não estava instituída em parte deste período, o governo do estado de Alagoas gastou cerca de R\$ 8 milhões, contudo, só conseguiu realizar um terço dos gastos previstos nas dotações orçamentárias do período, o que provavelmente se reflete na operacionalização de somente três dos sete consórcios criados para destinação dos resíduos sólidos em Alagoas. Mesmo assim, o objetivo de eliminação dos lixões nos municípios alagoanos foi atingido com três Centrais de Tratamento de Resíduos Sólidos atendendo à demanda das sete regiões do estado.

Vale ressaltar que grande parte dos recursos efetivamente gastos são oriundos de recursos vinculados, ou seja, não foram provenientes do próprio estado. Esses recursos provavelmente vieram do governo federal, derivados da PNRS, que foram bem alocados pelo estado de Alagoas. Assim, a vinculação da liberação de recursos da União à apresentação dos Planos Municipais de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos foi um instrumento para forçar os municípios a buscarem soluções para o problema ambiental de disposição de seus resíduos. Isso evidencia a importância dos instrumentos de planejamento e orçamento na avaliação da efetividade da política de resíduos sólidos no Brasil.

Fica evidente, portanto, a importância de políticas públicas nacionais, que juntamente com políticas estaduais, acabam por ter um rebatimento positivo no bem-estar da população, contribuindo para diminuição das condições precárias de saneamento nos centros urbanos. Como muitos estados brasileiros ainda não conseguiram eliminar seus lixões, futuros trabalhos poderiam fazer uma análise comparativa das estratégias utilizadas pelos estados que cumpriram suas metas, ou ainda, utilizar uma perspectiva regional de análise de execução financeira e orçamentária. Além disso, a análise de uma política pública através da execução orçamentária permite consolidar seu período de construção, pois algumas vezes levamos a acreditar que seu êxito é creditado a uma única gestão.

REFERÊNCIAS

- ALAGOAS. Secretaria de Estado da Fazenda. **Balanco Geral do estado de Alagoas – 2008**. Maceió: Governo do Estado do Alagoas, 2008a. Disponível em: <http://www.sefaz.al.gov.br/legislacao/40-financas/gestao-financeira-orcamentaria/131-balanco-geral-do-estado>. Acesso em: 3 jan. 2019.
- ALAGOAS. Secretaria de Estado da Fazenda. **Balanco Geral do estado de Alagoas – 2009**. Maceió: Governo do Estado do Alagoas, 2009a. Disponível em: <http://www.sefaz.al.gov.br/legislacao/40-financas/gestao-financeira-orcamentaria/131-balanco-geral-do-estado>. Acesso em: 3 jan. 2019.
- ALAGOAS. Secretaria de Estado da Fazenda. **Balanco Geral do estado de Alagoas – 2010**. Maceió: Governo do Estado do Alagoas, 2010a. Disponível em: <http://www.sefaz.al.gov.br/legislacao/40-financas/gestao-financeira-orcamentaria/131-balanco-geral-do-estado>. Acesso em 3 jan. 2019.
- ALAGOAS. Secretaria de Estado da Fazenda. **Balanco Geral do estado de Alagoas – 2011**. Maceió: Governo do Estado do Alagoas, 2011a. Disponível em: <http://www.sefaz.al.gov.br/legislacao/40-financas/gestao-financeira-orcamentaria/131-balanco-geral-do-estado>. Acesso em 3 jan. 2019.
- ALAGOAS. Secretaria de Estado da Fazenda. **Balanco Geral do estado de Alagoas – 2012**. Maceió: Governo do Estado do Alagoas, 2012a. Disponível em: <http://www.sefaz.al.gov.br/legislacao/40-financas/gestao-financeira-orcamentaria/131-balanco-geral-do-estado>. Acesso em 3 jan. 2019.
- ALAGOAS. Secretaria de Estado da Fazenda. **Balanco Geral do estado de Alagoas – 2013**. Maceió: Governo do Estado do Alagoas, 2013a. Disponível em: <http://www.sefaz.al.gov.br/legislacao/40-financas/gestao-financeira-orcamentaria/131-balanco-geral-do-estado>. Acesso em 3 jan. 2019.
- ALAGOAS. Secretaria de Estado da Fazenda. **Balanco Geral do estado de Alagoas – 2014**. Maceió: Governo do Estado do Alagoas, 2014a. Disponível em: <http://www.sefaz.al.gov.br/legislacao/40-financas/gestao-financeira-orcamentaria/131-balanco-geral-do-estado>. Acesso em 3 jan. 2019.
- ALAGOAS. Secretaria de Estado da Fazenda. **Balanco Geral do estado de Alagoas – 2015**. Maceió: Governo do Estado do Alagoas, 2015a. Disponível em: <http://www.sefaz.al.gov.br/legislacao/40-financas/gestao-financeira-orcamentaria/131-balanco-geral-do-estado>. Acesso em 3 jan. 2019.
- ALAGOAS. Secretaria de Estado da Fazenda. **Balanco Geral do estado de Alagoas – 2016**. Maceió: Governo do Estado do Alagoas, 2016a. Disponível em: <<http://www.sefaz.al.gov.br/legislacao/40-financas/gestao-financeira-orcamentaria/131-balanco-geral-do-estado>>. Acesso em 3 jan. 2019.
- ALAGOAS. Secretaria de Estado da Fazenda. **Balanco Geral do estado de Alagoas – 2017**. Maceió: Governo do Estado do Alagoas, 2017a. Disponível em: <http://www.sefaz.al.gov.br/legislacao/40-financas/gestao-financeira-orcamentaria/131-balanco-geral-do-estado>. Acesso em 3 jan. 2019.
- ALAGOAS. Decreto nº 8.580 de 28 de maio de 2018. Abre no orçamento vigente da prefeitura municipal de Maceió, em favor de diversos órgãos, um crédito adicional suplementar no valor de R\$ 4.680.000,00 (quatro milhões, seiscentos e oitenta mil reais). Diário Oficial: Maceió, AL, ano 21, n. 5483, p. 1-16, 2018a.

ALAGOAS. **Lei nº 6.923, de 8 de fevereiro de 2008.** Dispõe, nos termos do artigo 176, § 1º, da constituição estadual, sobre o plano plurianual para o período de 2008-2011, e dá outras providências. Maceió: Secretaria de Estado do Planejamento e do Orçamento, 2008b. Disponível em: <http://dados.al.gov.br/dataset/plano-plurianual-ppa>. Acesso em 3 jan. 2019.

ALAGOAS. **Lei nº 6.924, de 8 de fevereiro de 2008.** Estima a receita e fixa a despesa do estado de Alagoas para o exercício de 2008. Maceió: Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio, 2008c. Disponível em: <http://dados.al.gov.br/dataset/lei-orcamentaria-anual-loa>. Acesso em: 3 jan. 2019.

ALAGOAS. **Lei nº 7.029, de 19 de janeiro de 2009.** Estima a receita e fixa a despesa do estado de Alagoas para o exercício de 2009. Maceió: Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio, 2009b. Disponível em: <http://dados.al.gov.br/dataset/lei-orcamentaria-anual-loa>. Acesso em 3 jan. 2019.

ALAGOAS. **Lei nº 7.146, de 5 de março de 2010.** Estima a receita e fixa a despesa do estado de Alagoas para o exercício 2010. Maceió: Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio, 2010b. Disponível em: <http://dados.al.gov.br/dataset/lei-orcamentaria-anual-loa>. Acesso em: 3 jan. 2019.

ALAGOAS. **Lei nº 7.234, de 4 de março de 2011.** Estima a receita e fixa a despesa do estado de Alagoas para o exercício de 2011. Maceió: Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio, 2011b. Disponível em: <http://dados.al.gov.br/dataset/lei-orcamentaria-anual-loa>. Acesso em: 3 jan. 2019.

ALAGOAS. **Lei nº 7.317, de 28 de dezembro de 2011.** Estima a receita e fixa a despesa do estado de Alagoas para o exercício financeiro de 2012. Maceió: Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio, 2011c. Disponível em: <http://dados.al.gov.br/dataset/lei-orcamentaria-anual-loa>. Acesso em: 3 jan. 2019.

ALAGOAS. **Lei nº 7.333, de 5 de janeiro de 2012.** Dispõe sobre o plano plurianual para o período de 2012-2015, nos termos do art. 176, § 1º da constituição estadual, e dá outras providências. Maceió: Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio, 2012b. Disponível em: <http://dados.al.gov.br/dataset/plano-plurianual-ppa>. Acesso em: 3 jan. 2019.

ALAGOAS. **Lei nº 7.446, de 10 de janeiro de 2013.** Estima a receita e fixa a despesa do estado de Alagoas para o exercício financeiro de 2013. Maceió: Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio, 2013b. Disponível em: <http://dados.al.gov.br/dataset/lei-orcamentaria-anual-loa>. Acesso em: 8 jan. 2019.

ALAGOAS. **Lei nº 7.579, de 27 de janeiro de 2014.** Estima a receita e fixa a despesa do estado de Alagoas para o exercício financeiro de 2014. Maceió: Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio, 2014b. Disponível em: <http://dados.al.gov.br/dataset/lei-orcamentaria-anual-loa>. Acesso em: 8 jan. 2019.

ALAGOAS. **Lei nº 7.691, de 6 de abril de 2015.** Estima a receita e fixa a despesa do estado de Alagoas para o exercício financeiro de 2015. Maceió: Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio, 2015b. Disponível em: <http://dados.al.gov.br/dataset/lei-orcamentaria-anual-loa>. Acesso em: 12 jan. 2019.

ALAGOAS. **Lei nº 7.798, de 6 de abril de 2016.** Dispõe sobre o plano plurianual para o período de 2016-2019, nos termos do art. 176, § 1º, da constituição estadual, e dá outras providências. Maceió: Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio, 2016b. Disponível em: <http://dados.al.gov.br/dataset/plano-plurianual-ppa>. Acesso em: 13 jan. 2019.

ALAGOAS. **Lei nº 7.799, de 6 de abril de 2016**. Estima a receita e fixa a despesa do estado de Alagoas para o exercício financeiro de 2016. Maceió: Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio, 2016c. Disponível em: <http://dados.al.gov.br/dataset/lei-orcamentaria-anual-loa>. Acesso em 6 jan. 2019.

ALAGOAS. **Lei nº 7.871, de 19 de janeiro de 2017**. Estima a receita e fixa a despesa do estado de Alagoas para o exercício financeiro de 2017. Maceió: Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio, 2017b. Disponível em: <http://dados.al.gov.br/dataset/lei-orcamentaria-anual-loa>. Acesso em: 6 jan. 2019.

ALAGOAS. **Lei nº 7.986, de 23 de janeiro de 2018**. Estima a receita e fixa a despesa do estado de Alagoas para o exercício financeiro de 2018. Maceió: Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio, 2018b. Disponível em: <http://dados.al.gov.br/dataset/lei-orcamentaria-anual-loa>. Acesso em: 24 jan. 2019.

ALAGOAS. **Lei nº 7749, de 13 de outubro de 2015**. Dispõe sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos e Inclusão Produtiva, e dá outras providências. Maceió, 2015c. Disponível em: http://www.residuossolidos.al.gov.br/vgmidia/arquivos/184_ext_arquivo.pdf. Acessado em: 24 jan. 2019.

ALBUQUERQUE, C.; MEDEIROS, M.; FEIJÓ, P. Gestão de finanças públicas. 2ª edição. Brasília: Cidade Gráfica, 2008.

BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm. Acesso em: 23 jan. 2019.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. **Relatório de avaliação por área de gestão nº 9. Resíduos Sólidos**. Brasília, out. 2017.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: Acesso em: 23 jan. 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIO. **Observatório dos Lixões**. Brasília: CNM, 2019. Disponível em: <http://www.lixoes.cnm.org.br/>. Acesso em: 4 jan. 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Pesquisa sobre Gestão Municipal de Resíduos Sólidos: Análise dos Resultados Prévio**. Brasília: CNM, 2017. Disponível em: www.cnm.org.br. Acesso em: 7 jan. 2019.

FLORAM ENGENHARIA E MEIO AMBIENTE. **Plano Estadual de Resíduos Sólidos (PERS) - Volume 1 (Técnico) - Tomo I**. Maceió: SERMARH, 2016c. 294 p. v.1, t. 1. Disponível em: <http://www.residuossolidos.al.gov.br/planos/estadual> Acesso em: 15 jan. 2019.

FLORAM ENGENHARIA E MEIO AMBIENTE. **Plano Estadual de Resíduos Sólidos (PERS) - Volume 1 (Técnico) - Tomo II**. Maceió: SERMARH, 2016a. 502 p. v. 1, t. 2. Disponível em: <http://www.residuossolidos.al.gov.br/planos/estadual>. Acesso em: 9 jan. 2019.

FLORAM ENGENHARIA E MEIO AMBIENTE. **Plano Estadual de Resíduos Sólidos (PERS) - Volume 1 (Técnico) - Tomo III**. Maceió: SERMARH, 2016b. 281 p. v. 1, t. 3. Disponível em: <http://www.residuossolidos.al.gov.br/planos/estadual> Acesso em: 9 jan. 2019.

GARSON, S. **Planejamento, orçamento e gasto com políticas públicas: uma metodologia de apuração para Estados e Municípios**. Porto Alegre: Editora Fi, 2018.

LUNA, Mozart. Conorte escolhe área para transbordo e anuncia fim dos lixões. **Gazeta web; Meio Ambiente & Turismo**, out. 2017. Disponível em: <http://meioambienteeturismo.blogspotagazetaweb.com/2017/10/07/conorte-escolhe-area-para-transbordo-e-anuncia-fim-dos-lixoes/>. Acesso em: 30 jan. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil 2035: cenários para o desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2017.

LIMA, E. **Curso de Finanças Públicas: uma abordagem contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2015.

MAIELLO, A.; BRITTO, A.; VALLE, T. Implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 24-51, jan./fev. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v52n1/1982-3134-rap-52-01-24.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2019.

MANNARINO, C.; FERREIRA, J.; GANDOLLA, M. Contribuições para a evolução do gerenciamento de resíduos sólidos urbanos no Brasil com base na experiência Europeia. **Engenharia Sanitária Ambiental**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 379-385, abr./jun. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/esa/v21n2/1809-4457-esa-S1413_41522016146475.pdf. Acesso em: 30 jan. 2019.

MARCHI, C. Novas perspectivas na gestão do saneamento: apresentação de um modelo de destinação final de resíduos sólidos urbanos. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 7, n. 1, p. 91-105, jan./abr. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/urbe/v7n1/2175-3369-urbe-7-1-0091.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2019.

NASCIMENTO, V *et al.* Evolução e desafios no gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos no Brasil. **Revista Ambiente e Água**, Taubaté, v. 10, n. 4, p. 889-902, out./dec. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ambiagua/v10n4/1980-993X-ambiagua-10-04-00889.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2019.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org.). **Políticas públicas – coletânea**. Brasília: ENAP, 2006.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 30 jan. 2019.

TRONCO, G. **O guia de políticas públicas para estudantes e gestores**. Porto Alegre: Jacarta Produções, 2018.

Artigo recebido em: 2019-05-30

Artigo reapresentado em: 2019-07-15

Artigo aceito para publicação em: 2019-09-06



**VIRTUALIDADES DA INFORMAÇÃO AMBIENTAL NO CONTEXTO DOS
COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS DO RIO GRANDE DO SUL, BRASIL¹**

**VIRTUALITIES OF THE ENVIRONMENTAL INFORMATION IN THE CONTEXT
OF THE HYDROGRAPHIC BASIN COMMITTEES IN RIO GRANDE DO SUL,
BRAZIL**

**VIRTUALIDADES DE LA INFORMACIÓN AMBIENTAL EN EL CONTEXTO DE
LOS COMITES DE BACIAS HIDROGRÁFICAS DEL RÍO GRANDE DEL SUR,
BRASIL**

Luciana Turatti*
Jane Márcia Mazzarino**

Resumo: O avanço dos meios de comunicação abre perspectiva para a participação cidadã e para o pleno exercício do direito à informação. Tal prerrogativa, contudo, depende da implementação das premissas legais relativas a tal direito expressas na Constituição Federal de 1988 e nas leis que a seguiram. A *internet* possibilita aos Comitês de Bacias Hidrográficas serem protagonistas da consecução do direito à informação, de modo a estimular a participação cidadã no debate público sobre a questão hídrica. Este estudo analisa a informação hídrica veiculada pelos comitês de bacias hidrográficas do RS no ambiente virtual, a fim de discutir de que modo suas práticas comunicativas atendem aos pressupostos legais do direito à informação. O estudo é descritivo e analítico, quanti-qualitativo, de base bibliográfica e documental. A amostra incluiu 25 comitês de bacias hidrográficas do Rio Grande do Sul, onde foram analisadas três categorias: acesso, informação ofertada e redes sociais.

Palavras-chave: Direito à informação; Comitês de bacias hidrográficas; Ambiente virtual.

Abstract: The advancement of the media opens the perspective for citizen participation and the full exercise of the right to information. This prerogative, however, depends on the implementation of legal premisses regarding such rights expressed in the 1988 Federal Constitution and the laws that followed. The internet allow the Hydrographic Basin Committees to be the protagonists of the implementation of the right to information, in order to encourage the citizen participation in public debate on the water issue. This study analyzes the information provided about water by the river basin committees of the RS in the virtual media, in order to discuss how their communication practices fulfill the legal requirements of the right to

¹ Este estudo é resultado de pesquisa apoiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq e pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul – FAPERGS.

*Professora do curso de direito e dos Programas de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ambiente e Desenvolvimento (PPGAD) e do Programa em Sistemas Ambientais Sustentáveis (PPGSAS). E-mail: lucianat@univates.br. ORCID iD: <http://orcid.org/0000-0002-6684-1422>

**Professora do curso de comunicação e do Programas de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ambiente e Desenvolvimento (PPGAD). E-mail: janemazzarino@univates.br. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-6051-5116>

information. The study is descriptive and analytical, quantitative and qualitative, with bibliographic and documental base. The sample included 25 river basin committees of Rio Grande do Sul, where three categories were analyzed: access, offered information and social networks.

Key-words: Right to information; River basins committees; Virtual media.

Resumen: El avance de los medios de comunicación abre la perspectiva para la participación ciudadana y para el pleno ejercicio del derecho a la información. Tal prerrogativa, sin embargo, depende de la aplicación de las premisas legales relativas a tal derecho expresadas en la Constitución Federal de 1988 y en las leyes que la siguieron. La Internet permite a los Comités de Cuencas Hidrográficas ser protagonistas de la consecución del derecho a la información, para estimular la participación ciudadana en el debate público sobre la cuestión hídrica. Este estudio analiza la información hídrica vehiculada por los comités de cuencas hidrográficas del RS en el ambiente virtual, a fin de discutir de qué modo sus prácticas comunicativas atiende a los presupuestos legales del derecho a la información. El estudio es descriptivo y analítico, cuantitativo, de base bibliográfica y documental. La muestra incluyó 25 comités de cuencas hidrográficas de Rio Grande do Sul, donde se analizaron tres categorías: acceso, información ofrecida y redes sociales.

Palabras-clave: Derecho a la información; Comités de cuencas hidrográficas; Entorno virtual.

1 Introdução

É pacífico o entendimento de que o acesso à informação sobre questões ambientais contribui para o desenvolvimento sustentável e para a efetiva participação pública nos processos de governança ambiental. No entanto, apesar da disseminação do conhecimento acerca dos instrumentos que vem tentando assegurar tal direito ao longo das últimas décadas, percebe-se que no cotidiano dos órgãos públicos tal prerrogativa ainda carece de efetivação.

O reconhecimento do direito à informação no plano nacional foi plenamente assegurado com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual internalizou expressamente tal preceito na condição de direito fundamental (BRASIL, [2019]). No contexto ambiental não foi diferente, posto que, vários documentos, de caráter internacional e nacional impõem o dever de informar aos órgãos ambientais, entre os quais incluem-se os Comitês de Bacia Hidrográfica.

Este artigo analisa como os 25 Comitês de Bacia Hidrográfica do Rio Grande do Sul RS têm se valido de tais prerrogativas para informar à população por meio do ambiente virtual, a fim de discutir de que modo suas práticas comunicativas atendem aos pressupostos legais do direito à informação. A escolha por estes canais se deve à facilidade de acesso ao meio por parte dos pesquisadores, sem que se ignore a existência de outras formas de divulgação das informações por ele produzidas como rádio, jornais e outros. E, também, por estar previsto na legislação seu uso.

Para tanto, num primeiro momento, discorre-se acerca dos instrumentos legais internacionais e nacionais que preveem o direito/dever de informar, posto que, aos comitês, na condição de representantes dos usuários da água, e de parlamento da água, incumbe o dever de observar tais normativas. Segue-se a apresentação do método e na sequência são apresentadas as análises e a discussão dos resultados.

2 A Informação Ambiental como Direito

Em 1992, quando da elaboração da Declaração do Rio, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Eco 92, os países presentes no evento estabeleceram no princípio 10 da referida Declaração que:

A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992).

Como forma de dar consecução a tal propósito, no ano de 1998², vários países europeus no âmbito da Comissão Econômica para a Europa da Organização das Nações Unidas (ONU), adotaram a Convenção de Aarhus, sobre "Acesso à Informação, à Participação Pública nos Processos Decisórios e ao Acesso à Justiça em Matéria Ambiental". A convenção entrou em vigor em janeiro de 2001.

Apesar desta não ser aplicada ao Brasil, ela serve de referencial ético para o estabelecimento de formas de cooperação internacional que se voltem para a proteção do meio ambiente, posto que se propõe a assegurar a todos os cidadãos o acesso à informação e, em especial, a participação na tomada de decisões, pois demonstra preocupação não somente no sentido de se assegurar o acesso aos documentos em poder dos órgãos públicos, mas também impõe ao Poder público o dever de disseminar as informações. Nesse contexto, o Estado assume a incumbência de organizar, processar e manter atualizadas as informações, sob pena de, no contrário, macular a participação da sociedade e limitar o exercício da cidadania.

A Convenção também se faz importante por definir o que vem a ser a informação ambiental. Segundo seu texto, art. 2º, item 3, trata-se de qualquer informação apresentada sob a forma escrita, visual, oral, eletrônica ou outra sobre:

2 Por ocasião da IV Conferência Ministerial "Ambiente para a Europa".

- a) o estado de elementos do ambiente, tais como o ar e a atmosfera, a água, o solo, a terra, os locais de interesse paisagístico e natural, a diversidade biológica e os seus componentes, incluindo os organismos geneticamente modificados e a interação entre estes elementos;
- b) factores, tais como substâncias, energia, ruído e radiação e actividades e medidas, incluindo medidas administrativas, acordos em matéria de ambiente, políticas, legislação, planos e programas que afectem ou que sejam susceptíveis de afectar os elementos do ambiente referidos na alínea “a”, bem como análises custo-benefício e outras análises económicas e pressupostos utilizados no processo de tomada de decisões em matéria ambiental;
- c) o estado da saúde humana e da segurança, as condições de vida dos indivíduos, os locais de interesse cultural e as estruturas construídas, na medida em que estes elementos sejam ou possam ser afectados pelo estado dos elementos do ambiente ou, através desses elementos, pelos factores, actividades ou medidas referidas na alínea “b” (COMISSÃO ECONÓMICA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EUROPA, 2003, p. 9-10).

O conceito apresentado, apesar de abrangente, é capaz de fixar para o Poder Público os contornos e limites do dever de informar na área ambiental. No cenário brasileiro, em 2003 publica-se a Lei 10.650, a qual dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA. (BRASIL, 2003).

Em seu artigo 2º, a lei prevê que os órgãos e entidades da Administração Pública, direta, indireta e fundacional, integrantes do SISNAMA, ficam obrigados a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico, estabelecendo o prazo de 30 dias para manifestação do órgão público (BRASIL, 2003). Conforme se constata, a lei não coloca o acesso à informação como uma possibilidade, mas sim como uma obrigação dos órgãos ambientais.

Reforçando a política de acesso à informação, em 18 de novembro de 2011, é publicada a Lei 12.527³ que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, prevendo os procedimentos que devem ser observados pelos órgãos e entidades do poder público como forma de assegurar tal direito (BRASIL, 2011).

Esta lei realiza um resgate dos fins e princípios republicanos, haja vista que, se devidamente aplicada, ela é capaz de assegurar maior transparência aos processos públicos e, por consequência, envolver os cidadãos quando das deliberações acerca das políticas públicas. Ao longo do seu texto, mais especificamente no artigo 6º, I, a lei prevê que cabe aos órgãos e entidades do poder público, assegurar a gestão transparente da informação, propiciando amplo

3 A lei foi regulamentada por meio do Decreto Federal 7.724 de 2012, o qual estabelece os procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso, observados grau e prazo de sigilo. (BRASIL, 2011)

acesso a ela e sua divulgação. Em vista disso, é tarefa do Poder Público identificar os mecanismos que alcançam os mais diversos grupos sociais de forma a dar eficácia a este artigo.

Em outra passagem de seu texto, a lei refere que os procedimentos nela previstos, voltados para a efetivação do direito fundamental de acesso à informação, devem ser executados com a observância de algumas diretrizes, entre as quais destacam-se: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações.

Ou seja, a regra ora vigente aponta no sentido de que as informações devem ser publicizadas, independentemente de requerimentos dos cidadãos e a exceção são as situações envolvendo sigilo, como ainda ocorre com os casos envolvendo a segurança nacional. Além disso, a divulgação deve ser realizada em locais de fácil acesso (art. 8º), produzidas pelo próprio órgão ou por ele custodiada.

Acerca desta última determinação, há de se ter presente que isto implica o dever de difundir informações preferencialmente chanceladas por órgãos públicos ou instituições e organismos de credibilidade, preterindo-se, por consequência, notícias e outras informações de fontes não fidedignas, já que tais informações devem se propor a assegurar a formação do pensamento seguro por parte dos cidadãos dispostos a participar dos processos de deliberação.

Os comitês de bacias, por serem considerados órgãos de Estado devem cumprir tais obrigações, devendo ter presente que a simples divulgação de informações, oriundas, por exemplo, da mídia de massa, coloca os comitês na condição de meros transmissores, que legitimam a mídia sem discuti-la ou aproximá-la das realidades locais, desconsiderando o fato de que é em âmbito local que serão desencadeadas as principais ações dos cidadãos.

Como forma de atender as prerrogativas impostas pela lei, a legislação prevê o uso da *internet*. No parágrafo segundo do artigo 8º, estabelece que os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (*internet*).

Tal proposta se aproxima em muito das atuais formas de gestão, onde o uso das Tecnologias da Informação, denominada de Governo Eletrônico tem como fim “regenerar e aperfeiçoar os serviços prestados à população e estimular a interação e discussão dos problemas locais”, ampliando ainda mais a transparência dos processos públicos (CAVALCANTI; DAMASCENO; SOUZA NETO, 2013, p. 113).

O acesso prévio à informação é capaz de diminuir o número de consultas junto aos órgãos públicos por parte dos cidadãos, gerando, por consequência, economia de tempo e recursos para administração, além de assegurar que o cidadão, quando do chamamento para a participação em processos decisórios, esteja munido das informações necessárias para poder participar de processos deliberativos.

Ao estabelecer a obrigatoriedade de divulgação das informações ambientais o Art. 2º da Lei 10.650 prevê os temas que entendeu de maior relevância e, portanto, prioritários quando da escolha das pautas de divulgação. São eles:

I - qualidade do meio ambiente; II - políticas, planos e programas potencialmente causadores de impacto ambiental; III - resultados de monitoramento e auditoria nos sistemas de controle de poluição e de atividades potencialmente poluidoras, bem como de planos e ações de recuperação de áreas degradadas; IV - acidentes, situações de risco ou de emergência ambientais; V - emissões de efluentes líquidos e gasosos, e produção de resíduos sólidos; VI - substâncias tóxicas e perigosas; VII - diversidade biológica; VIII - organismos geneticamente modificados. (BRASIL, 2003)

Tal lista não é taxativa, cabendo ainda ao agente público deliberar acerca dos demais assuntos a serem divulgados, com base no propósito de permitir a participação cidadã.

O que é certo, como diz Dowbor, é que a situação é paradoxal, pois, nunca se teve acesso a tanta tecnologia de informação como hoje, e também, nunca houve tamanha confusão. “Bancos de dados, redes, portais, *sites*, conferências *online*, educação à distância, grupos de discussão, conexões de banda larga, geoprocessamento, sensoriamento remoto, generalização de acesso à telefonia, - tudo indica uma autêntica explosão de capacidades técnicas de levantamento, organização e distribuição da informação.” (DOWBOR, 2003, p. 3). Os propósitos do Estado e dos entes públicos devem, portanto, se voltar para a organização da informação a partir das realidades locais e das necessidades práticas dos atores sociais como forma de permitir a ampliação da democracia participativa e a superação do paradigma do silêncio adotado pelo Estado ao longo do último século (GERALDES; REIS, 2012).

Geraldes e Reis (2012) tecem uma crítica ao Estado brasileiro, ao afirmar que este não desenvolveu o hábito de produzir e compartilhar informações com toda sociedade porque historicamente, culturalmente, ele dialoga com um grupo da sociedade, com uma classe que usa da informação exclusiva como um privilégio a mais. Saber de uma ação do Estado com antecedência pode significar acesso a recursos, sair na frente em uma corrida cujos vencedores já estão, de antemão, definidos.

Como referem Sarlet e Fensterseifer (2018, p. 443) o acesso à informação se coloca como um potente “mecanismo de equalização das relações jurídicas” ao passo que permite ao cidadão, seja de forma individual ou coletiva “reivindicar, em um patamar mais igualitário, o respeito ao seu direito fundamental ao ambiente”.

O papel de informar faz parte das funções do Estado, e não do mercado, mesmo que hoje, com a difusão das redes sociais a própria sociedade também esteja produzindo informações relevantes.

Há que se citar ainda que no plano supraestatal, em 04 de março de 2018, foi firmado por representantes da América Latina e Caribe, dentre os quais o Brasil, em San José da Costa Rica,

um Acordo regional com caráter vinculante de suma importância para implementação do Princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento. O Acordo Regional sobre o Acesso a Informação, a Participação Pública e o Acesso a Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e Caribe, ou simplesmente, Acordo de Escazu, como ficou conhecido, tem o objetivo de proteger direitos de acesso à informação, à participação pública e à Justiça em temas ambientais.

Tendo presente a importância que tal direito atingiu na sociedade contemporânea, a qual tem feito uso ilimitado dos mecanismos virtuais de informação, e sabendo-se da necessidade de ampliação da transparência dos processos públicos, como forma de se permitir uma participação mais responsável dos cidadãos, questiona-se como os 25 Comitês de Bacias Hidrográficas do Rio Grande do Sul tem feito uso dos seus canais na *internet*, incluindo as redes sociais, para envolver a população na consecução dos seus propósitos de gerir um bem comum, os recursos hídricos, assegurando acesso igualitário?

3 Método

O estudo é exploratório, descritivo e analítico, quanti-qualitativo de base bibliográfica e documental. A amostra documental é não probabilística, por tipicidade e acessibilidade. Os documentos analisados são publicações nas mídias virtuais dos 25 Comitês de Bacias Hidrográficas do Rio Grande do Sul: Apuaê Inhandava, Alto Jacuí, Baixo Jacuí, Butuí – Icamauã, Piratinim, Caí, Camaquã, Gravataí, Guaíba, Ibicuí, Ijuí, Lagoa Mirim São Gonçalo, Litoral Médio, Mampituba, Pardo, Passo Fundo, Rio Negro, Rio Várzea, Santa Maria, Sinos, Taquari-Antas, Tramandaí, Turvo (Santa Rosa Santo Cristo), Quaraí e Vacacaí.

A opção pelas páginas dos comitês na *internet* em detrimento de outros meios de comunicação justifica-se pelo aumento no número de acessos ao longo da última década, tendo esta ferramenta se transformado num dos principais canais de comunicação para com o grande público.

Iniciou-se com um estudo exploratório sobre informações ofertadas pelos 25 comitês gaúchos em 2013. Ao final desta etapa, eliminaram-se 14 dos comitês que não apresentavam páginas oficiais ou não realizaram atualizações periódicas ao longo do ano. Na segunda etapa de análise foram incluídos apenas os 11 comitês que apresentaram as atualizações periódicas.

Tendo-se definido o *corpus* da pesquisa, foram identificadas as ferramentas de comunicação disponíveis nas páginas da *internet*, utilizadas por estas organizações para a comunicação social. A partir daí realizaram-se as análises: primeiramente exploratórias, posteriormente, descritivas.

As unidades foram agremiadas em categorias, que emergiram da identificação do conjunto de unidades organizadas por semelhança. Com base nelas construiu-se “a estrutura de compreensão e de explicação dos fenômenos investigados” (MORAES, 2007, p. 91).

Três categorias compõem as análises: Acesso (subcategorias: aspectos visuais e atualização); Informação (subcategorias: informações institucionais disponibilizadas, temas de notícias publicadas, imagens); Redes (subcategorias: uso e relacionamento nas redes sociais, integração com outros órgãos). As análises referem-se às duas etapas de coletas, por isso variam quanto a amostra de comitês incluídos em cada subcategoria.

Na próxima seção apresentam-se os resultados por categorias e suas subcategorias, com uso de quadros quando necessário para sua melhor compreensão. Em seguida, faz-se a discussão dos dados, com seu cruzamento com o referencial teórico.

4 Análises

4.1 Categoria Acesso

a) Visibilidade e acessibilidade do *site*

Esta análise foi realizada nos 19 comitês que mantêm *site*, atualizado ou não, sendo considerado atualizado o *site* dos comitês que promovessem atualizações periódicas ao longo do ano. Quanto à visibilidade encontraram-se três situações: ótima em 10 dos *sites* analisados, boa ou razoável em 8 e ruim em 1 *site*. Considerou-se visibilidade ótima quando a oferta de informações explorava a estética das imagens, ofertava mapas, dispunha de galeria de imagens, apresentava imagens em movimento, adequava imagens aos textos disponibilizados, utilizava diferentes tamanhos de fontes (título, textos, *links*) e explorava o contraste de cores no *site*.

Considerou-se como visibilidade boa ou razoável quando a oferta de imagens era inexistente ou, então, quando estas ocupavam grande parte da página, bem como quando o tamanho da fonte era considerado bom ou excessivamente grande, sem, contudo, explorar a diversidade, e ainda quando havia um contraste razoável entre as cores. Ruim foi considerado apenas um *site* por ofertar pouco conteúdo, péssimo contraste de cores dificultando inclusive a leitura, além de fonte pequena no texto. Portanto, 18 dos 19 *sites* analisados demonstraram preocupação estética ao implementar o direito à informação nos meios virtuais.

Quanto à acessibilidade 16 dos 19 *sites* foram considerados de boa acessibilidade por ofertarem conteúdos bem distribuídos, de modo a facilitar a visualização do internauta, bem como mapa dos *links* disponíveis. Foram considerados de acessibilidade ruim os *sites* com pouca informação, confusos, com dados de difícil visualização ou que forçavam um *download* para o acesso dos dados, com excesso de *links* que direcionavam a outras páginas (sem dispor o conteúdo na página do comitê), ou com *links* de acesso que não funcionavam, não redirecionando para outras páginas.

b) Atualização do *site* e *Facebook*

Em relação ao *site*, dos 25 comitês analisados, 7 não informavam as datas de postagens, sendo que em um deles percebeu-se que a atualização era diária ou semanal. Oito dos 25 estavam desatualizados, sem postagens há mais de um mês no mínimo. Quatro haviam atualizado postagens no mês da coleta. E seis não tinham *site*, mas disponibilizavam informações junto ao *site* da Secretaria de Meio Ambiente ou da Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler - RS (FEPAM).

Em relação ao *Facebook*, apenas 7 demonstraram utilizar esta ferramenta mantendo-a atualizada com postagens, com exceção do Comitê Taquari Antas, que tinha data da última postagem quatro meses antes da coleta de dados.

Apenas 3 atualizavam tanto o *site* como o *Facebook*: Ibicuí, Pardo e Passo Fundo. Seis atualizavam uma ou outra: Sinos, Vacacaí, Caí, Santa Maria e Tramandaí. E um não atualizava o *facebook* e o seu *site* estava há mais de um mês sem postagem, apesar de ser o único que mantinha assessoria de imprensa (Taquari-Antas). Acerca deste último ainda cabe ressaltar que a atualização dos dados ocorria apenas com o emprego de informações próprias, não valendo-se de postagens de outros *sites*, como os comitês que mais atualizam fazem.

Não atualizavam ou não dispunham de informações em nenhuma das duas ferramentas 16 comitês dos 25: Alto Jacuí, Baixo Jacuí, Apuaê Inhandava, Guaíba, Rio Negro, Rio Várzea, Litoral Médio, Gravataí, Turvo Santa Rosa Santo Cristo, Quaraí, Ijuí, Butuí-Icamaguã, Piratinim, Camaquã, Lagoa Mirim São Gonçalo e Mampituba.

Quadro 1 – Atualização dos sites e rede social

Situação	Comitê
Atualiza <i>site</i> Atualiza <i>Facebook</i>	Ibicuí, Pardo, Passo Fundo
Atualiza <i>site</i> Não tem <i>Facebook</i>	Sinos, Vacacaí
Não atualiza <i>site</i> Atualiza <i>Facebook</i>	Caí, Santa Maria, Tramandaí
Atualiza pouco <i>site</i> Não atualiza <i>Facebook</i>	Taquari Antas
Não informava data de postagens do <i>site</i> , mas demonstrava pouca atualização OU <i>Site</i> com pouca atualização Não tem <i>Facebook</i>	Camaquã, Alto Jacuí, Baixo Jacuí, Apuaê Inhandava, Guaíba, Piratinim, Rio Negro, Rio Várzea, Litoral Médio
Não atualiza <i>site</i> Não tem <i>Facebook</i>	Gravataí
<i>Link</i> da Secretaria de Meio Ambiente ou da Fepam do RS direcionavam para informações gerais sobre o Comitê e a Bacia.	Turvo, Santa Rosa, Santo Cristo, Quaraí, Ijuí, Butuí-Icamaquã, Piratinim, Camaquã, Lagoa Mirim, São Gonçalo, Mampituba

Fonte: as autoras.

O Quadro 1 demonstra que apenas 4 atualizavam o *site* e 7 o *facebook* ao longo de cada mês, o que aponta que a informação ao cidadão por meio de ferramentas da *internet* não é priorizada pelos demais. Isto num cenário onde os comitês trabalham com verba reduzida e a *internet* possibilita informar sem custos e limites geográficos, constituindo-se de um canal direto entre comitês e cidadãos, sem limite de acesso.

4.2 Categoria Informação

a) Informações institucionais

Em relação às informações institucionais disponibilizadas no *site* selecionaram-se os 11 comitês que apresentaram atualizações mais recentes para a análise. Observou-se três categorias de informações disponibilizadas: de perfil, relativas às atividades e técnicas.

As de perfil incluíam informações sobre o que é e como participar do comitê, regimento, histórico, fotografias, hino do comitê, endereço e contatos, nomes dos membros do comitê, depoimentos, parcerias, *links* pra organizações parceiras, notícias, entrevistas.

As atividades referem-se a agenda, datas de reuniões, atas, controle de frequência, ofícios e convocações, deliberações.

Enquanto as informações técnicas apresentam dados sobre legislação, plano de bacia, estudos sobre águas, artigos, dicas de educação ambiental, projetos, mapa da bacia, outorgas, tarifas e previsão do tempo.

As informações mais frequentes eram sobre agenda, endereço, contatos, atas, datas de reuniões, depoimentos, regimento, parcerias e legislação, demonstrando com isso, que há uma mistura das 3 categorias.

No *Facebook* as postagens dos sete comitês que mantêm esta ferramenta caracterizam-se como mais superficiais e econômicas em relação ao *site*: Informam sobre suas atividades, informação jornalística ou técnica. Encontram-se postagens relativas às inscrições para participar do comitê, divulgação de eventos e cursos, mensagens, ações de gestão como construção do pacto das águas, campanhas, fotografias institucionais, participação em mídias comerciais, comemorações de aniversário do comitê, lançamento de publicação de atlas das águas da bacia, reuniões ordinárias e extraordinárias, técnicas, de eleição e audiências públicas.

b) Número de notícias publicadas e temas

Conforme se pode constatar no Quadro 2 abaixo, por ordem, Santa Maria, Pardo e Tramandaí são os que publicam a maior quantidade de conteúdo. Camaquã e Rio Negro são os que menos publicam. Os demais publicam medianamente.

Dos 25 comitês do RS, 14 não têm publicações periódicas nas mídias disponibilizadas na *internet*. Dos 11 que as utilizam, quatro comitês privilegiam o uso de *website*, quatro preferem *facebook*, um prefere o *blog* e dois não privilegiam o uso destas mídias na sua comunicação social. Portanto, dos 9 que privilegiam o uso destas mídias, todos fazem uso de uma delas predominantemente, e não de mais que uma.

Quadro 2 - Número de notícias publicadas por Comitê nas diferentes mídias em 2013

Comitê/Mídia	Site	Blog	Facebook	Twitter	Total	Observações
Taquari Antas	19	0	7	0	26	Privilegia <i>site</i>
Sinos	19	0	0	0	19	Privilegia <i>site</i>
Tramandaí	0	37	18	0	55	Privilegia <i>blog</i> , repassando informações de fontes diversas, principalmente midiáticas, sem produzi-las
Caí	1	0	34	0	35	Privilegia <i>Facebook</i>
Camaquã	6	0	0	0	6	Não privilegia estas mídias
Ibicuí	12	0	28	0	40	Privilegia <i>Facebook</i>
Alto Jacuí	23	0	0	0	23	Privilegia <i>site</i>
Pardo	6	0	49	0	55	Privilegia <i>Facebook</i>
Passo Fundo	18	0	4	0	22	Privilegia <i>site</i>
Rio Negro	7	0	0	0	7	Não privilegia estas mídias
Santa Maria	6	0	56	0	62	Privilegia <i>Facebook</i>

Fonte: as autoras.

Já no quadro 3 é possível visualizar os principais temas das notícias publicadas.

Quadro 3 – Temas das notícias publicadas nos sites e no blog

Comitê/Categoria	Número notícias (site ou blog)	Categoria Eventos	Categoria Divulgação
Taquari Antas	19	7 Encontro, reunião	12 Audiência, plano de bacia, eleição, comissão temática, estudo de cheias, problema da suinocultura, energia, aniversário do comitê, estudo
Sinos	19	7 Reunião, plano de bacia, seminário, celebração, festa, semana meio ambiente	12 Enquadramento das águas, cheias, estudo, escassez, boatos, inscrições, plano de bacia, revistas e livros, barragem, projeto
Tramandaí (blog)	37	7 Reunião, fórum, exposição, oficina	30 Convênio, lazer, saneamento, rio, termo de conduta, crimes, despoluição, corrupção, recuperação, monitoramento, legislação, licenciamento, estação de investimentos, eleições, entrevistas, energia, projetos, decisão, órgão públicos, carta de evento
Caí	1		1

			Institucional
Camaquã	6	6 Reunião	
Ibicuí	12	2 Reunião, oficina	10 Monitoramento, água, unidade de conservação, atividades do comitê, parcerias de trabalho, balsa parada, irrigação
Alto Jacuí	23	8 Curso, prêmio, reunião, projeto, participação em evento	15 Relatório, enquadramento das águas, estudo, propostas, orçamento aprovado, metas futuras, audiência pública, cedência equipamentos, monitoramento, fiscalização, cadastramento, açudes
Pardo	6	3 Semana da água, palestra, reunião	3 Visita técnica, parceria
Passo Fundo	18	3 Assembleia, Agenda 21, prêmios, reunião	15 Projeto, campanha, reciclagem, relatório, limpeza do rio, enquadramento das águas, audiência pública, poluição por agrotóxicos
Rio Negro	7		7 Estudo água, projeto, mapa, sistema informação, monitoramento
Santa Maria	6		6 Plano de bacia, portaria, barragens, grupo de trabalho

Fonte: as autoras.

Como se observa, quem não privilegia o *site* ou o *blog*, utiliza prioritariamente o *facebook*. Cabe ressaltar que Tramandaí usa da estratégia de publicar notícias originalmente postadas em outros *sites*, além de postar várias notícias sobre o mesmo tema de fontes diferentes. A maioria refere-se a questões da bacia, com título e *link*, provenientes em geral de fontes midiáticas. O referido comitê, não produz notícias, mas funciona como um meio de acesso a um banco de dados sobre o tema aos internautas, o que demonstra preocupação com o dever de informar. Todavia, o uso indiscriminado desta sistemática resulta em inequívoca dificuldade de compreensão, além de sentir-se falta de uma contextualização das informações em relação ao local com notícias próprias.

Quadro 4 – Temas das notícias publicadas no Facebook

Comitê/Categoria	Número notícias	Categoria Eventos	Categoria Divulgação
Taquari Antas	7	5 Reunião	2 Pesquisa, curso
Sinos	0		
Tramandaí	18	8 Palestra, encontro bacias, reunião, assembleia	10 Lançamento de atlas, fotos, cursos, inscrições projeto, privatização da água, secas e inundações, usos da água
Caí	34	10 Posse eleitos, palestra, reuniões, fóruns, celebração	24 Educação ambiental, espaço na mídia, horários do comitê, mensagem de natal, alerta, papel do comitê, estudo, inscrições, membros, cursos, enchente, chuva, bloqueio de rodovia, plano de saneamento
Camaquã	0		
Ibicuí	28	12 Reunião, regata ecológica, semana da água, encontro de comitês, fóruns	16 Balsa parada, rede de esgoto, plantio direto, marco gaúcho das águas, cheia, projeto, oficina, audiência pública, imagens, telefones do comitê
Alto Jacuí	0		
Pardo	49	24 Expedição, reunião, encontro comitês, palestra, evento comitê, seminário	22 Divulgação de chamada plenária, mensagem, instalação de rede telemétrica, criação de comissão, eleições, imagens, poesia, exposição de fotos, curso, entrevista, projeto, gestão, comunicado
Passo Fundo	4	1 Reunião	3 Foto, reciclagem
Rio Negro	0		
Santa Maria	56	42	14 Documentos, preservação, dia mundial da água, entrega de ofício, mensagem, água e desenvolvimento, imagem, assinatura de protocolo, compromissos do comitê em Brasília, treinamento outorga, poesia, plano de saneamento

Fonte: As autoras.

Dos 11 comitês, 6 publicaram alguma notícia sobre plano de bacia, enquadramento ou audiências públicas em 2013, sendo eles: Taquari-Antas, Sinos, Alto Jacuí, Passo Fundo, Santa Maria e Ibicuí.

De modo geral, os que usaram as mídias de *internet* o fizeram para comunicar eventos do comitê ou relacionados à questão da água, e divulgar ações de educação ambiental, estudos, projetos, problemas da água, monitoramentos realizados, cheias, legislações, mensagens institucionais e cursos.

Quadro 5 - Soma de notícias publicadas no *site/blog* e *Facebook*

Comitê/Categoria	Total notícias	Categoria Eventos	Categoria Divulgação
Taquari Antas	26	12	14
Sinos	19	7	12
Tramandaí	55	15	40
Caí	35	10	25
Camaquã	6	6	0
Ibicuí	40	14	26
Alto Jacuí	23	8	15
Pardo	55	27	28
Passo Fundo	22	4	18
Rio Negro	7	0	7
Santa Maria	62	42	20
Total	350	145	205

Fonte: As autoras.

Do total de notícias publicadas pelos 11 comitês, 145 referiram-se a eventos promovidos pelos próprios comitês ou por parceiros que atuam sobre o tema das águas. Outras 205 notícias focaram a divulgação de temas já referidos nos quadros 3 e 4.

Das 350 notícias publicadas pelos 11 comitês, 212 delas, ou seja, 66% do total foram midiaticizadas por quatro comitês: Tramandaí, Ibicuí, Pardo e Santa Maria. Os outros 7 comitês juntos publicaram apenas um terço, o que mostra um desequilíbrio na quantidade de publicações realizadas entre os comitês.

Pode-se observar no Quadro 5 uma grande variação no uso destas mídias pelos diferentes comitês: o que menos publicou noticiou 6 vezes, enquanto que o que mais usou destas ferramentas de mídia publicou 62 notícias em 2013. Mesmo o que mais publicou, noticiou em média um fato por semana. O que demonstra o baixo uso das ferramentas de comunicação midiáticas pelos comitês de bacia do RS. É preciso considerar ainda que 14 deles não foram incluídos neste estudo porque não usam as mídias disponíveis na *internet*. Estes comitês podem, no entanto, estar fazendo uso das mídias tradicionais: rádio, jornal e televisão locais e regionais.

c) **Imagens**

Quanto à categoria das imagens, o Taquari Antas publica mais, mas foca na categoria Evento Interno, reuniões (22 do total de 29). Já o Sinos diversifica as imagens entre as categorias, enquanto o Tramandaí não produz informação, apenas repassa de outros *sites*. Rio Negro, Santa Maria, Camaquã e Caí publicam poucas imagens e dentro de apenas uma categoria. Os demais publicam poucas imagens e diversificam entre as categorias.

O uso de fotografias por quem privilegia o *site* é mais diversificado. O maior uso de fotografias se relaciona a divulgação de eventos internos e externos (reuniões, palestras, ações ecológicas e de monitoramento) e ilustrações (institucionais e para divulgação de eventos).

Também a divulgação de imagens no *Facebook* por quem privilegia este meio recai predominantemente nas categorias evento interno (reuniões, fóruns, visitas, cursos e eleições) e ilustrações (mensagens, convites, campanhas, eventos, replicação de notícias publicadas em jornais).

Quadro 6 - Soma das imagens publicadas nas notícias do *site* e *blog* e *Facebook*

Comitê/Categoria	Evento Interno	Evento Externo	Ilustração	Situação Ecológica	Institucional	Total 2013
Taquari Antas	22	0	0	6	1	29
Sinos	9	2	5	1	0	17
Tramandaí	3	4	16	6	0	29
Caí	4	6	9	14	0	33
Camaquã	8	0	0	0	0	8
Ibicuí	15	4	11	8	0	38
Alto Jacuí	3	0	2	2	1	8
Pardo	84	2	12	0	0	98
Passo Fundo	5	2	3	2	0	12
Rio Negro	0	0	0	5	0	5
Santa Maria	33	0	17	0	1	51
Total	186	20	75	44	3	328

Fonte: As autoras.

De modo geral os comitês não publicam fotografias institucionais nas mídias analisadas. O tipo de imagem mais publicada é de Eventos em ambientes internos: 56%. Três comitês publicam majoritariamente este tipo de imagem: Pardo, seguido por Santa Maria e Taquari Antas. Em segundo lugar surgem as Ilustrações com 22,8%, espécie de imagem bastante utilizada pelos comitês Santa Maria, Tramandaí, Pardo e Ibicuí. Em seguida surgem as imagens de Situações Ecológicas 13,4%, pouco publicadas pelos comitês em geral, mas bastante utilizadas pelo comitê Caí, onde figura como a principal imagem publicada.

Quadro 7 – Quantificação de notícias e imagens por comitê

Comitê/Categoria	Total de notícias	Total de imagens 2013
Taquari Antas	26	29
Sinos	19	17
Tramandaí	55	29
Caí	35	33
Camaquã	6	8
Ibicuí	40	38
Alto Jacuí	23	8
Pardo	55	98
Passo Fundo	22	12
Rio Negro	7	5
Santa Maria	62	51
Total	350	328

Fonte: As autoras.

As 350 notícias publicadas pelos 11 comitês foram acompanhadas por 328 imagens, o que dá uma imagem por notícia, em média. Verifica-se que esta média muda para Tramandaí, Alto Jacuí e Passo Fundo, que publicaram mais notícias (55, 23, 22 respectivamente) acompanhadas de menos imagens (29, 8, 12 respectivamente). Já o Comitê Pardo privilegiou o uso de imagens em relação à publicação de notícias (98 imagens em 55 notícias).

4.3 Categoria Redes

a) Uso e relacionamento nas redes sociais

Em relação ao *Facebook*, como já afirmado, apenas 7 usam esta ferramenta. Em 2013 suas postagens variaram de 4 (Passo Fundo) a 56 (Santa Maria), sendo que os dois comitês que mais postam (Santa Maria e Pardo), o fazem apenas uma vez por semana, em média. Caí e Ibicuí postam uma vez a cada duas semanas, em média. Tramandaí uma vez a cada três semanas. Passo Fundo e Taquari Antas postaram em média uma vez a cada dois ou três meses.

Os temas das postagens variam em cinco categorias: cheias e secas, divulgação de ações e eventos institucionais, dicas voltadas para educação ambiental, monitoramento das águas e gestão.

Quando da divulgação de reuniões, estas referem-se a reuniões ordinárias ou extraordinárias dos comitês, de ordem técnica, para definição de eleições, audiências públicas e para discutir plano de gestão da bacia.

O relacionamento nas redes sociais entre os sete comitês que usam o *Facebook* é baixíssimo, com no máximo 9 curtidas. Os compartilhamentos variam de zero a quatro por notícia. Os comentários variam de zero a 1 por notícia.

b) Integração com outros órgãos

Os *sites* disponibilizavam *links* para outros órgãos. Quando o faziam os *links* mais recorrentes eram para Agência Nacional de Águas (ANA), Secretaria de Meio Ambiente do Rio Grande do Sul (SEMA), Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler - RS (FEPAM) e Ministério do Meio Ambiente (MMA). Outros órgãos que tinham *links* no *site* dos comitês, mas com menos frequência eram: Comitês de Gerenciamento das Bacias Hidrográficas do Rio Passo Fundo (CBHPF), Prefeitura Municipal de Passo Fundo (PMPF), Associação dos Usuários do Perímetro de Irrigação do Arroio Duro (AUD), Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), Informação, Cidadania, Ambiente (ICA), Plano Diretor de Irrigação no Contexto dos Usos Múltiplos da Água para o Rio Grande do Sul (PIUMA/RS), Portal do Encontro Nacional de Comitês de Bacias Hidrográficas (ENCOB), Rede Brasil de Organismos de Bacias (REBOB), Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), Associação dos Usuários da Água da Bacia Hidrográfica do Rio Santa Maria (AUSM), Universidade de Caxias do Sul (UCS), Universidade do Vale do Taquari (Univates), Comitês de Bacias Hidrográficas (CBH), Ação Nascente Maquiné (ONG ANAMA), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO), Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MPRS), Refinaria Alberto Pasqualini (REFAP), Petróleo Brasileiro S.A (PETROBRAS), Fórum Nacional de Bacias Hidrográficas, Sistema Estadual de Recursos Hídricos (SNRH), Código Estadual de Meio Ambiente, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), legislação de recursos hídricos e o Pró-Guaíba (programa do Governo do Estado do Rio Grande do Sul para promover o desenvolvimento socioambiental da Região Hidrográfica do Guaíba). Também oferecem *link* para *Facebook* próprio.

Portanto, os órgãos legitimados pelos comitês para informação hídrica são predominantemente órgãos oficiais e relacionados aos comitês, seguidos pelas universidades, ONGs e empresas.

5 Discussão dos resultados

O papel atribuído aos Comitês de Bacias Hidrográficas por meio da legislação de águas pressupõe que estes assumam a condição de parlamentos das águas, assegurando assim que os processos de decisão sejam democráticos, o que, por consequência impõe o exercício do direito à informação, posto que, o incremento da participação está diretamente relacionado à transparência das suas ações.

No entanto, os dados apresentados, em síntese, apontam que dos 25 comitês do RS, apenas 19 possuíam *site*, sendo a visibilidade considerada ótima em 10 deles. Quanto a atualização somente 4 tinham apresentado atualização no mês de coleta. Verificou-se que não atualizavam ou não dispunham de informações em nenhuma das duas ferramentas 16 dos 25 comitês. E 14 não mantinham publicações periódicas nas mídias disponibilizadas na *internet*. Dos 11 comitês, 6 publicaram alguma notícia sobre plano de bacia, enquadramento ou audiências públicas no período analisado. O uso das mídias de *Internet* caracterizou-se pela comunicação sobre eventos, divulgação de ações de educação ambiental, estudos, projetos, problemas da água, monitoramentos, cheias, legislações, mensagens institucionais e cursos. Portanto, demonstra-se que as mídias virtuais não estavam disseminadas entre os comitês e, também, entre aqueles que as utilizavam, seu uso não era estratégico.

Ainda, quem as usava, nem sempre as atualizava com frequência, de modo a informar à população e despertar interesse neste tema de cidadania. Havia também uma centralização das publicações em quatro comitês, pois das 350 notícias 212 (ou 66%) foram publicadas por 11 deles e outros 7 comitês juntos publicaram apenas um terço do total. O relacionamento nas redes sociais entre os sete comitês que usavam o *Facebook* era baixíssimo. Evidencia-se, assim, que além de pouca informação midiaticizada, gerava-se pouco diálogo.

Poma e Gravante (2013, p. 143) referem que não é possível uma gestão participativa da água “sem uma política democrática da comunicação, baseada no diálogo, na construção compartilhada da cidadania e no compromisso público”. Nesse sentido asseveram que a obrigação legal de publicar e permitir o acesso ao público às informações não assegura, por si só, a participação. A informação deve ser permeada por processos de comunicação que se voltem as mudanças sociais mediante “la integración de los sistemas de información y comunicación públicos, así como los recursos tecnológicos y las culturas populares, en la acción y gestión comunitaria local socializando los recursos de expresión e identificación grupal y colectivos entre las redes sociales”.

A análise das informações difundidas pelos comitês gaúchos por meio dos seus canais de comunicação da *internet* fez emergir elementos relacionados ao acesso, oferta de informação e uso das redes sociais que guiam esta discussão. Trata-se da relação das informações ofertadas com o direito à informação, do dever institucional de informar, da relevância das publicações, dos reflexos nos processos de cidadania e para a participação nos comitês.

Como visto anteriormente, a Lei 12.527 que trata do acesso à informação, impõe o dever de informar aos órgãos públicos da administração direta e indireta, – aqui incluídos, os Comitês de Bacias Hidrográficas, uma vez que, segundo seus Decretos de criação estes são compreendidos como órgãos de Estado – que envolve a produção de informação a partir das atividades por estes desenvolvidas, das quais quer se dar conhecimento a população.

Neste sentido, vê-se que no âmbito do RS, somente 11 Comitês têm tentado assegurar o cumprimento deste direito, por meio dos espaços virtuais, visto que, 14 não utilizam a *internet* para difundir informações ou ainda deixam de atualizá-la.

Dos comitês que se utilizam dos *sites* e *Facebook* para informar, muitos se limitam a reproduzir informações fomentadas por outros órgãos de comunicação, como a mídia comercial, em detrimento daquelas por eles produzidas e relativas às atividades desenvolvidas, o que também contraria a proposta da lei.

A Lei também é clara ao privilegiar o repasse de determinadas informações, como referido no Art. 2º da Lei 10.650, cabendo às administrações dos comitês tal cuidado, no sentido de não difundir apenas informações de caráter institucional ou, ainda, reproduzir matérias veiculadas pela mídia comercial. Isto, contudo, impõe uma necessária revisão das formas de gerir a informação pelos comitês, que demonstraram ser conservadoras e pouco sedutoras dos cidadãos para sua participação nos comitês.

Pode-se sustentar que, ao proporem tal dever aos órgãos públicos, tanto a Constituição Brasileira de 1988 como as leis de informação, objetivavam implementar uma forma de se ampliar a participação dos cidadãos nos processos decisórios, visto que, a participação política na esfera pública está condicionada à preparação dos cidadãos, o que, passa necessariamente pelo exercício do direito à informação.

Neste sentido, se o objetivo de informar é o de ampliar a participação, mais do que divulgar informações com caráter institucional (como agendas, endereços, contatos, datas de reuniões, regimentos, legislação e outros), cabe aos Comitês um novo olhar acerca do que divulgar, voltados para as reais necessidades da sociedade e para as demandas do local, permitindo uma identificação por parte do cidadão e, conseqüentemente, um maior envolvimento com a problemática hídrica.

Euler e Heldt (2018) em estudo relacionado aos processos de informação estabelecidos na Diretiva Quadro da Água, referiram que a simples previsão do direito a informação nos textos normativos, mesmo que considerada uma evolução normativa, não é capaz por si só de garantir o diálogo com as comunidades afetadas, haja vista que muitas vezes os textos denotam uma informação unidirecional, prevendo o simples compartilhamento desta.

A concretização do exercício do direito à informação requer a oferta de possibilidades aos cidadãos para a compreensão da complexidade das questões hídricas fundamentais, de modo que sintam-se ativamente empoderados (emancipados, capazes de permitir a superação da dominação política e a dependência social), para conquistar a posição de atores informados e participativos nos comitês, que tem como razão de ser, em última instância, a garantia de acesso universal à água própria para o consumo humano.

Como defende Gentilli (2012, p. 6) “a informação é uma prerrogativa para que o cidadão tenha plenas condições de fazer suas escolhas. Relaciona-se à liberdade de expressão. É a forma

como se manifesta presentemente a liberdade de manifestação e de expressão no contexto do Estado de direito”.

Compreendido como um direito, a informação não possui um fim em si mesmo, mas um propósito maior, relacionado a “capacidade de facilitar ao cidadão ao acesso aos demais direitos declarados”, como é o caso do direito de acesso à água potável. Numa sociedade que se intitula democrática o alargamento da cidadania por meio do acesso a outros direitos não pode ser mera promessa (GENTILLI, 2012, p. 6).

Conforme informa o *World Information Report* da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), “há uma grande diferença entre ter um direito e poder exercê-lo. Pessoas pouco informadas se vêm frequentemente privadas dos seus direitos porque lhes falta o poder para o seu exercício. O acesso à informação é um direito que temos, como o acesso à justiça, e deveria ser assegurado gratuitamente como outros serviços públicos” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA, 1997, p. 282).

Ao exercer a prerrogativa imposta pela lei, os órgãos públicos contribuem para uma atuação mais ativa, retirando, por consequência, da tutela das forças de mercado a posição de formadores de opinião.

A realização de escolhas e o livre desenvolvimento da personalidade somente serão assegurados em uma comunidade com conhecimento dos planos, projetos, políticas e ações que possam “comprometer seus projetos de vida, ou uma pluralidade de projetos existenciais, culturais, sociais e economicamente diferenciados”, sem esquecer da forte e estreita vinculação deste direito com os princípios da dignidade humana (art. 1º, III, da CF/1988) e da prevalência dos direitos humanos (art. 4º, II, da CF/1988), contemplados na ordem constitucional brasileira como preceitos fundamentais de todo cidadão (MAZZUOLI; AYALA, 2012, p. 297-328).

O dever de assegurar o direito à informação também envolve outras premissas. Entre estas, destaca-se a necessidade do emprego de uma linguagem e textos acessíveis ao grande público, evitando a linguagem técnica, a qual deve ser traduzida a ponto de permitir a compreensão dos cidadãos que se quer informar.

A Portaria Interministerial 140 de 16 de março de 2006 que disciplina a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio da rede mundial de computadores – *internet*, pode contribuir com tais prerrogativas, em especial no que se refere aos resultados do presente estudo, pois conforme mencionado, o uso de uma linguagem simples e clara com o apoio de imagens não faz parte da dinâmica de divulgação da maioria dos Comitês do RS. Os artigos 16, 17, 18 e 20 da Portaria preveem que as informações devem ser apresentadas de forma simples e objetiva, com a utilização de recursos de navegação intuitiva a qualquer cidadão, sem requerer, conhecimentos específicos de informática. Acerca do conteúdo técnico a portaria menciona que este deve ser precedido, sempre que possível, de texto

introdutório e, acompanhado por notas explicativas, na forma de dicas de tela e reforça ainda a necessidade de que as páginas contenham um glossário com as definições, em linguagem acessível ao cidadão, de todos os termos técnicos empregados na apresentação das informações (BRASIL, 2006).

Como refere Dowbor (2003, p. 2), a sociedade precisa de uma informação organizada que permita a ação informada do cidadão, da empresa, do funcionário público, da organização da sociedade civil, sob pena dela sucumbir a enxurrada de informações sensacionalistas e interessadas que mais desorientam do que informam.

Diante de um universo repleto de possibilidades que representa a *internet*, tornar atraentes e merecedores de atenção assuntos como os que permeiam as práticas diárias dos Comitês de Bacias talvez se constitua, na atualidade, num dos maiores desafios para construção da virtualidade da informação ambiental, afinal, conforme refere Castells (2009), o emprego das redes de comunicação horizontais para difusão de mensagens potencializa mudanças políticas e culturais, uma vez que tal mecanismo permite a produção autônoma de informação. O autor assinala o deslocamento do espaço público para o âmbito virtual, o qual, mesmo sendo maior e o mais interativo que se apresenta ao longo da história, está sendo muito disputado.

A potencialidade de transformação destes meios é desmerecida pelos comitês de bacias hidrográficas quando demonstram o padrão evidenciado nas análises. Justamente quando as mídias virtuais possibilitam a autonomia na gestão da informação. Castells (2009) propõe aos atores sociais que reafirmem o direito à autocomunicação de massas fazendo sua própria gestão da comunicação. Isto porque as pessoas formam suas ideias das coisas a partir da informação que lhes chega por meio das redes de comunicação, fonte da maioria dos cidadãos, diz.

O simples repasse de informações relacionadas à água, de forma desarticulada, descontextualizada e pouco aprofundada em sua complexidade não atende ao que está posto como dever dos comitês. Exemplo de como a informação pode contribuir para a gestão dos recursos hídricos é a presente crise hídrica enfrentada pelo estado de São Paulo. Os sistemas de racionamento foram organizados de última hora, o que fez com que muitas famílias ficassem sem água. Ocorre que a escassez estava anunciada, mas não propagada. Dados da Agência Nacional de Águas davam conta, ainda no início de 2014 que o balanço hídrico do sudeste brasileiro poderia vir a comprometer o acesso à água. O estado do RS também passa por tal ameaça. Em matéria publicada em jornal de grande circulação no estado, informando sobre estudo da Agência Nacional de Águas informou-se que o balanço hídrico do RS é o segundo pior do país (CIGANA, 2014).

Como os Comitês gaúchos têm trabalhado com esta informação? As discussões presentes em suas páginas de *internet* têm contribuído para um posicionamento reflexivo dos cidadãos? Como se definem as pautas a serem veiculadas pelos comitês nos espaços da *internet*? As

informações estão conectadas com os demais órgãos? Que critérios tem orientado a construção da virtualidade da informação ambiental? Qual a distância que separa os comitês da sociedade?

Ainda quanto aos mecanismos de divulgação utilizados, tem-se que aqueles que adotam a rede social denominada *Facebook*, demonstram superficialidade no tratamento das questões, o que, contudo, pode ser uma característica de tal instrumento. No entanto, o uso de imagens e *links* possibilitam aprofundar a abordagem por meio do envio para fontes diversas, permitindo assim que o cidadão venha a se posicionar diante das notícias. Trata-se de uma ferramenta que se prolifera entre os diferentes perfis sociais.

No que tange ao emprego das redes sociais, faz-se necessário reconhecer que a possibilidade de qualquer cidadão interagir na página do Comitê na rede também é uma forma de democratização das mídias, pois permite ao cidadão posicionar-se como produtor de informação. No entanto, observou-se que o relacionamento é quase nulo no perfil do *Facebook* dos comitês.

Também se percebe, a partir das escolhas feitas pelos comitês investigados, que a opção pelo que informar segue a lógica do que os comitês consideram importante informar por uma necessidade endógena e não baseada na escuta da sociedade, o que repercute na ausência da população e de muitos representantes que tem lugar e deliberam nas reuniões dos comitês.

Neste sentido, a abertura dos canais de comunicação aos cidadãos, por meio de espaços para realização de comentários, participação *online*, contato com os membros, pode sugerir uma ampliação nos processos de acompanhamento da gestão e do andamento das políticas públicas mais eficientes e, sobretudo, participativa e inclusiva

Diante da demonstração da baixa utilização dos mecanismos de comunicação no ambiente virtual para oferta de informações, posto que, como fora visto, somente 11 Comitês cumprem com o estabelecido na legislação e de modo parcial, outros questionamentos vem à tona: Qual a legitimidade dos comitês para decidir sobre os recursos hídricos, quando estes se colocam como um espaço democrático e participativo, mas não democratizam informações de modo a atrair cidadão participativos e informados às suas reuniões? Como o uso não estratégico de mídias próprias repercute nas decisões tomadas? Trata-se de um descuido ou de uma ação estratégica para manter as decisões sobre usos da água nas mãos de poucos, muitas vezes perpetuando desigualdades de acesso e o comprometimento com os segmentos de mercado?

Estes e vários outros questionamentos restam sem respostas no momento em que se analisam as formas de informar no ambiente virtual utilizadas pelos Comitês no RS: A quem se pretende atingir informando como os dados apontaram? A informação veiculada, de caráter essencialmente institucional, permite efetivamente a ampliação da participação? O perfil da população que hoje acessa os canais virtuais de informação é condizente com o que é divulgado nestes espaços por parte dos comitês? Os diferentes perfis de público estão contemplados? O que move o uso das ferramentas de *internet* pelos comitês? Em que medida a concentração de informação se reflete em concentração de poder nos comitês? Como é realizada a gestão da

informação no âmbito dos comitês? Os comitês estão cientes das premissas legais instituídas quanto à obrigação dos comitês de informar aos cidadãos? O que compreendem por informar? Como ofertar um olhar sistêmico por meio da oferta de informações para fazer a gestão das águas como é necessário para os Planos Nacionais de Recursos Hídricos?

Enfim, quando o estudo deixa tantas questões indica a necessidade de outros e também a percepção que o cenário investigado demonstra que a participação emancipada ainda se coloca como uma promessa para o futuro, haja vista que além da necessária superação das dificuldades relacionadas ao dever de informar, faz-se necessária uma adaptação destes meios que leve em consideração também diferenças culturais entre os receptores da informação. Somente a partir desta virada é que o país será capaz de contrapor as críticas acerca do sistema de informações, como aquelas apresentadas por Geraldine e Reis (2012) no sentido de que ao longo da história os órgãos públicos não conseguiram constituir um diálogo com toda sociedade quando do compartilhamento das informações.

É preciso levar em conta que este cenário aponta também uma realidade inegável: o Brasil ainda vive a necessidade de desencadeamento de políticas públicas voltadas para a concretização dos direitos fundamentais, em especial, os direitos sociais, para que, sanadas as necessidades básicas, os cidadãos possam exercer seu direito de participação, sem que sejam alvo da pressão de grupos de interesse organizados ou, ainda, da elite econômica e intelectual.

Em um contexto marcado pela disseminação da informação de forma desordenada e complexa, o acesso ao direito a informação marca o reingresso dos indivíduos e da coletividade no jogo político ambiental. Sarlet e Fensterseifer (2018, p. 437) reiteram a importância do acesso à informação ambiental para consolidação da democracia participativa ecológica e classificam tal prerrogativa como direito fundamental relevante para proteção ambiental prevista constitucionalmente. Como lembram os autores “somente o cidadão devidamente informado e consciente da realidade e da problemática ambiental é capaz de atuar de forma qualificada no processo político, ensejando a autonomia e a autodeterminação da sua condição político participativa”.

6 Notas finais

As formas como os Comitês hoje se apresentam vão de encontro aos preceitos mais elementares de uma concepção de cidadania que seja contemporaneamente adequada. A ideia de ser o homem um ser social, com direitos e deveres, passa ao largo da realidade na discussão sobre uma temática que afeta a todos.

O momento é propício para a divulgação de informações, haja vista que os Comitês do RS encontram-se em plena elaboração dos chamados Planos de Bacia, os quais, têm como objetivo geral a compatibilização entre oferta e demanda de água, em quantidade e qualidade,

para todos os pontos da bacia hidrográfica. As informações contidas nestes Planos são ferramentas de grande relevância para a formatação de políticas públicas relacionadas as águas e, portanto, não podem permanecer a margem da sociedade.

Enfim, diante do exposto, verifica-se que o papel dos Comitês deve ser ampliado em se tratando da implementação do direito à informação. Estes devem ter presente que o uso correto dos seus sítios na *internet* deve ser capaz de fomentar a participação responsável de seus integrantes, visando à construção de uma sociedade, não apenas para “mim ou para os meus”, mas para todos, pois este é o compromisso histórico que vincula cada cidadão brasileiro, não só em relação aos seus pares, mas também em relação às gerações futuras.

A sociedade necessita de instâncias de retroalimentação permanentes, as quais passam necessariamente pela garantia de acesso à informação, pois o risco de práticas antidemocráticas é permanente, pelo exaurimento das forças mobilizadoras da participação popular, devido aos “autointeresses”, ao egoísmo e ao individualismo, que, por ser dos humanos, perpassam a gestão também dos comitês.

Entre tantos, este é mais um desafio que se impõe a presente geração, o qual apenas poderá ser eficazmente enfrentado se for possível dar passos consistentes no sentido de reconhecer no outro alguém que, mesmo diferente, é igual àquele que está a olhar, e não um estranho do qual é preciso se proteger. Uma vez superado isso, cada cidadão torna-se um zeloso protetor da água como bem comum, não só porque sem este bem sua vida torna-se inviável, mas também porque sua tutela lhe foi confiada por todos os demais, inclusive por aqueles que ainda não deram os primeiros passos na mais fantástica experiência, que é a existência humana.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Portaria Interministerial nº 140, de 16 de março de 2006.** Disciplina a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio da rede mundial de computadores – internet, e dá outras providências. Brasília: CGU, 2006. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria_cgu-mpog_140_2006.pdf, Acesso em: 19 jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003.** Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. Brasília, DF: Presidência da República, [2003]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.650.htm. Acesso em: 19 jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Dispõe sobre o acesso a informações públicas. Brasília, DF: Presidência da República, [2011]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 17 jul. 2019.

CASTELLS, Manuel. **Comunicación y poder.** Madrid: Alianza Editorial, 2009.

CAVALCANTI, Joyce Mariella Medeiros; DAMASCENO, Larissa Mayara da Silva; SOUZA NETO, Manoel Veras de. Observância da lei de acesso à informação pelas autarquias federais do Brasil. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 18, n. 4, p. 112-126, out./dez. 2013.

CIGANA, Caio. Estado tem o segundo pior desequilíbrio entre oferta e consumo de água no país. **Zero Hora**, Porto Alegre, 30 ago. 2014. Disponível em: <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2014/08/estado-tem-o-segundo-pior-desequilibrio-entre-oferta-e-consumo-de-agua-do-pais-4587208.html>. Acesso em: 19 jul. 2019.

COMISSÃO ECONÓMICA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EUROPA. Convenção sobre o acesso à informação, a participação do público no processo de tomada de decisões e o acesso à justiça no domínio do ambiente. Aarhus: UNECE, 2003. Disponível em: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/EU%20texts/conventioninportogese.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2019.

DOWBOR, Ladislau. Informação para cidadania e o desenvolvimento sustentável. **Transparência Brasil**, São Paulo, 8 abr. 2003. Disponível em: <http://www.transparencia.org.br/docs/ladis2003.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2019.

EULER, Johannes; HELDT, Sonja. From information to participation and self-organization: Visions for European river basin management. **Science of the Total Environment**, v. 621, p. 905-914, 2018. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048969717331303>. Acesso em: 23 maio 2018.

GENTILLI, Davi Lopes. Direito à informação e direito à comunicação: o percurso do jornalismo na constituição da cidadania. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO – INTERCOM, 35. 2012, Fortaleza. **Anais [...]**. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2012. Disponível em: <http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2012/resumos/R7-0814-1.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2019.

GERALDES, Elen; REIS, Lígia Maria. Da cultura da opacidade à cultura da transparência: apontamentos sobre a Lei do Acesso à Informação Pública. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO – INTERCOM, 35. 2012, Fortaleza. **Anais [...]**. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2012. Disponível em: <http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2012/resumos/R7-2167-1.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2019.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; AYALA, Patryck de Araújo. Cooperação internacional para a preservação do meio ambiente: o direito brasileiro e a Convenção de Aarhus. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 297-328, jan./jun. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322012000100012&lng=pt&nrm=iso&tlng=en. Acesso em: 19 jul. 2019.

MORAES, R. Mergulhos Discursivos: análise textual qualitativa entendida como processo integrado de aprender, comunicar e interferir em discursos. In: GALIAZZI, M. do C.; FREITAS, J. V. de. (org.). **Metodologias emergentes de pesquisa em educação ambiental**. 2. ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração do Rio de Janeiro. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 6, n. 15, p. 153-159, 1992. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141992000200013&lng=en&nrm=isom. Acesso em: 19 jul. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **World Information**. Paris: UNESCO, 1997.

POMA, Alice; GRAVANTE, Tommaso. Participación ciudadana y políticas públicas. Pensar la gestión participativa del agua desde un enfoque comunicativo. **Revista Jurídica de los derechos sociales - Lex Social**, v.3 n.1, p.141-145, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direitos ambientais procedimentais: acesso à informação, a participação pública na tomada de decisão e acesso à justiça em matéria ambiental. **Revista Novos Estudos Jurídicos - Eletrônica**, Itajaí, v. 23, n. 2, maio/ago. 2018.

Artigo recebido em: 2019-04-17

Artigo reapresentado em: 2019-06-26

Artigo aceito para publicação em: 2019-08-26



**JORNALISMO E INVISIBILIDADE DO CONFLITO AMBIENTAL
NO CASO DA CMPC CELULOSE RIOGRANDENSE**

**JOURNALISM AND INVISIBILITY OF ENVIRONMENTAL CONFLICT
IN THE CASE OF CMPC CELULOSE RIOGRANDENSE**

**PERIODISMO Y INVISIBILIDAD DEL CONFLICTO AMBIENTAL
EN EL CASO DE LA CMPC CELULOSE RIOGRANDENSE**

Cláudia Herte de Moraes*
Eliege Maria Fante**

Resumo: O artigo apresenta uma reflexão sobre a (in) visibilidade do conflito ambiental decorrente da quadruplicação da unidade da empresa CMPC Celulose Riograndense, em Guaíba/RS. A busca nos sites dos dois maiores jornais do Rio Grande do Sul indicou a publicação de apenas uma notícia sobre a pauta pelo Correio do Povo e nenhuma pelo Zero Hora, não obstante tenhamos identificado valores-notícia segundo Silva (2014). O período da análise contemplou o segundo ano após a quadruplicação (maio de 2016 a maio de 2017) quando a poluição (forte mau odor e barulho alto e ininterrupto, principalmente) emitida pela mesma ultrapassou os limites legais. A partir da Análise de Conteúdo temática das notícias jornalísticas repercutidas na rede social Facebook, pelo grupo de vizinhos da CMPC Celulose Riograndense: “Não Somos Todos CMPC: Somos Todos Guaíba”, constatamos que a cobertura do conflito ambiental e do sofrimento da vizinhança aconteceu principalmente em meios ligados a entidades ambientais.

Palavra-chave: Jornalismo; Conflito ambiental; Celulose e papel; Facebook; Análise de Conteúdo.

Abstract: The article presents a reflection on the (in) visibility of the environmental conflict resulting from the quadruplication of the CMPC Celulose Riograndense unit in Guaíba/RS. The search on the sites of the two largest newspapers in Rio Grande do Sul indicated the publication of only one news about the agenda by the Correio do Povo and none by Zero Hora, although we identified news values according to Silva (2014). The period of analysis included the second year after the quadruplication (May 2016 to May 2017) when the pollution (strong bad odor and loud and uninterrupted noise, mainly) emitted by it exceeded the legal limits. From the thematic Content Analysis of the news stories reverberated in the social network Facebook, by the group of neighbors of CMPC Celulose Riograndense: “We are not all CMPC: We are all

*Jornalista doutora em Comunicação e Informação, professora no Departamento de Ciências da Comunicação. Líder do Grupo de Pesquisa Mídiação - Educomunicação e Meio Ambiente. Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). E-mail: chmoraes@gmail.com. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-3233-311X>

** Jornalista. Mestre e doutoranda em Comunicação e Informação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: gippcom@gmail.com

Guaíba”, we found that the coverage of the environmental conflict and the suffering of the neighborhood happened mainly in media linked to environmental entities.

Keywords: Journalism; Environmental conflict; Pulp and paper; Facebook; Content analysis.

Resumen: El artículo presenta una reflexión sobre la (in) visibilidad del conflicto ambiental resultante de la cuadruplicación de la unidad CMPC Celulose Riograndense en Guaíba/RS. La búsqueda en los sitios de los dos periódicos más grandes de Rio Grande do Sul indicó la publicación de una sola noticia sobre la agenda por parte del Correio do Povo y ninguna por Zero Hora, aunque identificamos los valores de las noticias según Silva (2014). El período de análisis incluyó el segundo año después de la cuadruplicación (mayo de 2016 a mayo de 2017) cuando la contaminación (fuerte mal olor y ruido fuerte e ininterrumpido, principalmente) emitida por él excedió los límites legales. Desde el Análisis de Contenido temática de las noticias reflejadas en la red social Facebook, por el grupo de vecinos CMPC Celulose Riograndense: “No todos somos CMPC: somos todos Guaíba”, descubrimos que la cobertura del conflicto ambiental y del sufrimiento del vecindario ocurrieron principalmente en medios vinculados a entidades ambientales.

Palabras clave: Periodismo; Conflictos ambientales; Pulpa y papel; Facebook; Análisis de contenido.

1 Introdução

Não é exagero dizer que todo o jornalismo gaúcho cobriu a inauguração da quadruplicação da CMPC Celulose Riograndense em Guaíba (RS), em maio de 2015. Em seu site o Zero Hora (CALDAS, 2017) explicou dois dias antes que, por a logística exigir 48 horas de intervalo entre os processos, o primeiro de “[...] cozimento da madeira picada [...]” se iniciaria no domingo (3) às 19h, e “[...] a montagem de fardos de placas de celulose que serão [iam] enviadas ao Exterior”, portanto, aconteceria na terça-feira 5 de maio. Contudo, o jornalismo gaúcho de referência não dedicou a mesma cobertura nos dias, meses e anos seguintes ao outro lado dos altos muros da fábrica: o da vizinhança. Esta constatação decorre do resultado do levantamento realizado nos sites dos dois maiores jornais do Estado, Correio do Povo (CP) e Zero Hora (ZH), sendo que o primeiro publicou apenas uma notícia com esta pauta e, o segundo, nenhuma. As informações sobre a situação sofrida pela vizinhança da fábrica foram obtidas com a leitura das postagens feitas na página em rede social de moradores e moradoras do Balneário Alegria intitulada “Não Somos Todos CMPC: Somos Todos Guaíba” (doravante “Não-Somos”). Além da tomada de conhecimento sobre os impactos enfrentados, selecionamos, para a nossa análise, as postagens do segundo ano após a quadruplicação, entre maio de 2016 e maio de 2017, as quais incluem a referida notícia publicada pelo CP, duas notícias do jornal Extra Classe; duas notícias da Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (Agapan) e uma notícia da Associação Amigos do Meio Ambiente de Guaíba (AMA).

Na página Não Somos, encontramos 82 postagens no total, com exposição de reclamações, tanto de forma direta quanto por republicações de outros posts de perfis pessoais e de outras páginas: mau odor, fedor, barulho absurdo, barulheira, decibéis inaceitáveis. Na sequência, vamos aprofundar alguns aspectos sobre os dois posts que obtiveram o maior número de compartilhamentos e os 15 posts que receberam um número maior de comentários em relação aos demais. Reclamações, críticas e pedidos de providências da população afetada (que inclui moradores de diversos bairros de Guaíba e da Zona Sul de Porto Alegre) progridem assim como a fábrica, desde a histórica norueguesa Borregaard que iniciou suas atividades em 17 de março de 1972, passando a denominar-se Riocell por meio do governo militar brasileiro, sob o domínio do Grupo Sul Brasileiro/Montepio da Família Militar desde 1974/1975, à Aracruz com os grupos Klabin, Ioschpe e Votorantim em março de 1982, a qual acabou vendida em setembro de 2009 para a Votorantim Celulose e Papel (VCP), constituindo assim a Fibria, que manteve o nome Aracruz até dezembro do mesmo ano, quando houve a aquisição pela chilena Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones (CMPC) que adotou o “nome regionalizado” Celulose Riograndense.

Nosso objetivo é refletir sobre a temática do conflito ambiental em questão, identificando a qualidade da visibilidade trazida pelo jornalismo de referência, bem como por outros meios de comunicação. Em especial, pela página na rede social Facebook Não Somos, que difundiu o impacto causado pelo megaempreendimento. No período da análise, entre maio de 2016 e maio de 2017, a poluição (forte mau odor e barulho alto e ininterrupto, principalmente) emitida pela fábrica ultrapassou todos os limites, tendo sido multada nove vezes pelo órgão ambiental do Estado responsável pelo licenciamento (NENÊ, 2017). Os fatos envolvidos poderiam ter sido pauta do jornalismo de referência visto os valores-notícia presentes (SILVA, 2014). Para substancializar nossa reflexão contamos com as contribuições de Acselrad (2005) sobre conflito ambiental, bem como os autores da área da comunicação, cidadania e ambiente, entre os principais Soares (2008; 2009) e Girardi *et al* (2012).

2 Conflitos ambientais e jornalismo

Os conflitos ambientais são a face mais direta da disputa que há na sociedade, quando tratamos da relação meio ambiente - cidadania. Enquanto para alguns é o direito que falta, para outros sobram privilégios. Importa examinar que forma o jornalismo está - ou não - dando conta dessas disputas, como de fato caberia fazê-lo. Por isso, consideramos importante trazer o conceito de conflito ambiental de Henri Acselrad (2005, p. 26), segundo o qual a partir dos “[...] modos diferenciados de apropriação, uso e significação do território [...]” pelos diversos grupos sociais, acontece quando um ou mais deles se percebe ameaçado e/ou impedido de continuar as suas atividades em decorrência do surgimento de outro modo de apropriação, uso e significação

praticado por um outro grupo social.

Há quatro dimensões constitutivas nos conflitos ambientais: apropriação material e apropriação simbólica, durabilidade e interatividade espacial das práticas sociais (ACSELRAD, 2005). A primeira consiste na apropriação dos bens naturais, os chamados recursos, como água, pela apropriação de rios, etc. A segunda se evidencia pelo uso de discursos exaltando uma suposta “vocação natural” do local, a “sustentabilidade” de determinado negócio, etc. Sobre estas duas dimensões, Acselrad (2005, p. 24) enfatiza a importância da atenção sobre “os critérios de avaliação e de legitimação” na discussão sobre conflitos, que: “[...] podem se configurar tanto através de uma luta direta no espaço de distribuição de poder sobre a base material, como uma luta simbólica em torno às categorias de legitimação das práticas.” Nesta “luta simbólica” o jornalismo tem o papel essencial de distinguir o que são práticas tradicionais, originárias e/ou modos de viver nos distintos períodos históricos dos lugares objetos de disputa pelos projetos de desenvolvimento, do que   propaganda e falácia difundida pelos seus mentores, para não difundir discursos que reproduzam as injustiças.

De volta às dimensões constitutivas, a terceira elaborada por Acselrad (2005, p. 26), a durabilidade, é aquela pela qual se percebe a ameaça ou o impedimento que um grupo social tem para continuar o mesmo modo de apropriação do território bem como a manutenção das suas práticas sociais que dele dependem, devido a ações e/ou intervenções de outro grupo. A quarta dimensão, interatividade, se manifesta por meio dos efeitos “não-mercantis e indesejáveis de uma prática sobre outra prática”. O autor recorda que na linguagem econ mica chama-se “externalidade”. Com frequência, esta palavra expressa algum malefício causado ao meio ambiente, como poluição da água e do ar, o que atinge a comunidade que depende destes bens naturais e coletivos.

A flexibilização das normas ambientais e a fragilização dos órgãos de meio ambiente, iniciada nos anos 1990, resultou numa despolitização das questões ambientais e, ao mesmo tempo, ocorre a opção do poder pela imposição de um suposto consenso. Este, na prática, consiste mais no sufocamento ou não reconhecimento de que o conflito pode ser fruto de uma simples democracia imagética, do que a “[...] expressão de diferenças reais entre atores e projetos sociais a serem trabalhadas no espaço público”. (ACSELRAD, 2005, p. 29). Cabe ao jornalismo confrontar os discursos dos poderes público e privado com os das populações afetadas para discutir o projeto de desenvolvimento, desta forma abarcando o debate sobre as dimensões do conflito ambiental.

2.1 A produção de celulose e suas consequências

Em relação aos conflitos ambientais decorrentes da atividade econ mica ligada à celulose no Rio Grande do Sul, estudos acadêmicos (BINKOWSKI, 2009; BARENHO, 2008) abordam dos impactos sobre as populações afetadas nos municípios onde a silvicultura se instalou, ou seja,

os plantios dos monocultivos arbóreos. Estes impactos vão desde a poluição pelo uso de agrotóxicos, o comprometimento e ameaça à conservação dos ecossistemas naturais e sua biodiversidade, até a desestruturação das comunidades e vilas rurais e de laços comunitários e familiares. Há registros do surgimento e/ou grave aumento de delitos nestes locais como roubo, furto, estupro, violência contra a mulher.

Entretanto pouco se fala quanto aos impactos ambientais e sociais no meio urbano provocados pela fábrica instalada na orla do Lago Guaíba, manancial que abastece a população de cinco municípios (Porto Alegre, Guaíba, Viamão, Eldorado do Sul e Barra do Ribeiro) estimada em 1.891.914 habitantes segundo o IBGE (2019). Menos ainda sobre o sofrimento da vizinhança residente no Balneário Alegria, local histórico de turismo e recreação. Este conflito ambiental é ignorado pelos meios de comunicação em geral. Em documento de 25 de maio de 2017 distribuído à imprensa, a Associação dos Moradores do Balneário Alegria (ABA), demarca o mês de agosto de 2013, com o início do Projeto Guaíba 2 (quadruplicação), para a piora significativa na qualidade de vida da vizinhança:

[...] uma das ruas mais antigas da cidade não estava inclusa para ser incorporada ao pátio da empresa, deixando a zona sul [de Guaíba] com uma única via de acesso. O empreendimento avançou sua área física em direção aos imóveis vizinhos, de famílias que já eram nativas do balneário, muito antes da chegada da primeira empresa de celulose se instalar no local, hoje os imóveis pertencem aos seus descendentes. (ASSOCIAÇÃO DOS MORADORES DO BALNEÁRIO ALEGRIA, 2017).

Na imagem a seguir (Figura 1) visualizamos em amarelo a área da fábrica e os bairros no entorno indicados pela seta vermelha, cuja vizinhança é a que está mais mobilizada em denunciar o sofrimento e os impactos aos quais estão submetidos: Alegria, Vila Elza e Alvorada.

Figura 1 - Localização da fábrica CMPC e bairros do entorno



Fonte: Wikimapia, 2017.

A página “Não-Somos” se propõe a “[...] ser um espaço de discussão e de solução dos problemas” relacionados ao funcionamento da fábrica “[...] e que afetam diretamente grande parte dos moradores dos bairros Alegria, Flórida, Vila Elza e imediações”. Afirma que busca “[...] fazer contraponto às defesas incondicionais à CMPC - insensíveis aos problemas causados a[os] moradores próximos - com base em fatos”.

Em um dos 15 posts mais comentados no período de nossa análise (30 de julho de 2016), o debate é justamente sobre o direito a continuar vivendo no local, colocado em questão frequentemente pelos próprios moradores do município. Um exemplo da dimensão constitutiva do conflito ambiental “interatividade” conforme Acelrad (2005). O relato é sobre a dificuldade para dormir após a quadruplicação. Um dos comentários diz que o problema é o povo que se instala perto das empresas. Em resposta, uma pessoa conta que o balneário foi criado em 1948, a Vila Elza em 1953, a primeira empresa (Borregaard) se instalou em 1973, e diz “Eu nasci aqui e faço parte desta história. [...] A empresa expandiu sem respeitar a população”. Em resposta, há um comentário atribuindo à chegada da fábrica a intensificação das construções habitacionais, que seria uma responsabilidade da prefeitura. Outro comentário afirma que a empresa se situa entre os balneários Alvorada e Alegria e que os mesmos são próximos à zona central do município, de maneira que a fábrica não foi instalada em local distante da população.

Integrantes da ABA revelam que desde 2013 tentam vender suas residências com o objetivo de fugir do barulho ininterrupto em torno de 60 decibéis, do odor fétido que causa náuseas e dores de cabeça, das cinzas e material particulado que invade as residências e cobre as ruas, mas não há compradores. Outro aspecto destacado no documento da ABA é o medo

permanente de conviver com o risco de acidentes por não saber como proceder, pois não houve treinamento para evacuação de área.

[...] [fevereiro de 2016] houve um estrondo que causou pânico aos moradores [...], pois a caldeira precisou ser despressurizada em caráter de emergência. As pessoas não sabiam o que fazer, pois não sabiam de onde vinha o estrondo, parecia um avião caindo sobre nossas casas, [...], o fato durou mais de uma hora e a empresa divulgou nota dizendo que foi por poucos minutos [...]. Nossas casas estão separadas da empresa por apenas uma rua, ficando caldeira, planta de cloro, digestor, picador [...], a menos de 100 metros dos nossos lares. [...]. Estamos sendo reféns da empresa, convivendo com o medo e com suas emissões, nunca foi apresentado um plano de evacuação ou realizado algum treinamento com moradores do local em caso de acidente em maior proporção não sabemos o que fazer e nem para onde correr. [...]. Não podemos deixar de mencionar que existem três escolas no entorno da fábrica e um abrigo para menores, que ficam expostos a todas estas emissões e tem comprometido o seu desenvolvimento [...]. (ABA, 2017).

Em relação aos ruídos e barulho classificados pela vizinhança como absurdos e inaceitáveis, a Licença de Operação (LO) nº 5144/2016, emitida pela Fundação Estadual Henrique Luis Roessler (Fepam), determina no item 5.5: “os níveis de ruído gerados pela atividade industrial deverão [...] considerando área mista, predominantemente residencial, devendo atender o limite máximo de ruído de 55 dB no período diurno e 50 dB no período noturno, [...]”. Entretanto, a vizinhança alega que este limite jamais foi respeitado, mostrando nas postagens que os decibéis costumam variar de 60 a 65, durante o dia e/ou à noite.

De fato, a quadruplicação ampliou a produção da fábrica em mais de três vezes em relação à duplicação (anos 90), de 450.000 para 1.750.000 toneladas por ano de celulose branqueada de eucalipto. A seguir, reproduzimos as informações da LO (Quadro 1) sobre a capacidade máxima produtiva anual e os respectivos produtos:

Quadro 1 - Produtos do megaempreendimento e capacidade máxima produtiva

Quantidade	Unidade de medida (toneladas)	Descrição do produto
1.800.000	tSA	Celulose branqueada de eucalipto
33.600	t	Cloro liquefeito
1.116	t	Hidrogênio
72.000	t	Papel de impressão e escrita
116.400	t	Solução de Hidróxido de Sódio 33%
24.000	t	Solução de Hipoclorito de Sódio 12%
42.000	t	Solução de Ácido Clorídrico 33%

Fonte: Fepam, LO nº. 5144/2016.

Tamanho potencial produtivo mudou drasticamente a rotina da vizinhança. A postagem de 23 de junho de 2016 teve o maior número de comentários (até primeiro de julho). É um post com texto motivado por discussão ocorrida nos dias anteriores, traz duas imagens que reproduzem dois comentários, um pedido de reflexão sobre os impactos à saúde das pessoas e os casos de

câncer assim como a falta de estatística [em Guaíba], e dois, o questionamento do que deveriam pensar sobre os laudos de água e ar divulgados pela própria empresa em seu site a respeito das emissões que faz. A vizinhança não acredita que o que sai das chaminés seja somente vapor de água conforme a discussão na rede social. Na LO, vimos em “Quanto à Preservação e à Conservação Ambiental”, que no item 3.3, se confirma que algo mais é emitido: “deverá ser dada continuidade às atividades de biomonitoramento de **dioxinas e furanos** [grifo nosso] nas águas do lago Guaíba, junto à área de influência do ponto de lançamento dos efluentes líquidos tratados na indústria. [...]”. E, em se tratando de números portentosos de efluentes líquidos despejados em manancial que dessedenta a população de cinco municípios, temos um caso típico de interesse público a ser reportado pelo jornalismo. Pois, 93,4% da vazão máxima para o lançamento dos efluentes líquidos industriais e sanitários autorizada (de 165.356 m³/dia), pertence à CMPC Celulose Riograndense (154.400 m³/dia). (BELMONTE, 2017).

Os dois posts mais compartilhados apresentam imagens das chaminés. Aquele datado de 19 de junho de 2016 teve 153 compartilhamentos e mostra uma foto noturna feita da areia da praia e ao fundo a megafumaça. Diz: “O problema é ambiental, mas o cenário é de zona de guerra”. O debate nos comentários seguiu até 22 de junho. Recebeu 16 comentários criticando as emissões poluidoras. Mas houve manifestações como: de que a cidade ficaria sem empregos, de que se fosse tão ruim já teriam fechado a fábrica, de que todos usam papel, de que há hipócritas que se intoxicam com bebidas e cigarros, de que reclamam mas o esgoto cloacal vai para o lago Guaíba de onde se coleta a água para o abastecimento do município, que o objetivo é aumentar o valor para venda das casas próximas à empresa, de que as chaminés são monitoradas pela Fepam e de que se trata de vapor de água e não fumaça tóxica.

Já a publicação de 20 de julho de 2016 teve 89 compartilhamentos. Trouxe uma foto diurna com as chaminés emitindo nuvens gigantescas de fumaça. O texto diz que a paisagem não perde em nada à Inglaterra industrial do século XVIII, ironizando a poluição decorrente da Revolução Industrial iniciada naquele país. Em um dos comentários, a pessoa relata que os carros estão sempre com partículas de algo branco e pergunta como estará o pulmão dela.

De volta à leitura da LO, vimos no item 5.1.1, que “o monitoramento da qualidade do ar, quanto aos parâmetros legislados (PTS - partículas totais em Suspensão, PI - Partículas Inaláveis, SO² [Dióxido de Enxofre], CO [Monóxido de Carbono], NO² [Dióxido de Nitrogênio], ERT (enxofre reduzido total) e ozônio, [...]” O que significa a confirmação da emissão de gases tóxicos à atmosfera ainda que haja monitoramento e supostos limites aceitáveis. Chamamos de “supostos limites aceitáveis” porque são fartos os testemunhos da vizinhança quanto aos sintomas provocados pelos referidos gases (e poderíamos considerar a fauna aqui também, seja doméstica ou não). Devemos ressaltar, que o item 5.6., que apresenta o “padrão de emissão a ser atendido” por caldeiras e fornos, especifica os limites de cada um e traz no subitem 5.6.6 que, “o somatório das emissões de Enxofre Reduzido Total (ETR) de todas as fontes de emissões da empresa não

poderá ultrapassar a emissão máxima de 2,38 kg/h; [...]”. Com isso, temos que a CMPC gaúcha está autorizada a emitir pelas chaminés até 2,38 quilos por hora de Enxofre Reduzido Total. A leitura da Licença de Operação do megaempreendimento permite compreender o porquê do fétido odor de ovo podre que, dependendo do vento, do sol (e outras variáveis descritas na LO) avança sobre os bairros próximos à fábrica mas pode atingir os mais distantes e, chegar à zona sul de Porto Alegre, como aliás já acontecia nos anos 1970 com a Borregaard.

A seguir transcrevemos trechos de comentários que evidenciam o temor da vizinhança principalmente em relação às emissões de gases e dúvidas sobre a possibilidade de proteção no uso de EPI's¹, ao que o funcionário da empresa que costumava comentar as postagens, se manifesta não acreditando nessa necessidade por considerar que a vizinhança não se encontra em área de risco.

Comentário 1: [...] nós estamos a poucos metros desta área [de risco] e não temos proteção nenhuma, e o poder público, a empresa, a Fepam só vão correr atrás do prejuízo quando acontecer algum acidente como ocorreu em Mariana MG, [...], sai mais barato trabalhar durante anos arriscando a vida dos moradores e se acontecer o inesperado correr atrás do prejuízo do que trabalhar dentro dos padrões, orientar os moradores em caso de acidente, fazer o papel da boa vizinhança, é por isso que digo, eles só fazem o que é do interesse deles pra trazer lucro pra empresa, jamais irão se importar com a qualidade de vida dos moradores do entorno.

Comentário 2: Áreas de risco, exatamente, como o próprio nome diz, o risco é restrito a área, e quem atua nela tem ciência e treinamento para isso, bem como epi. Não tem necessidade nenhuma para distribuir epis para os vizinhos, pois como eu disse, por o ClO₂ ser mais denso que o ar ele tende a ficar no mesmo local do possível vazamento. Quanto à ruído, isso é incontestável que vocês têm razão e temos de melhorar, estamos trabalhando para isso! (NÃO-SOMOS, 2016).

A LO nº 5144/2016 é um documento rico em informações que deveria ser acessado por jornalistas e habitantes do município onde o megaempreendimento está instalado para facilitar a compreensão sobre a complexidade da atividade econômica de produção de celulose e papel, que recebe bilhões em investimento de recursos públicos. A prática do Jornalismo Ambiental nos impulsiona a aprofundar as pautas, a investigar e a ouvir muito além das boas notícias, como os lucros, a geração de receitas ou de empregos.

Desde a primeira fábrica instalada nos anos 1970, a Borregaard, a imprensa acompanhou proximamente os acontecimentos relacionados. Tanto que, os dois processos² movidos na Justiça,

² Equipamentos de Proteção Individual.

²O processo 595021817 foi movido em fevereiro de 1992 pela Agapan contra a Fepam e o Governo do Estado. O pedido era de garantia da retomada de uma audiência pública em Porto Alegre (de discussão do projeto de duplicação da fábrica de celulose em Guaíba) e anulação da licença emitida pelo órgão ambiental em 1989. Houve uma liminar em primeiro grau autorizando a retomada da audiência e suspendendo a duplicação da fábrica, mas a mesma acabou cassada pelo Tribunal de Justiça do RS. O processo 01192132320 é uma Ação Civil Pública de abril de 1992 movida

contêm vários recortes de notícias dos jornais Zero Hora, Correio do Povo e Jornal do Comércio, dentre outros. As notícias traziam testemunhos das pessoas afetadas bem como informações sobre as emissões e os efluentes e os respectivos malefícios à saúde humana. A mobilização da Agapan junto aos meios de comunicação e dos professores e pesquisadores de universidades que eram filiados à entidade substanciou o trabalho dos jornalistas naquele período. Ao mesmo tempo, Lustosa e Benites (2008, p. 12) chamam a atenção para o volume de poluição gerada pela fábrica ainda antes da quadruplicação:

[...]. Quem assume a responsabilidade sobre os riscos que esse megainvestimento provocará? Qual o impacto sobre o aquecimento global desse “desenvolvimento sustentável”? O que dizem a respeito os meios empresariais e políticos, sempre tão parceiros e solidários? E a comunidade, os cidadãos, o que pensam disso?! (LUSTOSA; BENITES, 2008, p. 21).

Diante destes questionamentos, poderíamos supor que o jornalismo de referência, tendo em vista a relevância do tema, o traria ao debate público? Observando uma “tabela de valores-notícia” desenhada por Silva (2014), no intuito de facilitar a operacionalização de análises de acontecimentos relatados no trabalho jornalístico, podemos afirmar que o conflito ambiental pode ser considerado como “notícia”. A tabela reúne atributos de fatos noticiáveis, indicados por mais de uma dezena de autores reconhecidos desde Tobias Peucer à Mauro Wolff até o contemporâneo Nilson Lage. Na sequência, relacionamos os seguintes valores-notícia sobre as informações que obtivemos da pauta, a partir das postagens acima descritas, visando pensar sobre a sua validade para cobertura jornalística de todo e qualquer meio de comunicação: Impacto quanto ao número de pessoas afetadas por extrapolar os envolvidos no acidente conforme as denúncias feitas pelos moradores e moradoras do entorno da fábrica; Proeminência por envolver uma das maiores fábricas de produção de celulose do mundo; Conflito tanto pela disputa de sentidos em relação aos benefícios e os malefícios percebidos pelos habitantes do município de Guaíba evidenciados nas postagens da rede social, como pelas reivindicações da parcela guaibense que se sente atingida pelos impactos negativos da mega fábrica; Tragédia/Drama pelos aspectos do interesse humano, emoção e riscos à vida; Proximidade (geográfica e cultural) e Justiça devido às denúncias feitas pela vizinhança, tanto ao órgão estadual responsável pelo licenciamento como ao Ministério Público do Rio Grande do Sul.

Embora se perceba a presença destes valores-notícia acima arrolados no conflito ambiental (possuindo, portanto, potencial noticioso), nossa busca pela repercussão destes fatos na

pelo Ministério Público Estadual (MPE) contra a Fepam e a Riocell. Requeria a apuração de responsabilidades e a respectiva reparação referentes às denúncias constantes no inquérito civil n. 033/90 instaurado em 22/11/90 (com notícia de jornal e queixas dos moradores da Zona Sul de POA devido mau odor proveniente da fábrica); e uma Medida Liminar com medida suspensiva da operação da unidade de fabricação de cloro-soda e da ampliação da unidade de celulose. Lustosa e Benites (2008, p. 21) informam que o processo seguiu até 2001 quando foi assinado um termo de ajuste entre governo do Estado, Ministério Público e empresa “[...] que prevalece até hoje. Afinal, a fábrica de cloro-soda já estava em funcionamento, a planta de celulose duplicada desde 1995”.

mídia hegemônica resultou na quase invisibilidade deste debate. Com isso, nossa abordagem segue para um repensar do papel do jornalismo em relação aos temas da cidadania.

2.2 Invisibilidade da cidadania na mediação hegemônica

A invisibilidade dos temas sociais da cidadania é recorrente quando o assunto é o tratamento dispensado pelos meios do jornalismo hegemônico. Para compreender a temática dos direitos e dos conflitos, aqui especialmente o direito à cidadania ambiental, é importante repensar de que forma se constitui a (in) visibilidade dos conflitos ambientais em relação ao que poderia ser entendido como compromisso essencial do jornalismo - a expressão da pluralidade, não restrita a fontes ouvidas, ou a fontes de financiamento, mas a pluralidade, aqui entendida a partir do conceito de “perspectivas”. Assim, conforme Miguel e Biroli (2010, p. 72), é necessário que “[...] os diferentes grupos sociais tenham possibilidade de produzir informações a partir de suas próprias perspectivas, o que implica no descentramento do padrão de profissionalismo jornalístico e dos padrões de hierarquização da expressão [...]”.

Para Soares (2009), a limitação do agendamento da crise social brasileira e da situação dos subalternizados (que geram as demandas sociais) é recorrente. Além disso, na sua avaliação, há apenas o tangenciamento das questões sociais, “[...] em especial nos eventos pontuais agudos (acidentes, calamidades, ocupações, confrontos), de modo que os direitos sociais, ligados à terceira geração da cidadania³, não formam um assunto privilegiado pela imprensa”. (SOARES, 2008, p. 6).

Por outro lado, o processo de mediação e visibilidade é ambivalente, pois a própria visibilidade pode corroborar com o processo de invisibilidade. Por exemplo, quando a aparição de certos grupos sociais é trazida como contra-modelos, ou seja, eles “são vistos” (mostrados) mas de forma negativa, perversa. Assim pode-se dizer que a mediação da esfera pública “alimenta a ilusão de possibilidade de existência através do olhar do outro”, por isso a autora aponta que seja importante pensar que a falta não é propriamente de visibilidade, mas de escuta. (VAZ, 2011, p. 197).

A esfera pública é, pois, por excelência, o lugar do encontro com o outro. E é sobre essa esfera e sua força centrípeta, geradora de sociabilidade, que nos interessa falar; essa esfera para a qual os indivíduos *olham* e se sentem instados a produzir opiniões, agir, trabalhar, criar, comportar-se, sempre *par rapport* a outrem (SALES, 2007, p. 97 *apud* VAZ, 2011, p. 195).

A falta de escuta ou empatia em relação aos direitos pode ser entendida desde a captura

³ Conforme Sachs (1998, p.156), a inclusão do direito ao ambiente emerge como um dos direitos de terceira geração. In: SACHS, Ignacy. Desenvolvimento, direitos humanos e cidadania. **Direitos humanos no século XXI**, 1998.

da esfera pública pelo jornalismo hegemônico, no qual não se encontra a visibilidade a certas populações ou aos seus problemas/conflitos, pois esbarram na ideologia dominante. As práticas jornalísticas são arraigadas na sua estrutura de negócio, antes que na sua função educativa ou de serviço público. Contudo, o jornalismo, quando considerado um serviço público à população, deve estar atento e contribuir subsidiando os debates com as informações a respeito das disputas inerentes da construção da cidadania numa sociedade democrática. Em relação às narrativas, pode-se acrescentar ainda a ideia de um jornalismo compassivo, considerado como uma abordagem que busca favorecer “o cultivo do florescimento humano, tanto individual quanto coletivamente.” (LAMAS; SCHWAAB, 2017, p. 35). Ao privilegiar as relações sociais, a narrativa pode dar melhores condições de contribuições ao debate público.

Em contrapartida, com a proliferação das redes digitais, também é possível visualizar movimentos contra-hegemônicos, que buscam a instaurar um espaço de fala, de visibilidade e de perspectivas. Para discutir o tema à margem da grande imprensa, movimentos organizados lançam mão da comunicação direta, exercendo ao mesmo tempo o potencial da internet para a visibilidade, a representação política, fazendo ainda a crítica midiática. Bucci (2000, p. 47) considera que “[...] o cidadão tem preparo suficiente para tomar partido em relação a dilemas éticos e também técnicos do jornalismo”.

Na questão ambiental e na crítica feita pelo jornalismo ambiental, acredita-se que é necessário “[...] incorporar a participação, elemento central do nosso tempo, em que os cidadãos têm a possibilidade de serem incluídos mais fortemente na discussão da vida social, trazendo luzes para as preocupações ambientais [...]” (GIRARDI *et al*, 2012, p. 149). Os estudos sobre jornalismo ambiental também destacam a realidade da cobertura sobre meio ambiente, em diferentes situações, nas quais são recorrentes as conclusões acerca da predominância das fontes oficiais e da invisibilidade da dimensão ambiental e dos movimentos em prol da qualidade de vida. O jornalismo necessita de uma transformação em direção à escuta das populações, da comunidade, de seus direitos e necessidades.

O apelo à cidadania expressa-se hoje por essa contínua entrada em cena de novos atores que procuram constituir-se como autoridades para falar de si mesmos. Cidadania, além de ser sentimento de pertencimento a uma nação, a uma comunidade, a um projeto da sociedade moderna, vai sendo também relacionada à capacidade desses atores articularem demandas e apresentarem soluções (SOARES, 2009, p.135).

De fato, atender aos anseios da cidadania é uma ação convergente com as premissas do jornalismo, que vai além de escolhas concernentes à linha editorial das empresas de comunicação.

3. Metodologia

Inicialmente, a busca pelas notícias a serem analisadas se deu nos sites dos dois principais

jornais estaduais, o Correio do Povo e o Zero Hora. O resultado foi apenas uma notícia do CP e nenhuma de ZH relacionando o sofrimento da vizinhança da fábrica ao impacto do megaempreendimento, no período compreendido entre maio de 2016 e maio de 2017, ou seja, o segundo ano após a inauguração da quadruplicação da fábrica. Porém, uma notícia⁴ foi encontrada em ZH em 2016 com o viés econômico, como o título e a linha de apoio, respectivamente, definem: “Movimentação de celulose aumenta 1000% no Porto de Rio Grande” e “Produção é feita pela empresa Celulose Riograndense e tem como destino Europa e Ásia”. Não obstante tenha sido este o resultado na busca no site de ZH, destacamos que outros meios de comunicação do Grupo RBS⁵ pautaram a situação da vizinhança da fábrica quadruplicada. Para os anos seguintes à quadruplicação (2017, 2018, 2019) a busca nos dois sites dos dois maiores jornais do Estado não indicou nenhuma notícia com a pauta da situação da vizinhança. Não que os impactos tenham cessado no Balneário Alegria, em Guaíba.

Para analisar a relação entre as questões da cidadania, que envolvem o caso da convivência entre a fábrica da CMPC Celulose Riograndense e a vizinhança, lançamos mão da Análise de Conteúdo (AC). É um método que pode ser aplicado tanto na pesquisa quantitativa como na investigação qualitativa, sendo que, na primeira, o que serve de informação é a frequência com que surgem certas características do conteúdo, enquanto na segunda é a presença ou a ausência de uma dada característica de conteúdo ou de um conjunto de características num determinado fragmento de mensagem que é levado em consideração (BARDIN, 1994). A pesquisa aqui relatada tem viés qualitativo, está voltada à questão sobre as características da mensagem, ou seja, “seu valor informacional, as palavras, argumentos e ideias nela expressos. É o que constitui uma análise temática.” (MORAES, 1999, s/p). Seguimos as proposições de Moraes (1999): preparação das informações, unitarização do conteúdo, categorização e interpretação. Após a verificação da diminuta cobertura nos jornais CP e ZH, em relação às notícias sobre o conflito ambiental em questão, identificamos o importante papel difusor exercido pela página de rede social “Não-Somos”.

Desta forma, acompanhar a visibilidade que a página de rede social “Não Somos” deu ao sofrimento da vizinhança da fábrica da CMPC Celulose Riograndense nos possibilitou encontrar notícias publicadas por outros meios de comunicação sobre o tema desprezado pelos dois diários de referência. Em seis posts, vimos o compartilhamento além da já referida notícia do CP, de duas do jornal *Extra Classe*; duas do site da Agapan e uma no site da AMA de Guaíba.

⁴ Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2016/04/movimentacao-de-celulose-aumenta-1000-no-porto-de-rio-grande-cj5wan47n1iwxbj0rivs64dm.html> Acesso em: jul. 2019.

⁵ O Grupo RBS, fundado em 1957 em Porto Alegre, possui diversos negócios na comunicação: 12 emissoras de TV aberta afiliadas à Rede Globo, 16 emissoras de rádio e 3 jornais, sendo além do Zero Hora, o Diário Gaúcho e o Pioneiro. Possui também empresa da área de tecnologia através da qual atua nas áreas de mídia digital e tecnologia, mobile e e-commerce segmentado. Possui ainda empresa de eventos, uma editora, uma gráfica, etc.

A seguir, descrevemos o conteúdo das referidas notícias compartilhadas pela página “Não-Somos”, as quais foram analisadas por seu valor informacional, tendo em vista as categorias da pluralidade de perspectivas e as dimensões do conflito ambiental.

4 Visibilidade das perspectivas e dimensões do conflito

O grupo “Não-Somos” posta a matéria do Correio do Povo⁶, “Celulose Riograndense será autuada por vazamento no Guaíba”, publicada em 17 de dezembro de 2016. A notícia tem uma abordagem eminentemente técnica em relação ao conflito ambiental. Desta forma, não há como identificar a resistência dos moradores; apenas se refere aos aspectos detectados por técnicos da Fepam e um evento específico (CELULOSE [...], 2016). O vazamento de licor (lixívia) que chegou no leito do Lago Guaíba em volume avaliado em cem metros cúbicos. Trata-se de uma notícia típica de “acidente ambiental” o qual é tratado como algo não frequente e as razões (causas) ficam para serem apuradas.

A questão do controle é trazida no post que compartilha, em 25 de junho de 2016, o link da reportagem do jornal Extra Classe⁷ “Quem fiscaliza a fábrica”. O jornal é ligado ao Sindicato dos Professores e costuma abordar os temas de forma crítica. Neste texto, questiona-se principalmente o grau de segurança do empreendimento. Relata os passos de licenciamento e autorizações feitas à companhia além dos recentes vazamentos e paralisações por causa de segurança. Um ponto importante à causa dos moradores é a exigência legal de um plano em relação aos riscos, que deve prever o mapeamento, a redução e a orientação às populações afetadas (SANDRI, 2016).

Também no dia 25 de junho de 2016 outra postagem traz comentário direcionado à imprensa hegemônica, classificando-a de subvencionada pelo marketing da fábrica, o que dificulta um possível debate. A reportagem compartilhada foi publicada no *Extra Classe* com o título “Até quando esperar?”. O texto apresenta em primeiro lugar a fonte popular, com a fala da moradora questionando a falta de informações diante dos vários casos de acidentes e vazamentos e questiona a postura da Fepam em não se posicionar sobre o último caso de vazamento de dióxido de cloro, datado de 5 de maio. Os acidentes atingiram vários trabalhadores e foi motivo de ações judiciais contra a empresa, que fez um acordo com o Ministério Público.

No dia 15 de junho de 2016 foi compartilhada a reportagem do site da Agapan “Moradores criam associação para se defenderem dos impactos de fábrica de celulose”. Esta é a

⁶ Fundado em 1895, atualmente é dirigido pelo Grupo Record, ligado à Igreja Universal do Reino de Deus. Conforme o divulgado, a tiragem é de 102.335 exemplares impressos, que circulam em todos os municípios do RS, e em parte dos municípios de SC e PR.

⁷ Fundado em 1996 é uma publicação do Sindicato dos Professores do Rio Grande do Sul (Sinpro/RS). Informa que a periodicidade é mensal e a tiragem é de 25 mil exemplares.

notícia da criação da Associação Comunitária do Balneário Alegria (ABA), que deve atuar na defesa da habitação dos moradores da região, auxiliando num projeto sustentável. A notícia é acompanhada por entrevista com a presidente da ABA, Cristiane Montemezzo Simões. O destaque são os problemas enfrentados pela população, como barulho e emissão de cinzas (LACERDA, 2016a).

O site da Agapan⁸ publicou em 19 de junho de 2016, a matéria “Escritor de A Fraude da Celulose visita Guaíba”. A notícia sobre a visita do jornalista Victor Bacchetta, autor cujo título do livro foi referido na matéria, destacou o roteiro do jornalista conhecendo o entorno do empreendimento, e o diálogo com moradores e ambientalistas, trazendo críticas ao modelo de desenvolvimento e a falta de alternativas (LACERDA, 2016b).

Em 23 de junho de 2016, há o compartilhamento da matéria “Jornalista uruguaio visita Guaíba, critica indústria da celulose e incentiva mobilização popular”, publicada pelo site da AMA⁹. A ênfase da reportagem foi o debate entre integrantes do movimento de Guaíba e o jornalista Victor Bacchetta especialmente em relação à importância da organização e da mobilização popular para buscar soluções contra a degradação ambiental e uma vida de qualidade (AMIGOS DO MEIO AMBIENTE, 2016). Ao fazer esta divulgação fica explícita a disposição dos moradores em lutar e em buscar parcerias para o enfrentamento do conflito ambiental. Esta comunicação pode ser entendida como uma forma de articulação e fortalecimento do movimento.

A partir do entendimento da relevância do jornalismo para a construção da cidadania, elaboramos duas categorias para análise das notícias: a) escuta à cidadania: fontes citadas; b) temáticas relacionadas às dimensões do conflito ambiental, por demandas dos moradores (poluição, barulho, cheiro); da empresa (investimentos, lucros, licenciamento) e do governo (fiscalização, licenciamento, empregos).

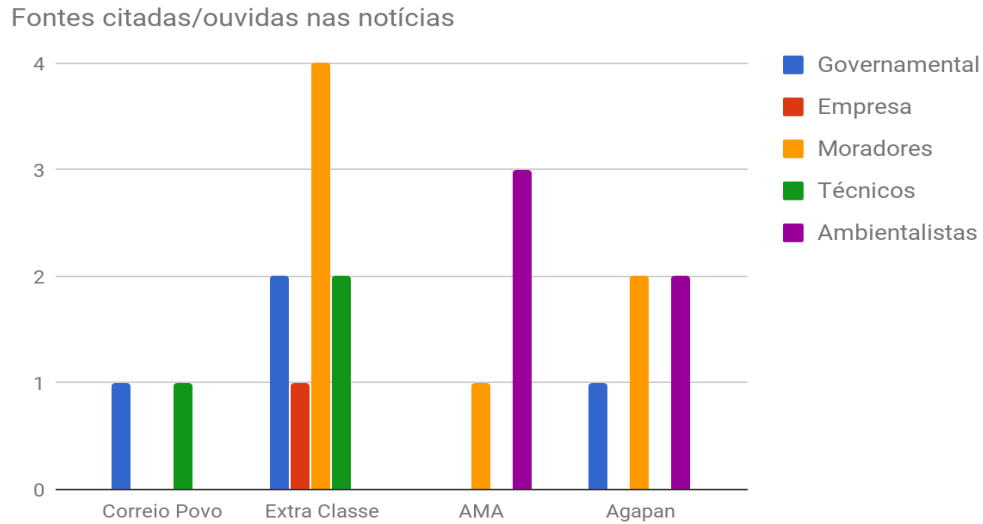
A organização das informações resultantes da nossa análise, possibilita a apresentação de duas ilustrações. Em primeiro lugar, podemos verificar (Figura 2) que a escuta de fontes, considerada uma forma de humanização do jornalismo e de trabalho da pluralidade de perspectivas, conforme discutimos anteriormente, fica aqui comprometida na matéria do Correio do Povo (que ouve apenas técnicos e governo); bem como do site de AMA (que traz moradores e ambientalistas). No entanto, do ponto de vista do alcance das duas publicações, é notório que o jornal Correio do Povo tem mais leitores e repercussão, desta forma, deveria também buscar dar espaço às perspectivas da cidadania como um todo. As notícias da Agapan ouviram moradores, ambientalistas e governo dando, portanto, maior sentido à controvérsia, expondo com pluralidade o conflito. Verificamos ainda que o jornal *Extra Classe* trouxe quatro perspectivas diferentes,

⁸ Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural, entidade ambientalista fundada em 1971 e sediada em Porto Alegre (RS).

⁹ Amigos do Meio Ambiente, entidade ambientalista fundada em 1990 em Guaíba (RS).

tanto de ambientalistas, moradores, quanto do governo e da empresa, sendo uma abordagem bastante completa do ponto de vista da construção da cidadania.

Figura 2 - Fontes citadas/ouvidas nas notícias.



Fonte: Elaboração própria.

Em segundo lugar, para compreender de que forma as notícias deram espaço às demandas do conflito ambiental, tomamos as quatro dimensões definidas por Acsehrad (2005) em torno da quadruplicação da fábrica, e as dispomos a seguir (Quadro 2):

Quadro 2 - Demandas do conflito ambiental

Meio de comunicação	Fábrica	Moradores	Governo	Dimensão
Correio do Povo	-	-	Avaliação do vazamento de licor e verificação da água Medidas preventivas a ser exigidas	Apropriação material Apropriação simbólica
Extra Classe	Resultados positivos; expansão e produtividade; garantia de matéria-prima; promessa de autorização; redução de consumo.	Afrouxamento da legislação; Falta de informação e alertas; nível de ruído e mau cheiro Poluentes e resíduos; vazamento e trabalhadores; coluna de fumaça	Fiscalização de irregularidades; Plano de emergência; não risco à comunidade; empresa têm estudos; incêndios de baixo risco	Apropriação material Apropriação simbólica Durabilidade Interatividade
Agapan	-	Defesa do meio ambiente;	-	Apropriação material

		Despejo de resíduos no Lago; Medo de acidentes; Cinzas nas casas; fechamento de locais de lazer e clima de abandono; Forte odor; barulho além do limite; morte do manancial.		Durabilidade Interatividade
AMA	-	Partículas e espuma sobre as residências; trepidação de móveis e janelas Ruído permanente; odor forte e incômodo; densa fumaça; positiva a criação da associação	-	Durabilidade Interatividade

Fonte: Elaboração própria.

Ao observar o Quadro 2, podemos salientar que o jornal Correio do Povo, ao apresentar as dimensões da apropriação material e apropriação simbólica, apenas reforça o discurso do progresso a qualquer preço, pois não inclui as demais dimensões que podem colocar em xeque o uso do Lago pela fábrica, assim como a ideia de desenvolvimento. Esconde-se, por meio de um texto mais técnico e do gênero informativo, dimensões constitutivas do conflito ambiental. Em relação às notícias do Extra Classe, vimos todas as dimensões do conflito, inclusive as dimensões de durabilidade e interatividade, pois a causa dos moradores se coloca a partir das consequências das apropriações materiais e simbólicas realizadas pela fábrica. O site da Agapan não trabalhou a apropriação simbólica que se traduz, neste caso, ao discurso dominante de “sustentabilidade do negócio” da empresa. Ou seja, opta especificamente por não valorizar este tema e sim as demais dimensões, especialmente as de durabilidade e interatividade, as quais constituem as ameaças ao uso social do território e a poluição já evidenciada pelos moradores. Por fim, vimos que o site da AMA também se limitou às demandas dos moradores, que sofrem diretamente o resultado da implantação da fábrica próximo às suas casas.

5 Considerações finais

O percurso deste trabalho nos permite concluir que o jornalismo de referência trouxe parca visibilidade ao conflito ambiental em torno da quadruplicação da fábrica de celulose no Rio Grande do Sul. Percebemos que a ideia de trazer pluralidade no sentido das perspectivas (MIGUEL; BIROLI, 2010) não se efetivou no Correio do Povo, além do que outro jornal de referência no RS, o Zero Hora, silenciou sobre o tema. Com a análise das fontes citadas, concluímos que a escuta dos moradores e suas demandas obteve visibilidade no Facebook, na página “Não-Somos”, que compartilhou inúmeras informações que poderiam ter sido investigadas e aprofundadas pelo jornalismo, além desta página ter difundido as notícias de um meio sindical e duas entidades ambientais, respectivamente: Extra Classe, Agapan e AMA.

O engajamento ao tema dos direitos e da cidadania, portanto, encontra-se muito frágil no jornalismo e percebemos isso na avaliação das demandas das dimensões do conflito ambiental (ACSELRAD, 2005). Constatamos que pôr em questão a apropriação material e a apropriação simbólica dos bens naturais e coletivos foi um trabalho realizado fora do âmbito do jornalismo de referência. Com esta análise, concluímos que urge ao jornalismo a incorporação das perspectivas dissonantes na cobertura de conflitos ambientais, invocando, como indica Girardi *et al.* (2012), a participação como o foco das notícias.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. *In*: Acselrad, Henri (org.). **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2005. p.13-35.

AMIGOS DO MEIO AMBIENTE. **Jornalista uruguaio visita Guaíba, critica indústria da celulose e incentiva mobilização popular**. Guaíba: AMA, 2016. Disponível em: <http://amaguaiba.org/2016/06/20/jornalista-uruguaio-visita-guaiba-critica-industria-da-celulose-e-incentiva-mobilizacao-popular/>. Acesso em: set. 2019.

ASSOCIAÇÃO DOS MORADORES DO BALNEÁRIO ALEGRIA. **Documento**. Guaíba: ABA, 25 maio 2017. 2f.

BARENHO, Cíntia Pereira. **A Função da União Europeia no desempoderamento das mulheres no Sul através da conversão dos ecossistemas locais em plantações de árvores: estudo de caso Pampa gaúcho**. Porto Alegre: Amigos da Terra Brasil, 2008.

BELMONTE, Roberto Villar. **Indústrias**. Porto Alegre: GuaíbaDados, 2017. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/jordi/guaibadados/2017/02/15/industrias/>. Acesso em: set. 2019.

BINKOWSKI, Patrícia. **Conflitos ambientais e significados sociais em torno da expansão da silvicultura de eucalipto na “Metade Sul” do Rio Grande do Sul**. 2009. 212f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

CALDAS, Cadu. Celulose Riograndense acionará as máquinas da nova unidade. **Jornal Zero Hora**, Porto Alegre, 1 maio 2015. Disponível em: <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticia/2015/05/celulose-riograndense-acionara-as-maquinas-da-nova-unidade-4751506.html>. Acesso em: set. 2019.

CELULOSE Riograndense será autuada por vazamento no Guaíba. **Correio do Povo**, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/geral/celulose-riograndense-ser%C3%A1-autuada-por-vazamento-no-gua%C3%ADba-1.219589>. Acesso em: set. 2019.

GIRARDI, Ilza Maria Tourinho *et al.* Caminhos e descaminhos do Jornalismo Ambiental. **Revista Comunicação & Sociedade**, São Bernardo do Campo, v. 34, n. 1, p. 131-152. jul./dez. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IBGE Cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

LACERDA, Heverton. **Escritor de A Fraude da Celulose visita Guaíba**. Porto Alegre: AGAPAN, 2016b. Disponível em: <http://www.agapan.org.br/2016/06/escritor-de-fraude-da-celulose-visita.html?m=1>. Acesso em: set. 2019.

LACERDA, Heverton. **Moradores criam associação para se defenderem dos impactos de fábrica de celulose**. Porto Alegre: AGAPAN, 2016a. Disponível em: <http://www.agapan.org.br/2016/06/guaiba-moradores-criam-associacao-para.html>. Acesso em: set. 2019.

LAMAS, João Pedro; SCHWAAB, Reges. Jornalismo compassivo: aproximações preliminares a um conceito em construção. **Revista Pauta Geral-Estudos em Jornalismo**, Ponta Grossa, v. 4, n. 2, p. 21-37, jul./dez. 2017.

MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. A produção da imparcialidade: a construção do discurso universal a partir da perspectiva jornalística. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 25, n. 73. p. 59-76, 2010.

MORAES, Roque. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.

NENÊ, Ulisses. **Vizinhos da Celulose Riograndense sofrem com mau cheiro, barulho e o medo de algo pior**. Porto Alegre: EcoAgência, 2017. Disponível em: <http://www.ecoagencia.com.br/?open=noticias&id=VZISXRVVONiyHpkcOZIVaNGbKVVVB1TP>. Acesso em: set. 2019.

SANDRI, Sinara. Quem fiscaliza a fábrica. **Extra Classe**, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <http://www.extraclasse.org.br/edicoes/2016/03/quem-fiscaliza-a-fabrica/>. Acesso em: set. 2019.

SILVA, Gislene. Para pensar critérios de noticiabilidade. *In: Critérios de noticiabilidade - problemas conceituais e aplicações*. SILVA, Gislene; SILVA, Marcos Paulo da; FERNANDES, Mario Luiz (org.). Florianópolis: Insular, 2014. p. 51-69.

SOARES, Murilo César. Jornalismo e Cidadania em duas abordagens. *In: ENCONTRO DA COMPÓS*, 17. 2008, São Paulo. **Anais [...]**. Belo Horizonte: Compós, 2008. p. 1-14. Disponível em: http://www.compos.org.br/data/biblioteca_373.pdf. Acesso em: set. 2019.

SOARES, Murilo César. **Representações, jornalismo e a esfera pública democrática**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

WIKIMAPIA. **Mapas**. 2017. Disponível em: <http://wikimapia.org/#lang=pt&lat=-30.136628&lon=-51.329112&z=15&m=b&v=1>. Acesso em: set. 2019.

Artigo recebido em: 2019-05-30

Artigo reapresentado em: 2019-08-14

Artigo aceito para publicação em: 2019-10-07



**A POLÍTICA DE TREINAMENTO PROFISSIONAL NO CORPO LEGISLATIVO FEDERAL
BRASILEIRO: A TRAJETÓRIA DA EDUCAÇÃO CORPORATIVA NA NARRATIVA DE
MODERNIZAÇÃO DO PARLAMENTO**

**THE PROFESSIONAL TRAINING POLICY IN THE BRAZILIAN FEDERAL
LEGISLATIVE BODY: THE PATH OF CORPORATE EDUCATION IN THE
MODERNIZATION NARRATIVE OF THE PARLIAMENT**

**LA POLÍTICA DE FORMACIÓN PROFESIONAL EN EL CUERPO LEGILASTIVO
FEDERAL BRASILEÑO: LA TRAYECTORIA DE LA EDUCACIÓN EMPRESARIAL EN
LA NARRATIVA DE MODERNIZACIÓN DEL PARLAMENTO**

William Maximiliano Carvalho de Melo*

Fernando de Souza Coelho**

Resumo: Após a redemocratização brasileira em 1986, as instituições legislativas iniciaram um processo de mudança advindo da assimilação de novas competências constitucionais e da crescente pressão de grupos de interesse no desenvolvimento de um amplo escopo de políticas públicas. A necessidade de preparar uma nova burocracia legislativa para lidar com uma gama de temas levou à criação de centros de treinamento que começaram a se consolidar em modelos mais amplos de educação corporativa, como o Centro de Treinamento da Câmara dos Deputados (CEFOR) do Brasil e o Instituto Legislativo do Brasil (ILB) do Senado Federal. Esses modelos iniciais influenciaram o desenvolvimento e a difusão de políticas de treinamento profissional para outras organizações legislativas em nível subnacional. Este artigo apresenta uma análise da trajetória da educação corporativa no Congresso Nacional para explorar ‘como as políticas de treinamento profissional foram desenvolvidas no Poder Legislativo Federal?’ Documentos institucionais, entrevistas e discursos políticos foram as fontes de dados trianguladas para examinar a trajetória das duas organizações. Como resultado, o artigo sintetiza alguns elementos históricos da política de formação profissional em ambas as organizações legislativas. Em suma, o artigo contribui para estimular uma agenda de pesquisa no campo transversal da administração pública e da educação corporativa, no contexto peculiar do Poder Legislativo.

Palavras-chave: Educação Corporativa; Qualificação Profissional; Modernização; Poder Legislativo.

*Doutorando em Administração Pública pela Universidade do Minho/Portugal e Mestre em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo. ORCID iD: <http://orcid.org/0000-0003-2803-0722>. E-mail: wmaximiliano@gmail.com

**Doutor e Mestre em Administração Pública pela FGV-SP. Professor Doutor da EACH-USP. ORCID iD: <http://orcid.org/0000-0003-2803-0722>. E-mail: fernandocoelho@usp.br

Abstract: After the Brazilian redemocratization in 1986, the legislative institutions began a changing process derived from the assimilation of new constitutional competencies and the increasing pressure of interest groups in the development of a broad scope of public policies. The need to prepare a new legislative bureaucracy to deal with a panoply of new themes led to the creation of training centers. They began to be consolidated in broader models of corporate education, such as the Training Center from the Chamber of Deputies (CEFOP) and the Brazilian Legislative Institute (ILB) from the Federal Senate. These initial models influenced the development and diffusion of professional training policies to other legislative organizations at the subnational level. This paper presents an analysis of the corporate education trajectory in the National Congress to explore ‘how have professional training policies been developed in the Federal Legislative Branch?’ Institutional documents, interviews, and political speeches were used as data sources to analyze the two organizations paths. As its outcome, the paper synthesizes some historical elements of the vocational training policy in both legislative organizations. In short, it contributes to encourage a research agenda in the cross area of public administration and corporate education, in the peculiar context of the Legislative Branch.

Keywords: Corporate Education; Professional qualification; Modernization; Legislative Branch.

Resumen: Después de la redemocratización brasileña de 1986, las instituciones legislativas empezaron un proceso de cambio derivado de la asimilación de nuevas competencias constitucionales y la creciente presión de grupos de interés en el desarrollo de una red de políticas públicas. La necesidad de preparar una nueva burocracia legislativa para abordar una amplia gama de temas llevó a la creación de centros de capacitación que comenzaron a consolidarse en modelos más amplios de educación corporativa, como el Centro de Capacitación de la Cámara de Diputados (CEFOP) y el Instituto del Legislativo Brasileño (ILB) del Senado Federal. Estos modelos iniciales influyeron en el desarrollo y la difusión de políticas de capacitación profesional a otras organizaciones legislativas a nivel subnacional. El estudio presenta un análisis de la trayectoria de la educación corporativa en el Congreso Nacional para explorar ‘¿Cómo se han desarrollado las políticas de capacitación profesional en el Poder Legislativo Federal?’ Documentos institucionales, entrevistas y discursos parlamentarios fueron las fuentes de datos utilizadas para examinar la trayectoria de las dos organizaciones. Como resultado, el documento sintetiza algunos elementos históricos de la política de formación profesional en ambas organizaciones legislativas. En resumen, el artículo contribuye a estimular una agenda de investigación en el campo transversal de la administración pública y la educación corporativa, en el contexto peculiar del Poder Legislativo.

Palabras clave: Educación Corporativa; Calificación Profesional; Modernización; Poder Legislativo.

1. Introdução

Os parlamentos são instituições dedicadas ao processo de correspondência entre vontade popular e escolhas políticas (Bobbio, Metteucci e Pasquino, 2000). São organizações que se desenvolveram em conjunto com democracias modernas, como alternativas a projetos autoritários (Carvalho, 2003). O Brasil, como muitos países latino-americanos, adotou, com o advento da República, o modelo presidencial estadunidense, em que o Parlamento se envolve predominantemente em atividades legislativas e superintendidas, enquanto sua contraparte, o Executivo, personificado no Presidente, é responsável pelas ações do Estado e pelo Governo.

Os estudos legislativos no Brasil apresentam uma agenda de pesquisa baseada no exame das relações entre os poderes Executivo e Legislativo, especialmente os mecanismos de negociação e controle de definição de agendas utilizados pelo Governo para garantir seus interesses junto ao Congresso (Limongi, 2010). No entanto, há pouca atenção dos estudos acadêmicos no que se refere à compreensão dos parlamentos não apenas como contexto político, mas também como organizações político-administrativas com relativa autonomia para seguir seus interesses (Aranda, 2010). O parlamento, como organização, não é composto apenas pelo corpo de políticos, sobre os quais geralmente há mais atenção, mas também é composto por funcionários administrativos que, embora possam não ter a palavra final sobre os assuntos discutidos e legislados na organização, são responsáveis pela elaboração de políticas e projetos de lei, além de aconselhamento profissional sobre várias questões, tendo efeitos diretos na qualidade dos resultados de cada parlamento (Egeberg *et al*, 2015).

No caso brasileiro, o parlamento bicameral é o Congresso Nacional, composto pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados. O Senado é formado por 81 senadores e mais de 6 mil funcionários diretos, entre servidores públicos e secretários parlamentares. A Câmara dos Deputados tem 513 deputados, 2.894 servidores públicos concursados, 8.949 secretários parlamentares e 1.456 ocupantes de cargos de livre nomeação. Portanto, o Congresso Nacional é um conjunto de duas organizações com autonomia administrativa. Por sua vez, cada uma dessas organizações possui uma equipe de servidores públicos que formam a parte fixa da estrutura organizacional e um conjunto de profissionais nomeados em função da representação política dos parlamentares ou da competência administrativa de cada Comissão Diretora.

A pluralidade de atividades e temas em que cada parlamento está envolvido produz uma intensa demanda por conhecimento especializado (Coghill *et al.*, 2007). Dessa forma, cada parlamento deve encontrar soluções em educação e treinamento para que sua equipe administrativa possa responder às diferentes demandas da organização. Este artigo analisa o desenvolvimento da política de educação corporativa em uma perspectiva comparativa entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Pretende-se responder à pergunta: Como as políticas de formação profissional foram desenvolvidas no Congresso Nacional? O artigo tem como objetivo explorar a relação entre o conceito de modernização administrativa e a educação corporativa. Para tanto, contextualiza-se a partir da

literatura acadêmica o cenário dos movimentos de modernização que afetaram a administração pública brasileira, bem como as mudanças nos conceitos de educação corporativa que respondem a esses processos.

Este artigo utiliza a metodologia de estudo de caso (Yin, 2015), comparando a trajetória das duas organizações que compõem o Congresso Nacional. Os dados foram coletados durante a elaboração de uma dissertação de mestrado no período 2013-2015.² Reuniu-se dados documentais, como relatórios oficiais, normas, atos e resoluções para construir as trajetórias (Thelen, 1999) da educação corporativa nessas instituições. Além disso, para identificar os elementos de percepção sobre o ensino corporativo nas organizações investigadas, realizou-se uma análise dos dados de discursos parlamentares, de acordo com a linha proposta por Flores (1994). Os discursos foram escolhidos de acordo com dados dos sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e selecionados com base em suas contribuições para a compreensão do tema estudado. Por fim, foram comparadas as trajetórias de ambas as organizações, destacando-se suas diferenças e implicações no processo de definição de uma política de educação corporativa no parlamento federal brasileiro.³

2. Modernização administrativa: da burocracia à governança

O início da administração pública no Brasil é marcado por uma predominância das manifestações de patrimonialismo e clientelismo (Nunes, 1997). Os cursos jurídicos eram o caminho certo para preparar uma nova geração de elites que ocupariam posições de destaque no governo, obtidas por meio de relações políticas e pessoais (Schwartzman, 1996). Somente com a Revolução de 1930 teve início a busca pelo modelo de administração profissional, buscando-se mecanismos para equiparar a administração pública e a privada, considerando as ideias de eficiência e controle, divulgadas por autores clássicos como Frederick Taylor e Luther Gulick durante a primeira metade do século XX.

O modelo especializado de administração profissional enquadra-se no contexto burocrático que, para Weber (1922), é a organização por excelência, na qual as tarefas do governo são distribuídas em funções oficiais, com previsão metodológica para seu desempenho e cuja execução pode ser realizada apenas por pessoas qualificadas e determinadas pela autoridade burocrática.

A autoridade burocrática é dada de acordo com uma hierarquia monocraticamente organizada que estabelece regras exaustivas que devem ser estudadas e cumpridas. Nesse contexto, a administração pública é uma subfunção da tradição legalista (Kickert, 2005). Toda a gestão é baseada

² Para obter mais informações, acesse o texto completo desta dissertação de mestrado intitulada “As Escolas do Legislativo no Contexto de Modernização do Parlamento Brasileiro: Um Estudo de Casos Múltiplos: EL-ALMG, CEFOR, ILB-INTERLEGIS”, apresentada na Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP). Disponível no site da Associação Brasileira de Escolas Legislativas através do link: <https://www.portalabel.org.br/images/pdfs/as-escolas-do-legislativo-no-contexto-de-modernizacao-do-parlamento-brasileiro.pdf>.

³ Uma versão anterior deste artigo foi apresentada na Conferência IASIA 2019, organizada pela Associação Internacional de Escolas e Institutos de Administração e realizada no Instituto Universitário de Lisboa, em Portugal. O documento de trabalho fazia parte de uma sessão do Grupo de Trabalho sobre Educação e Treinamento em Administração Pública.

em documentos escritos e no caráter oficial do Estado. Os funcionários do estado devem atuar de forma impessoal e em prol do bem comum. Seus salários estão associados às suas funções e devem se desenvolver de acordo com princípios profissionais, no qual o tempo de trabalho, associado às avaliações dos superiores hierárquicos, deve ser o fator determinante para sua promoção. Nesse sentido, o primeiro movimento de modernização surgiu com a reforma administrativa do Estado Novo, com o objetivo de combater a cultura da pessoalidade característica das origens da República por meio de um modelo burocrático impessoal, capaz de racionalizar las organizaciones públicas a través de sistemas normativos y prácticas de capacitación basadas en procesos y eficiencia (Farah, 2011).

Nesse contexto, a ideia de profissionalização está atrelada aos procedimentos, de forma que o treinamento se concentra nas atividades e processos cotidianos dos trabalhadores, atribuindo grande importância, segundo Saraiva (2002), ao cumprimento sistemático de normas e regulamentos.

Após a implementação do Estado Novo, os estudos de Woodrow Wilson (1887) ganharam popularidade entre as elites políticas. Eles tinham duas dimensões essenciais: a divisão do governo entre as atividades administrativas e a esfera política; e a legitimidade do mandato executivo, atribuído pelo povo, para tomar decisões de forma independente. Nesse período, o insulamento burocrático, o corporativismo e o universalismo de procedimentos ganharam força nas organizações do Executivo com distintas estratégias de blindagens contra o clientelismo e os políticos, de modo especial os parlamentares (Nunes, 1997).

A dualidade entre administração e política (Denhardt e Baker, 2007) acabou por centralizar o Parlamento, afastando-se do debate governamental no país. De acordo com Faria (2005, p. 373): "o processo de modernização dos órgãos legislativos tomou forma ao longo do regime autoritário de 1964-1984, justamente quando tais órgãos estavam muito diminuídos em sua influência política e praticamente desprovidos de autonomia". Dessa forma, como a modernização do modelo de administração profissional não podia chegar ao parlamento, considerada a própria personificação da política, o Estado Novo conseguiu isolá-la.

Durante esse período de relativo esvaziamento de seu poder político, os parlamentos receberam investimentos significativos para modernizar suas estruturas tecnológicas, desenvolvendo um sistema de informação cada vez mais robusto (Faria, 2005). A partir desse período, é criado o Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal - PRODASEN, a primeira estrutura para capacitação da equipe do Senado realizada por meio de sistemas informáticos (Venturelli e Marques, 2004).

Para dar conta das crescentes demandas da sociedade e reforçar o sistema burocrático, os governos cresceram em tamanho e custo, porém, sem mostrar o mesmo ganho em produtividade ou eficácia (Pollitt, 1990). A tendência das organizações de aumentar sua estrutura de pessoal e seu orçamento levou a uma burocracia sem fim, a ponto de grandes organizações não poderem ser coordenadas ou controladas (Dixon, Kouzmin e Kakabadse, 1998).

De acordo com Silvestre (2010), houve críticas ao modelo Profissional, afirmando que se tratava de um modelo improdutivo, baseado em fracos processos de tomada de decisão, sem incentivos para racionalizar recursos, com baixa responsabilização dos servidores públicos, sem incentivos para novas formas de trabalho, um modelo irresponsável, elitista, em oposição à democracia, dentre outras críticas.

Nesse contexto, o gerencialismo corresponde à entrada de um corpo estranho, proveniente do setor privado, no regime burocrático (Pollitt, 1990). Para que esse novo conceito fosse a solução do setor privado para os problemas do setor público (Dixon, Kouzmin e Kakabadse, 1998), introduziu-se a esses problemas ferramentas como planejamento estratégico, reengenharia, serviços ao consumidor, garantia de qualidade, gerenciamento de desempenho, gerenciamento de riscos, prestação de contas. Segundo Hood (1995), para garantir um desempenho eficiente, o setor público deve emprestar as ferramentas, valores e termos utilizados no setor privado. Assim, os administradores públicos tornaram-se gerentes (Ashburner, Ferlie e Fitzgerald, 1996). Nessa transição, a figura do gerente ganha o status de herói, em oposição aos vilões, que congregam políticos, sindicatos e burocratas (Pollitt, 1990).

O arcabouço fundamental do gerencialismo, que ilustra o processo de soluções provenientes do setor privado, é o livro “Em Busca da Excelência” de Peters e Waterman (1982), em que os autores desenvolvem um estudo para identificar, entre as organizações americanas, as características que as levaram à excelência. Aucoin (1990) considerou que seria possível converter organizações com “burocracias inchadas” em sistemas organizacionais que usam seus recursos economicamente e melhoram sua eficiência, priorizando os objetivos e práticas de desburocratização da organização.

Na pós-redemocratização no Brasil, as ideias gerenciais sobre a introdução da lógica de negócios nas atividades do setor público refletiram no modelo de reforma gerencial definido por Bresser-Pereira (2001) e instrumentalizado no "Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado" que, entre outras previsões, atribui às escolas da administração pública do estado a responsabilidade de treinar e qualificar servidores públicos para melhorias na gestão pública, a fim de produzir e prestar serviços públicos ágeis e eficientes (Brasil, 1995).

Para as organizações legislativas, o processo de redemocratização representou um ponto de virada. Por um lado, o Congresso Nacional possuía um sistema informático moderno. Por outro lado, ele enfrentou três novos desafios decorrentes do processo de redemocratização: o primeiro foi a preocupação dos políticos com sua sobrevivência política, uma vez que a taxa média de renovação dos parlamentares durante as eleições primárias democráticas excedeu 60% (Anastasia, 1998). Segundo, o processo de criação de uma nova constituição com a participação direta da sociedade tornou o Congresso Nacional alvo de uma série de novos movimentos sociais, sindicatos, coalizões e grupos de pressão que, de alguma forma, tentaram influenciar o texto constitucional original, promovendo uma cultura de participação que permaneceria além do processo constituinte (Versiani, 2010). Finalmente, após a aprovação da nova Constituição em 1988, o Congresso Nacional adquiriu novas competências

constitucionais, para as quais era imperativa a composição de um órgão administrativo permanente composto por servidores públicos.

Após a Constituição de 1988, novos ideais para a modernização começaram a surgir. Nesse período, segundo Lenardão (2008), esses ideais estão vinculados a reformas legais e institucionais baseadas em agendas de livre mercado e teses neoliberais. José Sarney, depois de ter assumido a presidência do Brasil de 1985 a 1990, foi eleito para o Senado em 1991 e tornou-se seu presidente em 1995, ele introduziu o Senado Federal na agenda de modernização neoliberal.

O mecanismo de modernização administrativa adotado em 1995 foi a implementação de um grupo de trabalho de três senadores. O resultado do trabalho deste grupo foi um documento intitulado "Reengenharia do legislativo: a experiência do grupo de trabalho de reforma e modernização do Senado Federal" (Calheiros, 1995), que foi encaminhado à Comissão Diretora do Senado para sua consideração no plano da reforma administrativa.

Embora os planos para a modernização da reforma do aparelho administrativo do estado e a reengenharia do poder legislativo estivessem em discussão no mesmo período, algumas ideias apresentadas em ambos os programas de reforma foram desenvolvidas em direções opostas. O primeiro plano buscou reduzir os gastos públicos e otimizar os serviços do Estado (Abrucio, 2007), já o segundo plano procurou criar uma rede nacional de organizações legislativas para transmitir tecnologias e capacitação, buscando novas formas de conexão entre a organização e os cidadãos (Calheiros, 1995).

O contexto da reforma do Legislativo se assemelha ao advento das ideias propostas no avanço das discussões da administração pública em torno do tema da Governança. Esse conceito surge, segundo Löffler (2009), da superação da separação entre política e administração e do envolvimento participativo de cidadãos e atores institucionais nas diversas etapas da elaboração e implementação de leis e políticas públicas. A reforma do Legislativo abriu uma agenda dupla de capacitações. Por um lado, deve haver capacitação em assuntos diversos abrangendo o escopo de ação do Parlamento a um número cada vez maior de novos servidores públicos. Por outro lado, o contato com a sociedade deve abranger um modelo de educação mais aberto, capaz de servir não apenas o órgão administrativo das casas legislativas, mas também àqueles que desejam participar de diferentes contextos políticos.

3. O desenvolvimento das Universidades Corporativas no setor público brasileiro

A educação é um tema que parece ser sempre relevante para a agenda das sociedades modernas. Segundo Éboli (2004), "a educação refere-se à influência intencional e sistemática sobre o ser humano, para formá-lo e desenvolvê-lo na sociedade, para preservar e transmitir a existência coletiva" (p. 32). Sendo assim, o processo educacional está diretamente relacionado à sobrevivência da sociedade e de suas instituições.

No entanto, à medida em que a sociedade e suas realizações se tornam mais complexas, o escopo do processo educacional é ampliado, como aponta Schwartzman (1996, p. 4): "atividades

econômicas, sociais, culturais e outras atividades humanas tornaram-se dependentes de um volume considerável de conhecimento e informação". Portanto, a aquisição e gestão de conhecimento e informação tornaram-se pontos críticos no processo educacional.

Rodriguez e Dahlman (2008), em um relatório do Banco Mundial sobre competitividade no Brasil, indicaram a educação como elemento fundamental para a inovação como estratégia competitiva. Nesse sentido, a educação deixa de ser uma obrigação apenas do Estado de se tornar uma ferramenta estratégica, servindo não apenas para o governo, mas para quaisquer instituições que estabeleçam a inovação como parte de sua estratégia de sobrevivência organizacional. No entanto, segundo Brunner (2001), a escola, uma referência tradicional dos processos educacionais, com o desenvolvimento da sociedade, deixa o rígido monopólio do conhecimento e das práticas de ensino, vivendo com formas complementares de produção e disseminação do conhecimento.

As organizações privadas ofereceram diferentes programas de educação complementar que denominam como Educação Corporativa. Esses programas evoluíram de centros de treinamento voltados para atividades específicas baseadas no modelo taylorista (Bianchi, 2008) para cursos de treinamento orientados para a gestão e baseados em competências, necessários para o desenvolvimento de carreira nas Universidades Corporativas (Castro e Éboli, 2013).

O Setor Público baseou-se em reformas gerenciais e experiências de negócios sobre as Universidades Corporativas para desenvolver as Escolas de Governo como estruturas institucionais para a profissionalização de servidores públicos por meio da disseminação do conhecimento na administração pública (Pacheco, 2000).

No artigo 4º do Decreto Presidencial 5.707/2006, as Escolas de Governo foram definidas como "instituições destinadas, precipuamente, à formação e ao desenvolvimento de servidores públicos, incluídas na estrutura da administração pública federal direta, autárquica e fundacional" (Brasil, 2006). A partir desse momento, segundo Fernandes (2013, p. 53): "As Escolas de Governo tornam-se uma figura expressamente prevista no texto constitucional, mantidas na União e nos estados, como componente da profissionalização do serviço público".

Nesse contexto, as Escolas de Governo estão restritas aos servidores e visam a dar-lhes treinamento técnico compatível com suas áreas de atuação. Pacheco (2002, p. 76) destaca: "Esse é o foco do desempenho das escolas de governo no contexto atual: ajudar a produzir as mudanças desejadas no setor público, preparando gestores e servidores para a nova gestão". As escolas de governo têm um impacto indireto sobre a população, pois seus resultados, como a profissionalização do setor público e a modernização da burocracia estatal, só serão sentidos a longo prazo.

No entanto, como Farah (2011) aponta, o aumento da complexidade das atividades governamentais acaba expandindo o público da administração governamental e, conseqüentemente, amplia o conjunto de pessoas que precisam desenvolver esse tipo de habilidade. Essa redefinição do público destaca a necessidade de uma abertura das Escolas de Governo, atendendo não apenas servidores públicos, mas também oferecendo cursos de treinamento em cidadania ao público. Garcia e

Sales (1999) apontam para a necessidade de programas de treinamento que promovam a vigilância e a participação em questões da administração pública. De maneira complementar, Fleury (1999, p. 7) indica que "a demanda por escolas de governo não deve ser pensada apenas no âmbito executivo ou legislativo, mas deve ser pensada no âmbito da própria sociedade em sua dimensão de autogoverno e de governança nos assuntos públicos". Algumas Escolas de Governo começaram a oferecer programas de treinamento abertos à sociedade, em conjunto com seus programas internos de treinamento.

Nesse sentido, as escolas do Poder Legislativo têm um modelo tradicional de qualificação das casas legislativas e um modelo aberto para a sociedade. Cosson (2008) afirma que:

[...] O "despertar" do Legislativo para a necessidade de ter suas escolas de governo não é apenas uma lacuna legal aberta pela Constituição. É também uma resposta às pressões de modernização do Parlamento, entendidas como parte da melhoria do serviço público em geral e do profissionalismo e agilidade exigidos pelos processos contemporâneos de integração e tomada de decisões políticas (p. 71)

Dessa forma, é possível entender que as Escolas do Legislativo são, primeiramente, Escolas de Governo, projetadas para a profissionalização dos servidores e parlamentares que trabalham nas casas legislativas. No entanto, a natureza democrática do parlamento fez com que a proposta pedagógica dessas escolas extrapolasse as dimensões internas dos parlamentos e estabelecesse novas relações de formação e diálogo com a sociedade. A seguir serão analisadas as trajetórias de duas das primeiras Escolas do Legislativo: o CEFOR da Câmara dos Deputados e o ILB do Senado Federal.

4. Profissionalização administrativa: o caso do CEFOR

A escola de governo da Câmara dos Deputados foi criada em 1971, quando uma nova estrutura interna foi implantada para selecionar e desenvolver os recursos humanos necessários para o exercício das competências da organização. Essa estrutura foi denominada Coordenação de Seleção e Treinamento (CST) (Rocha, Martins e Prado Júnior 2005). O processo de redemocratização pressionou, como evidenciado pela resolução n. 30/1990, a institucionalização de concursos públicos como a maneira correta de formar o órgão administrativo, além de obrigar os novos empregadores a participarem de programas de treinamento na CST que visavam aumentar a eficiência e a eficácia organizacional, treinando cada funcionário em suas áreas de especialidade.

Contudo, a demanda por treinamento se intensificou nos primeiros anos após a introdução do concurso público como sistema de seleção de novos servidores públicos, sendo assim, os trabalhadores administrativos propuseram à Mesa a Indicação n. 190/1995, que pretendia criar uma escola de treinamento para os servidores públicos do legislativo (Cosson, 2008).

Em 1997, sob a presidência de Michel Temer, o CEFOR foi estabelecido:

Ato da Mesa n. 69/1997: Art. 1 – Fica instituído o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento de Servidores da Câmara dos Deputados, subordinado à Diretoria-Geral, com a finalidade de planejar, promover, executar e avaliar programas e atividades de recrutamento, seleção, atualização, aperfeiçoamento, especialização e desenvolvimento de recursos humanos.

De acordo com os artigos 12 e 14 da Ato, o CEFOR inicia suas atividades com dotação específica e pessoal próprio do poder legislativo. Note-se que este ato da Repartição regulamentava o artigo 58 da Resolução 21/1992, que dizia:

Resolução nº 21/1992: Art.58 - A Câmara dos Deputados manterá, na área de recursos humanos, o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento de Servidores, em formato adequado para servir de suporte essencial à consolidação e desenvolvimento do plano de carreira.

A formulação original do CEFOR vincula diretamente o desenvolvimento de um plano de carreira na Câmara dos Deputados, algo novo trazido diretamente pela Constituição de 88. O Centro foi formulado para atuar principalmente na área de recursos humanos; quando de sua origem, sua principal atividade era a seleção, sendo assim, sua estrutura trabalhava mais com seleção do que com treinamento.

Inicialmente, o Centro se reportava à Diretoria-Geral, responsável pela aprovação das atividades que seriam executadas. O desenvolvimento da escola nesse período foi paralelo ao funcionamento do âmbito político da Câmara. Nesse momento, o CEFOR era constituído como um centro de treinamento, mas ainda tinha grande participação nas atividades de recrutamento e seleção.

Em 2000, houve um avanço no desenvolvimento institucional do CEFOR, quando a agência expandiu sua autonomia de ação mediante a aprovação de seu regulamento interno, por meio do Ato da Mesa n. 41/2000, que lhe conferiu a função educacional de treinamento nas áreas de competências técnicas, gerenciais e comportamentais.

Em 2003, por meio do Ato n. 27, o CEFOR passou a fazer parte da Diretoria de Recursos Humanos criada na Casa Legislativa. Nesse sentido, todas as decisões das políticas de treinamento foram condicionadas ao setor de recursos humanos da organização e começam a se distanciar da Comissão Diretora.

Com um corpo docente da própria organização, o CEFOR começou a oferecer cursos de especialização à equipe do legislativo. Isso poderia ser realizado por conta de uma oportunidade prevista para o CEFOR, com a abertura do Ministério da Educação, para o credenciamento especial das Escolas de Governo para oferecer cursos de pós-graduação *lato sensu*. A partir dessa certificação, surgem os primeiros cursos de pós-graduação *lato sensu*.

Em 2013, o CEFOR ampliou seu modelo de instituição educacional, criando seu primeiro programa de mestrado no Poder Legislativo, desenvolvido inteiramente por funcionários do Legislativo, com aulas ministradas pelos funcionários da organização. Este é o único programa acadêmico no Brasil totalmente direcionado ao Poder Legislativo na área de Ciência Política.

De acordo com o relatório da Comissão Própria de Avaliação Institucional do CEFOR, em 2017, o Centro possuía três turmas do programa de mestrado já concluídas, com 42 graduados, e três programas em andamento. Além disso, o Centro realizou programas de pós-graduação em oito cursos especializados em áreas como direito, políticas públicas e processo legislativo, além de programas

desenvolvidos em parceria, como o curso de Especialização em Justiça Social, promovido em parceria com outras organizações da área.

Até dezembro de 2017, o Centro oferecia 33 cursos de especialização ou mestrado para um grupo de 852 estudantes, sendo 80% das vagas ocupadas por estudantes da Câmara dos Deputados e 20% das vagas ocupadas por estudantes de fora da organização. Dentre as vagas ocupadas pelos membros da organização, 76% foram ocupadas por servidores públicos, 14% por secretários parlamentares e 10% por ocupantes de cargos de livre nomeação.

Os cursos estão interligados com grupos de pesquisa para o desenvolvimento de pesquisas. O programa de mestrado tem uma revista eletrônica chamada E-Legis, na área de Ciência Política e Relações Internacionais. Para completar o triângulo ensino-pesquisa-extensão, oficinas e outros eventos são oferecidos para apresentar o que está acontecendo na Câmara dos Deputados a diferentes segmentos da sociedade, com ênfase em programas que aproximam os jovens do parlamento.

A partir de uma análise dos discursos parlamentares¹ sobre o CEFOR foram criadas sete categorias que retratam as diferentes percepções abordadas na tribuna da Câmara dos Deputados sobre o assunto.

A primeira dessas categorias é a "Interação com a sociedade", que inclui a atuação e a ampliação do CEFOR que permite a participação da sociedade em suas atividades, com abertura para participação de grupos de fora da estrutura profissional do Legislativo, com oferta de cursos de especialização e de cursos mais básicos, como Alfabetização. É esse contexto de interação que promoveu os processos de abertura e acolhimento da sociedade nos planos do CEFOR, aproximando-o de um modelo mais aberto e com maior governança pública.

Dois categorias que devem ser observadas juntas são "Participação Parlamentar" e "Composição de Servidores". As referências nos discursos de ambas as categorias levam ao questionamento: Para quem é o CEFOR? Por um lado, pode-se seguir o pensamento de Pozer (2012) e considerar a formação de equipes que mantêm a memória institucional das Casas Legislativas como um objetivo essencial, mas, por outro lado, é essencial assumir o profissionalismo como uma narrativa forte, como apontado por Manning (2011). Nesse sentido, o CEFOR tem uma missão que é mais ampla que a formação de serviços de assessoria parlamentar, também lhe cabendo treinar parlamentares e servidores públicos para a própria identidade da função legislativa e os conhecimentos a ela relacionados.

As quatro categorias restantes estão profundamente inter-relacionadas. A categoria "Profissionalização" é concebida como um projeto institucional da Câmara dos Deputados, vinculado a uma política de desenvolvimento de recursos humanos. Nesse sentido, o "Treinamento" apresenta o diferencial de oferecer cursos de pós-graduação de especialização, tanto para os funcionários da Câmara quanto para a sociedade em geral. Sendo assim, a ideia de profissionalização transcende a estrutura lógica, baseada apenas no processo diário do servidor, e atinge um nível de busca pela excelência dos profissionais da Casa, ideia que segue o modelo gerencial. Isso se reflete nos

"Objetivos", nos quais, além da preocupação com as atividades legislativas, percebe-se que o CEFOR é responsável pela disseminação do conhecimento do congresso. O produto desse modelo de profissionalização é apresentado como "Resultado", um sistema de reflexão, sistematização e disseminação de conhecimentos no Parlamento, sobre o Parlamento e para o Parlamento.

5. Estabelecimento da agenda de modernização: o caso do ILB

Na década de 1970, o Senado Federal criou o PRODASEN com a função de servir de instrumento para a modernização do Poder Legislativo (Simões, 2005). Um aspecto do resultado do investimento substancial em tecnologia ao longo do tempo, segundo Buarque (2010), é que, do ponto de vista tecnológico, o Congresso é excepcionalmente moderno, servindo de referência para outros parlamentos ao redor do mundo. Segundo Venturelli e Marques (2004), para assimilação das novas tecnologias, foi criado o primeiro Setor de Treinamento e Desenvolvimento do Senado Federal dentro do Prodasen, com o intuito de ensinar como utilizar os novos sistemas.

O mecanismo de modernização administrativa adotado em 1995 foi a implementação de um grupo de trabalho de três senadores. O resultado do trabalho do grupo de trabalho foi um documento intitulado "Reengenharia do legislativo: a experiência do grupo de trabalho de reforma e modernização do Senado Federal" (Calheiros, 1995), que foi encaminhado à Comissão Diretora do Senado para sua consideração no plano da reforma administrativa.

Esse documento tratava da educação legislativa a partir de diferentes abordagens e em perspectiva mais ampla do que os limites da organização, pois ele propunha a criação de uma escola corporativa para desenvolver e difundir, para outros parlamentos, os novos conhecimentos derivados da tecnologia e do gerencialismo. A partir dessa concepção, foram estabelecidas as estruturas da Educação Legislativa, duas em 1997 e uma em 2000.

O Instituto Legislativo do Brasil (ILB) foi criado a partir da manifestação da Mesa n. 09/1997. Essa resolução esclarece o papel do ILB na política de treinamento e qualificação do Senado e mantém a possibilidade de estabelecer um acordo com outros parlamentos. Porém, ainda em 1997, segundo Simões (2005), os técnicos da Prodasen apresentaram uma proposta, com apoio financeiro internacional, para interconectar os parlamentos e os Tribunais de Contas do país, criando o programa Interlegis. Esse programa teve como um de seus pilares, segundo Venturelli e Marques (2004), alcançar a sociedade, fortalecendo as estruturas das Câmaras Municipais por meio de treinamento presencial e, posteriormente, de educação a distância oferecida para as equipes técnico-administrativas do legislativo nos municípios.

Assim, o ILB foi a primeira estrutura a ser criada e suas habilidades englobavam o desempenho das antigas áreas de treinamento da organização. Dessa forma, seus desafios educacionais foram baseados nas demandas específicas apresentadas pelos locais de trabalho. Não obstante, três solicitações foram essenciais para o seu desenvolvimento: Primeiro, a universalização de conhecimentos específicos para aproximadamente 9 mil pessoas, o que levou ao emprego de modelos

de ensino on-line para conhecimentos essenciais, como processo legislativo e redação. Em segundo lugar, a necessidade de treinar gestores para cargos de liderança levou a organização a adotar programas de treinamento no campo gerencial, a fim de capacitar os ocupantes dos altos cargos administrativos da organização. Em terceiro lugar, o ILB começou a usar sua plataforma on-line, com e sem tutoria, para ensinar a população sobre assuntos relacionados ao Poder Legislativo utilizando o conhecimento dos funcionários de dentro para fora.

Enquanto o ILB estava sendo desenvolvido, recursos também foram direcionados para a implementação do Programa Interlegis, também criado em 1997, atendendo a uma das premissas da Agenda de Modernização proposta pelo Senado para levar um programa de modernização a outros parlamentos. Nesse sentido, o Programa foi projetado com financiamento internacional com o objetivo de compartilhar, em primeira instância, o conhecimento tecnológico acumulado pelo Senado, principalmente por meio do Prodasen, para outros parlamentos. Como resultado, foi criada a primeira rede de compartilhamento de tecnologia entre os Parlamentos, essa rede possibilitou, primeiramente, que as Câmaras Municipais de locais remotos recebessem equipamentos de informática e, em segundo lugar, ofereceu conhecimento técnico ao Poder Legislativo, criando a primeira rede de conhecimento entre os parlamentos.

Em 2000, o Senado Federal possuía duas estruturas de treinamento e capacitação: o ILB, com cursos destinados a treinar os funcionários da Câmara, e o programa Interlegis, que além de fornecer soluções de tecnologia e comunicação para outras Casas Legislativas, também oferecia cursos presenciais e a distância para os membros dessas Casas. Além disso, uma nova estrutura, voltada para a especialização de servidores do Senado Federal, seria somada a esse contexto: a Universidade do Legislativo Brasileiro - Unilegis, cuja criação foi aprovada pela Resolução n. 77/2000.

A UNILEGIS procurou preencher uma lacuna no campo da formação acadêmica: a falta de cursos de pós-graduação voltados para o Poder Legislativo. Grande parte da estrutura administrativa da organização foi derivada de experiências e treinamentos no setor privado ou, quando públicas, predominaram as experiências do Executivo. Nesse sentido, o Parlamento não podia capacitar seus especialistas com as especificações e peculiaridades do Legislativo. No início, a UNILEGIS gerenciava programas de pós-graduação adquiridos de outras instituições acadêmicas. Somente em 2013 que a organização obteve a autorização legal do Ministério da Educação e passou a oferecer seus cursos de pós-graduação sem a necessidade de entidades externas, com corpo docente da própria organização.

Em 2013, por decisão da Diretoria Executiva, para reduzir custos e evitar duplicidade de atividades, as três estruturas foram transformadas em apenas uma que recebeu o nome de ILB/Interlegis. Essa estrutura unificada possui quatro eixos principais para sua operação. Dois eixos são derivados da experiência anterior do ILB e consistem em cursos abertos, com e sem tutoria, realizados por meio da plataforma on-line do Senado chamada Portal do Conhecimento, na qual são oferecidos mais de 30 cursos. O outro eixo é voltado para programas de treinamento técnico e

gerencial que visam atender os funcionários do próprio Senado, seja nas operações diárias ou na preparação de carreira para cargos de gerência.

Com a experiência da UNILEGIS, existem quatro cursos de especialização ministrados exclusivamente pelo ILB/Interlegis com certificação própria, além de uma plataforma na qual as monografias produzidas nas aulas são registradas e disponibilizadas. Por fim, a rede do Programa Interlegis continua ativa no quarto eixo, não apenas como fornecedora de tecnologia e conhecimento para outras Casas Legislativas, mas também como um centro de dados e informações para as Casas Legislativas, seus parlamentares e suas atividades.

De acordo com o Relatório de Autoavaliação Institucional da Coordenação de Ensino Superior do ILB de 2017, o ILB possuía 66 professores que faziam parte da equipe técnico-administrativa da organização e havia atendido 118 alunos em quatro cursos de especialização oferecidos nas áreas de direito e constitucionalidade, políticas públicas, gerenciamento de projetos e orçamento público. Um ponto relevante é o uso do modelo de e-learning para oferecer mais de 30 cursos gratuitos, com e sem tutoria, para organizações parceiras e sociedade em geral, permitindo que sejam estudados assuntos nas áreas do direito, gestão orçamentária e políticas públicas.

A categoria que advém dos discursos dos senadores¹ em torno do tema ILB é “Modernização”. O ILB é entendido não apenas como uma estrutura educacional voltada para aumentar o nível de escolaridade na área técnico-administrativa do Senado, mas também como uma ferramenta para as relações políticas com outras organizações parlamentares e, em alguns casos, até mesmo com organizações do Poder Executivo. O ILB é mencionado principalmente pelos membros da Diretoria Executiva, que usam os cursos e eventos realizados pelo instituto como uma maneira de abordar outras organizações. Nesse sentido, o ILB não apenas constitui uma Escola de Governo em termos conceituais, mas também é uma ferramenta na implementação de uma narrativa de modernização que se origina nos anos 70 e ainda está se desenvolvendo na organização.

6. Considerações finais

O Parlamento brasileiro está passando por um processo de modernização administrativa iniciado na década de 1970 com o desenvolvimento de tecnologias e sistemas de apoio ao processo parlamentar. Com a Constituição de 88, novos desafios como acolher e responder a uma sociedade mais exigente foram trazidos da sociedade para o âmbito parlamentar; além disso, é necessário responder às novas configurações e atribuições que a Constituição concede à organização parlamentar.

Esse contexto requer novos conhecimentos, habilidades e competências que precisam ser assimilados e disseminados rapidamente, enquanto a organização legislativa se torna cada vez mais complexa. Esse cenário de mudança coincide com o contexto de modernização expresso por Giddens (1991) e Huntington (1998). No entanto, dentro das organizações legislativas, o conceito de modernização nem sempre está vinculado a uma ideia de mudança positiva na organização.

Muitas vezes, a narrativa da modernização é considerada uma reforma suave. Segundo o pensamento de Wahrlich (1974), a modernização é um processo que ocorre por meio da adoção dos elementos reconhecidamente modernizadores. No entanto, ao longo da história recente do Congresso Nacional do Brasil, nem sempre houve convergência sobre quais devem ser esses elementos. Essas reformas foram adotadas pelos Comissão Diretora de ambas as Casas, para que a equipe administrativa fosse conduzida por vontade política. Considerando a incompatibilidade entre a visão da administração e a visão política, e quão raros são os tempos em que essa união ocorre, a ideia de modernização se tornou, em muitos casos, sinônimo de conflito entre os interesses da área administrativa e da área política.

Cada casa legislativa resolveu esse conflito de modernização de maneira diferente. No CEFOR, existe uma estratégia burocrática de isolamento. Isso ocorre porque o CEFOR está fora de foco da maioria dos parlamentares, e muitos parlamentares desconhecem sua existência. De acordo com Nunes (1997, p. 34): "Isolamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel". O isolamento do CEFOR implica um envolvimento muito pequeno da área política no seu funcionamento e nas suas decisões, para que sua equipe técnica e administrativa assuma a condução e o desenvolvimento das atividades em seus próprios interesses.

Já no ILB, a proximidade da estrutura da Escola com a arena política é maior que no caso do CEFOR. Ao mesmo tempo, é necessário destacar um elemento de diferenciação entre o Senado Federal e outras Casas Legislativas: ele é o único Parlamento em que o mandato de seus membros dura oito anos, enquanto em outras Casas, esse tempo é de apenas quatro anos. No entanto, a estrutura do Senado é sempre renovada na proporção de um ou dois terços. No início da concepção do Senado Federal no Império Brasil, os mandatos eram permanentes. Isso retrata uma organização legislativa mais institucionalizada do que as outras. Possivelmente, esse alto grau de institucionalização permite que o Parlamento tenha mais tempo e atenção às questões da organização legislativa. Por ser mais institucionalizado, o Senado Federal concebeu a ideia de uma modernização do legislativo que ultrapassou os limites institucionais da organização. Ao mesmo tempo, no entanto, muito estava ligado ao desenvolvimento das estruturas que hoje convergem para o ILB nas decisões políticas das Comissões Diretoras.

A modernização administrativa dessas duas organizações está relacionada às reformas burocráticas desenvolvidas pelo Poder Executivo do Estado Novo. No entanto, elas só se manifestaram no Parlamento após a redemocratização e a Constituição de 1988, quando o Parlamento tinha um órgão administrativo permanente. A partir de 1995, o Poder Executivo passou a adotar novas concepções do campo da gestão, como a Nova Gestão Pública, resultando na Reforma Gerencial do Estado. Com a abertura de concursos nas Casas Legislativas e as interlocuções com os demais poderes e a sociedade, a cultura de gestão aproximou-se do órgão administrativo dos Parlamentos, levando a

uma nova concepção de modernização como adoção de alguns elementos gerenciais e ao desenvolvimento de programas de treinamento nesta área.

As Escolas Legislativas nasceram sob uma concepção de modernização administrativa do Parlamento, para fortalecer suas atividades e para aumentar a profissionalização do Legislativo. No entanto, com o avanço das ideias gerenciais e sua assimilação nas Casas Legislativas, as Escolas se tornaram centros de legitimação e disseminação de conceitos, técnicas e ferramentas, principalmente de gestão, um processo que às vezes coloca interesses administrativos e políticos em lados opostos.

Esse estudo possui limitações inerentes ao seu modelo de pesquisa exploratória, bem como o número limitado de casos analisados. Não se pretende aqui esgotar a análise da relação entre as propostas de modernização do Parlamento e o processo de criação de escolas legislativas. Por outro lado, pretende-se estimular uma agenda de pesquisa no campo da Administração Pública para que outras experiências legislativas em diferentes níveis, de estados e municípios, possam ser pesquisadas, permitindo uma melhor compreensão dos rumos que as narrativas de modernização e profissionalização adotaram em várias organizações do Poder Legislativo no Brasil.

Referências

- ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 41, p. 67-86, edição especial, 2007.
- ANASTASIA, F. Mudanças Institucionais e Renovação na Assembleia. **Revista do Legislativo**, v.7, n. 24, p. 29-34, 1998.
- ARANDA, J. T. La Administración parlamentaria en la encrucijada de la renovación. **Corts: Anuario de Derecho Parlamentario**, v. 23, p. 157-191, 2010.
- ASHBURNER, L., FERLIE, E., FITZGERALD, L. Organizational transformation and top-down change: the case of the NHS. **British Journal of Management**, v. 7, n. 1, p. 1-16, 1996.
- BIANCHI, E. M. P. G. Didática e educação corporativa: o desafio empresarial da educação continuada. **Revista Gerenciais**, v. 7, n. 1, p. 73-82, 2008.
- BOBBIO, N; METTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 5ª ed., vol. 2. Brasília: Ed. UnB: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000.
- BRASIL, Presidência da República. Leis. **Decreto n. 5.707**. Diário Oficial da União, Seção 1, Brasília, 24 fev., p. 3, 2006.
- BRASIL, Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. (mimeo).
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: PINHEIRO; W.; SACHS, I.; WILHEIM, J. (orgs.). **Brasil: Um Século de Transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001.
- BRUNNER, J. J. (2001) Globalización y el futuro de la educación: precisiones, desafíos, estrategias. In: UNESCO/OREALC. **Análisis de perspectivas de la educación en América Latina y el Caribe**. Santiago: Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe.

- BUARQUE, C. A Modernização do Senado Federal. In: VELLOSO, J. P. R. (coord.). **Construindo Sociedade Ativa e Moderna e Consolidando o Crescimento com Inclusão Social**. Rio de Janeiro: Ed. José Olympio, 2010.
- CALHEIROS, R. (coord.). **Reengenharia do Legislativo: A experiência do Grupo de Trabalho de Reforma e Modernização do Senado Federal**. Brasília, Senado Federal, 1995.
- CARVALHO, M. A. A influência de Hobbes, Locke e Rousseau na formação do Parlamento moderno. **Revista de Informação Legislativa**, v. 40, n. 160, p. 261-268, 2003.
- CASTRO, C. M.; EBOLI, M. Universidade Corporativa: Gênese e Questões Críticas Rumo à Maturidade. **Revista de Administração de Empresas**, v. 59, n. 4, p. 408-414, 2019.
- COGHILL, K.; HOLLAND, P.; DONOHUE, R.; ROZZOLI, K.; GRANT, G. Professional development programmes for members of parliament. **Parliamentary Affairs**, v. 61, n. 1, p. 73-98, 2007.
- COSSON, R. J. Entre dois modelos: o Cefor como escola de governo. **E-legis**, n. 1, p. 44-51, 2008.
- DENHARDT, R. B.; BAKER, D. L. Five Great Issues in Organization Theory. In: RABIN, J. et al (orgs.). **Handbook of Public Administration**. 3ª ed. New York: Taylor & Francis Group, 2007.
- DIXON, J.; KOUZMIN, A.; KORAC-KAKABADSE, N. Managerialism-something old, something borrowed, little new: Economic prescription versus effective organizational change in public agencies. **International Journal of Public Sector Management**, v. 11, n. 2, p. 164-187, 1998.
- EGERBERG, M.; GORNITZKA, Å.; TRONDAL, J.; JOHANNESSEN, M. The European Parliament Administration: Organizational Structure and Behavioral Implications. In: BAUER, M. W.; TRONDAL, J. (eds.) **The Palgrave Handbook of the European Administrative System**. London: Palgrave Macmillan, 2015.
- FARAH, M. F. S. Administração pública e políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 3, p. 813-836, 2011.
- FARIA, M. A. **Diálogo com o tempo: 170 anos do Legislativo Mineiro**. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2005.
- FERNANDES, C. C. O tema das escolas de governo na emenda da reforma administrativa. **Res Pública - Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, v. 12, n. 2, p. 45-56, 2013.
- FLEURY, S. [Apresentação em Seminário]. In: **Estado e Sociedade: Novas Relações**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/Escola de Governo e Políticas Públicas, 1998.
- FLORES, J. G. **Análisis de datos cualitativos: aplicaciones a la investigación educativa**. Tesis de Doctorado, Universidad de Sevilla, Sevilla-España.
- GARCIA, M. V.; SALES, R. O papel da escola de governo na construção de uma nova relação entre Estado e terceiro setor: da desconfiança à parceria. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n. 96, p. 77-89, 1999.
- GIDDENS, A. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo: Ed. UNESP, 1991.
- HOOD, C. The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme. **Accounting, Organizations and Society**, v. 20, n. 2, p. 93-109, 1995.
- HUNTINGTON, S. P. **El choque de las civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial**. Cuadernos de estrategia, v. 99, p. 239-248, 1998.
- LENARDÃO, E. A relação entre “modernização” neoliberal e práticas políticas “atrasadas” no Brasil dos anos 1990. **Revista de sociologia e política**, v. 16, n. 31, p. 197-214, 2008.
- LIMONGI, F. Estudos Legislativos. In: LESSA, R.; MARTINS, C. B. (orgs.). **Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: Ciência Política**. São Paulo: ANPOCS, 2010.
- LÖFFLER, E. **Why co-production is an important topic for local government**. London: LARCI, 2009. (document).

- MANNING, P. A Model Parliament for Canada. **Canadian Parliamentary Review**, v. 34, n. 4, p. 10-16, 2011.
- NUNES, E. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar; Brasília: ENAP, 1997.
- PACHECO, R. S. Escolas de governo como centros de excelência em gestão pública: a perspectiva da ENAP. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 1, p. 75-88, 2002.
- PACHECO, R. S. Escolas de governo: tendências e desafios – ENAP-Brasil em perspectiva comparada. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 2, p. 35-53, 2000.
- PETERS, T. J., WATERMAN, R. H., JONES, I. **In search of excellence: Lessons from America's best-run companies**. New York: Harper & Row, 1982.
- POLLITT, C. **Managerialism and the public services: The Anglo-American experience**. Oxford: Basil Blackwell, 1990.
- POZER, V. **An Innovation in Parliamentary Staff Training**. **Canadian Parliamentary Review**, v. 35, n. 4, p. 32-35, 2012.
- ROCHA, H. S. N.; MARTINS, M.; PRADO JÚNIOR, T. X. **Projeto político-pedagógico para o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados**. Monografia do Curso de Especialização em Gestão Estratégica de Pessoas da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: UFMG, 2005.
- RODRIGUEZ, A. C.; DAHLMAN, J. S. **Knowledge and Innovation for Competitiveness in Brazil**. Washington, DC: The World Bank, 2008.
- SARAIVA, L. A. S. Cultura organizacional em ambiente burocrático. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 6, n. 1, p. 187-207, 2002.
- SCHWARTZMAN, S. **América Latina: universidades en transición**. Washington, DC: Organización de los Estados Americanos, 1996.
- SILVESTRE, H. C. **Gestão Pública: Modelos de Prestação no Serviço Público**. Lisboa: Escolar Editora, 2010.
- SIMÕES, M. Prodasen - 33 anos de história. **Senatus**, v. 4, n. 1, p. 70-76, 2005.
- THELEN, K. Historical institutionalism in comparative politics. **Annual Review of Political Science**, v. 2, n. 1, p. 369-404, 1999.
- VENTURELLI, T. A.; MARQUES, J. R. Da evolução da educação na Sociedade para a educação no Legislativo. **Senatus**, v. 3, n. 1, p. 48-52, 2004.
- VERSIANI, M. H. Uma República na Constituinte (1985-1988). **Revista Brasileira de História**, v. 30, n. 60, p. 233-252, 2010.
- WAHRLICH, B. M. S. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. **Revista de Administração Pública**, v. 8, n. 2, p. 27-75, 1974.
- WEBER, M. **Wirtschaft und Gesellschaft**. Abteilung III of Grundriss der Sozialökonomik (S. Altmann, Ed.). Tuebingen: J. C. B. Mohr, 1922.
- WOODROW, W. The study of administration. **Political Science Quarterly**, v. 2, n. 2, p. 197-222, 1887.
- YIN, R. K. **Estudo de Caso - Planejamento e Métodos**. 5ª Ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.



**A ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL
E DO URUGUAI E SEUS REFLEXOS NA COMPOSIÇÃO DAS DISCUSSÕES EM
PLENÁRIO SOBRE O ABORTO (1985-2016)**

**THE INSTITUTIONAL ORGANIZATION OF THE CHAMBER OF BRAZIL AND
URUGUAY'S CHAMBER AND ITS REFLECTIONS IN THE COMPOSITION OF
PLENARY ABORTION DISCUSSIONS (1985-2016)**

**LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE
BRASIL Y DE URUGUAY Y SUS REFLEJOS EN LA COMPOSICIÓN DE LAS
DISCUSIONES PLENARIAS DE ABORTO (1985-2016)**

Luis Gustavo Teixeira da Silva *

Resumo: O objetivo deste texto é demonstrar o modo como a organização institucional das sessões plenárias da Câmara dos Deputados do Brasil e da Câmara dos Representantes do Uruguai, definidas por seus respectivos regimentos internos, estruturou a composição dos pronunciamentos sobre a interrupção voluntária da gravidez, entre os anos de 1985 e 2016. Desse modo, o artigo apresenta a sistematização de algumas regras da atividade legislativa relacionado à fala.

Palavras-chave: Poder Legislativo; Aborto; Brasil; Uruguai.

Resumen: El objetivo de este texto es demostrar cómo la organización institucional de las sesiones plenarias de la Cámara de Diputados de Brasil y de la Cámara de Representantes de Uruguay, definidas por sus respectivos reglamentos internos, estructuró la composición de los pronunciamientos sobre la interrupción voluntaria del embarazo, entre los años 1985 y 2016. De este modo, el artículo presenta la sistematización de algunas reglas de la actividad legislativa relacionada a los discursos.

Palabras clave: Poder Legislativo; Aborto; Brasil; Uruguay.

Abstract: The objective of this text is to demonstrate how the institutional organization of the plenary sessions of the Chamber of Deputies of Brazil and the Uruguayan House of Representatives, defined by their respective internal regulations, structured the pronouncements on the voluntary termination of pregnancy, between 1985 and 2016. Thus, the article presents the systematization of some rules of legislative activity related to speech.

Keywords: Legislative Power; Abortion; Brazil; Uruguay.

*Professor do Departamento de Sociologia e Política da Universidade Federal de Pelotas (UFPel). Doutor em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). Atua no estudo da laicidade do Estado no Brasil e no Uruguai, a partir do debate legislativo. E-mail: gustavoteixeira2519@gmail.com. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-6029-0343>

1 Introdução

As investigações sobre a análise de conteúdo das falas, opiniões e comunicados expressos pelos representantes políticos, instituições governamentais e veículos de comunicação, possuem certa tradição em diferentes campos do conhecimento das ciências humanas, as quais sob múltiplos enfoques teóricos produziram um acervo relevante de resultados sobre a realidade brasileira em distintos períodos históricos.

Apesar disso, apenas recentemente estudos sobre os conteúdos expressos nos discursos dos/as parlamentares começaram a ser realizados de maneira mais sistemática, registro aqui as iniciativas realizadas pelo Grupo Democracia e Desigualdades da Universidade de Brasília (Demodê-UnB), e também pelo Grupo de Ideologia e Análise do Discurso da Universidade Federal de Pelotas (IdAD-UFPel). É possível aferir, em boa medida, que essa atenção atual esteja relacionada a três fatores: 1) a disponibilidade de acesso *on-line* aos Diários da Câmara dos Deputados e/ou Senado Federal do Brasil e de outros países; 2) sistematização das informações da atividade legislativa; e 3) os filtros de rastreamento nestes sites institucionais. Em contextos anteriores uma pesquisa nestes documentos envolveria consideráveis obstáculos, devido ao volume de recursos, tempo e logística para estar *in loco* no setor de arquivamento dos Diários, assim como a realização integral de sua leitura para seleção e recorte do tema abordado, por fim, o armazenamento das informações obtidas. Portanto, no panorama contemporâneo há notáveis estímulos operacionais para a realização de estudos sobre os pronunciamentos realizados no âmbito do Poder Legislativo.

A análise dos pronunciamentos dos/as parlamentares fornece importantes subsídios para diagnósticos no âmbito legislativo sobre a deliberação, tramitação e construção da agenda em políticas públicas relevantes, por exemplo, nas áreas de: economia, meio ambiente, sustentabilidade e reformas estruturais do Estado. Particularmente com relação aos estudos relacionados aos direitos humanos, investigações dessa natureza apresentam indicadores para entender o avanço, recuo e reações a alguns projetos de lei, que dependendo do caso, como os direitos reprodutivos das mulheres, tramitam por longos períodos nas casas legislativas, sem que sejam levados a esferas de decisão no Poder Legislativo, por conseguinte, sem materialização na forma de uma política pública. As análises sobre as manifestações parlamentares, e seus encaminhamentos, permitem diagnosticar as tensões entre os grupos parlamentares com relação a determinadas agendas e suas formas de condução, em legislaturas específicas ou em uma série temporal mais extensa. A composição de uma base de dados com materiais dessa natureza pode servir como enfoque principal, combinado e/ou complementar a outras fontes.

Diferentemente da análise de conteúdo em outras esferas e documentos, a realização de investigações nos pronunciamentos parlamentares deve atentar para as regras institucionais que organizam o debate no ambiente legislativo. Pois elas são cruciais no entendimento da construção

do discurso, a centralidade que dará a um determinado tema e a quem se dirige. Já há estudos específicos sobre as sessões plenárias como, por exemplo, a tese de Davi Moreira (2016) sobre os pronunciamentos efetuados durante a sessão do Pequeno Expediente¹.

Neste mesmo sentido, o objetivo do texto é apresentar uma parte do desenho de minha pesquisa, intitulada *Sobre corpos, crucifixos e liberdades: a laicidade do Estado analisada a partir do debate legislativo sobre o aborto no Brasil e no Uruguai (1985-2016)*, realizada sob orientação da Prof^a Flávia Biroli. Especificamente, o propósito é examinar o modo como a organização institucional das sessões plenárias da Câmara dos Deputados do Brasil e da Câmara dos Representantes do Uruguai, definidas por seus respectivos regimentos internos, estruturou a composição das intervenções discursivas sobre a interrupção voluntária da gravidez, entre os anos de 1985 e 2016. O texto apresenta a sistematização de algumas regras da atividade legislativa, bem como aspectos que permitem explicar ou elucidar os resultados da pesquisa. Na primeira seção apresentamos uma breve exposição dos procedimentos metodológicos adotados à sua realização, na segunda seção examinamos as normas institucionais ao exercício da fala em plenário e seus efeitos na conformação dos pronunciamentos.

2 Aspectos metodológicos

A metodologia da pesquisa se baseou na análise dos pronunciamentos sobre o aborto, proferidos pelos/as deputados/as que compõem a Câmara dos Deputados do Brasil e a Câmara de Representantes do Uruguai, entre os anos de 1985 e 2016, logo, todas as manifestações de fala realizadas em plenário desde o início do governo civil até os dias atuais. Neste sentido a proposta foi mapear as posições em disputa no tocante aos direitos reprodutivos das mulheres, utilizando como fonte principal de pesquisa os discursos parlamentares.

A comparação entre estes países é relevante por se constituírem em casos opostos, no tocante ao tratamento dos direitos reprodutivos das mulheres. O Uruguai se tornou o único país da região, em período recente, a aprovar uma legislação de descriminalização da interrupção voluntária da gravidez. Já no Brasil verifica-se a ascensão de forças políticas, sociais e religiosas ultraconservadoras, as quais são, em grande medida, responsáveis por conduzir de modo regressivo a discussão sobre o aborto no Poder Legislativo.

A comparação entre Brasil e Uruguai foi realizada a partir de alguns parâmetros. Em primeiro lugar foi efetuada com base em um recorte espacial específico, isto é, a análise dos pronunciamentos proferidos em uma esfera do Poder Legislativo, a Câmara dos Deputados do Brasil e a Câmara de Representantes do Uruguai². Em segundo, foi também aplicado um recorte

¹ Esta tese, intitulada “*Com a palavra os nobres deputados: frequência e ênfase temática dos discursos dos parlamentares brasileiros*” recebeu o Prêmio Capes em 2017, na área Ciência Política/Relações Internacionais.

² Esta investigação poderia também ser baseada nos pronunciamentos realizados no Senado de cada país, outra esfera do Poder Legislativo. Contudo, nos concentramos na Câmara dos Deputados em virtude do volume dos dados obtidos, por conseguinte, o alcance das evidências acerca das posições e disputas em torno do aborto, tendo em vista que o

temático, ou seja, entre os diversos assuntos que compõem a agenda parlamentar selecionamos os discursos sobre o aborto. Por último, o recorte temporal foi equivalente para ambos os países. Portanto, apesar das enormes diferenças entre Brasil e Uruguai, tais recortes viabilizam a análise comparativa pelo fato de nos concentrarmos no material produzido pelos/as representantes políticos/as de uma instituição do Estado circunscrita, que possuem função similar no regime democrático³.

Esse projeto de pesquisa foi iniciado em 2013 e se concentrou na análise dos pronunciamentos efetuados na Câmara dos Deputados do Brasil, os quais foram inicialmente coletados e analisados no âmbito do projeto: “Direito ao aborto e os sentidos da maternidade: atores e posições em disputa no Brasil contemporâneo”, coordenado pela Prof^a Flávia Biroli e pelo Prof. Luis Felipe Miguel, desenvolvido na Universidade de Brasília (UnB), com resultados já publicados (MIGUEL; BIROLI, 2016; MIGUEL; BIROLI; SANTOS, 2017; SANTOS; SILVA, 2016; SILVA, 2016; 2018).

O primeiro passo foi a seleção dos pronunciamentos que iriam compor a base de análise. Para isso, elaboramos um conjunto de palavras-chave que permitisse coletar as diferentes formas de construção da fala sobre o aborto. Após testes para experimentá-las no mecanismo de busca no site da Câmara dos Deputados Federais do Brasil, a conclusão foi que os termos mais apropriados seriam os seguintes: “aborto”, “abortamento”, “interrupção voluntária da gravidez”, “interrupção da gravidez”, “interrupção voluntária da gestação” e “interrupção da gestação”.

A investigação na Câmara dos Representantes do Uruguai foi efetuada após o término da realizada na Câmara dos Deputados do Brasil. Para estabelecer uma análise comparativa foram adotados, na medida do possível, os mesmos parâmetros e procedimentos, salvo por pequenas adequações executadas, principalmente idiomáticas.

Após o processo de seleção, todos os pronunciamentos foram lidos e analisados. Para cada discurso uma ficha no software estatístico *Sphinx Lexica*⁴ foi preenchida, com 32 variáveis de classificação dos discursos. No anexo I consta o modelo utilizado em ambos os países. A utilização deste instrumento foi de suma importância à sistematização das informações, realizado em três etapas. A primeira etapa consistiu na documentação da fala parlamentar, com o registro da *Página, Expediente (BR) / Sessão Plenária (UY)* em que o discurso foi pronunciado e Data do discurso nos Diários da Câmara dos Deputados e dos Representantes. Na segunda etapa foram

número de senadores a cada legislatura no Brasil é de 81 e no Uruguai 30, já o número de Deputados é de 513 e 99, respectivamente.

³ A sistematização sobre a atividade legislativa é um fator de estímulo às pesquisas com foco neste material. Esta investigação está analisando outros países, como a Argentina, porém a ausência deste mecanismo em países (por exemplo: Colômbia e Paraguai) é fator que impede avanços.

⁴ O software *Sphinx Lexica*, versão 5.1, permite: a definição de questões fechadas, abertas e numéricas; agrupamento de questões; cruzamento e preparação de variáveis (combinar, transformar e fundir); tabelas de análise simples descritiva, médias, correlações, variância e regressão; tabela léxica; reagrupamento de léxicos; verbatim (extração de textos); elaboração de relatórios descritivos e elaboração de gráficos distintos.

registradas as informações de identificação do/a parlamentar pronunciante, tais como: Nome, Sexo, Filiação Partidária, Unidade Federativa (BR) / Departamento (UY) pelo qual foi eleito/a, e o número de *Mandatos* que estava exercendo. A última etapa consistiu em classificar o conteúdo expresso em cada discurso, tais como: as Palavras-chave mencionadas na fala, a Centralidade com que o tema do aborto foi tratado no pronunciamento, Posição Geral sobre o assunto, Posição específica (tipo de ampliação ou restrição ao aborto); Argumentos empregados para sustentar sua posição; o Argumento Principal da fala; o(s) Argumento(s) que o/a parlamentar buscou contestar e/ou refutar; a Auto identificação utilizada como argumento de autoridade para pontuar um lugar de fala (por exemplo: mãe, mulher, médico, sacerdote e jurista); a especificação de algum Fato do momento sobre o qual o pronunciamento se baseou, interno e/ou externo à atividade legislativa, por fim, o arquivamento do Discurso e Observações sobre ele. O recurso tornou exequível a sistematização e cruzamento dos dados obtidos, bem como a construção de panoramas qualitativos e quantitativos de um material composto essencialmente por textos (Em nota de pesquisa, Silva (2017a), explicito a forma de utilização e o papel de cada variável de classificação dos discursos).

3 A organização institucional para o exercício da fala no ambiente parlamentar

A partir desses procedimentos, a pesquisa na Câmara dos Deputados do Brasil coletou 1102 discursos e analisou 1078 discursos⁵, proferidos entre janeiro de 1985 e dezembro de 2016. Os dados correspondem ao período que abrange a 47ª legislatura até a 55ª legislatura. Na Câmara de Representantes do Uruguai coletamos 352 discursos e analisamos 337, proferidos entre janeiro de 1985 e dezembro de 2016, entre a 42ª legislatura até a 48ª legislatura.

Inicialmente precisamos pontuar que no Brasil são eleitos 513 deputados federais, para o exercício do mandato em legislatura com duração de 4 anos. No Uruguai são eleitos 99 parlamentares à Câmara de Representantes, para legislatura com duração de 5 anos. Essa composição nos legislativos nacionais foi relativamente constante entre 1985 e 2016, em parte explicam as diferenças na proporção dos discursos pronunciados.

É importante ressaltar também que os discursos foram pronunciados sob uma base legal distinta. No Brasil o Código Penal de 1940, promulgado pelo Decreto-Lei nº 2.848, estabeleceu os dispositivos jurídicos sobre o aborto, em grande parte, vigentes até os dias atuais. Nesta legislação o ato é enquadrado entre os crimes contra a pessoa e a vida, com punições ao aborto provocado pela gestante e por terceiros, as atenuantes desta lei são: Art. 128 - a ausência de

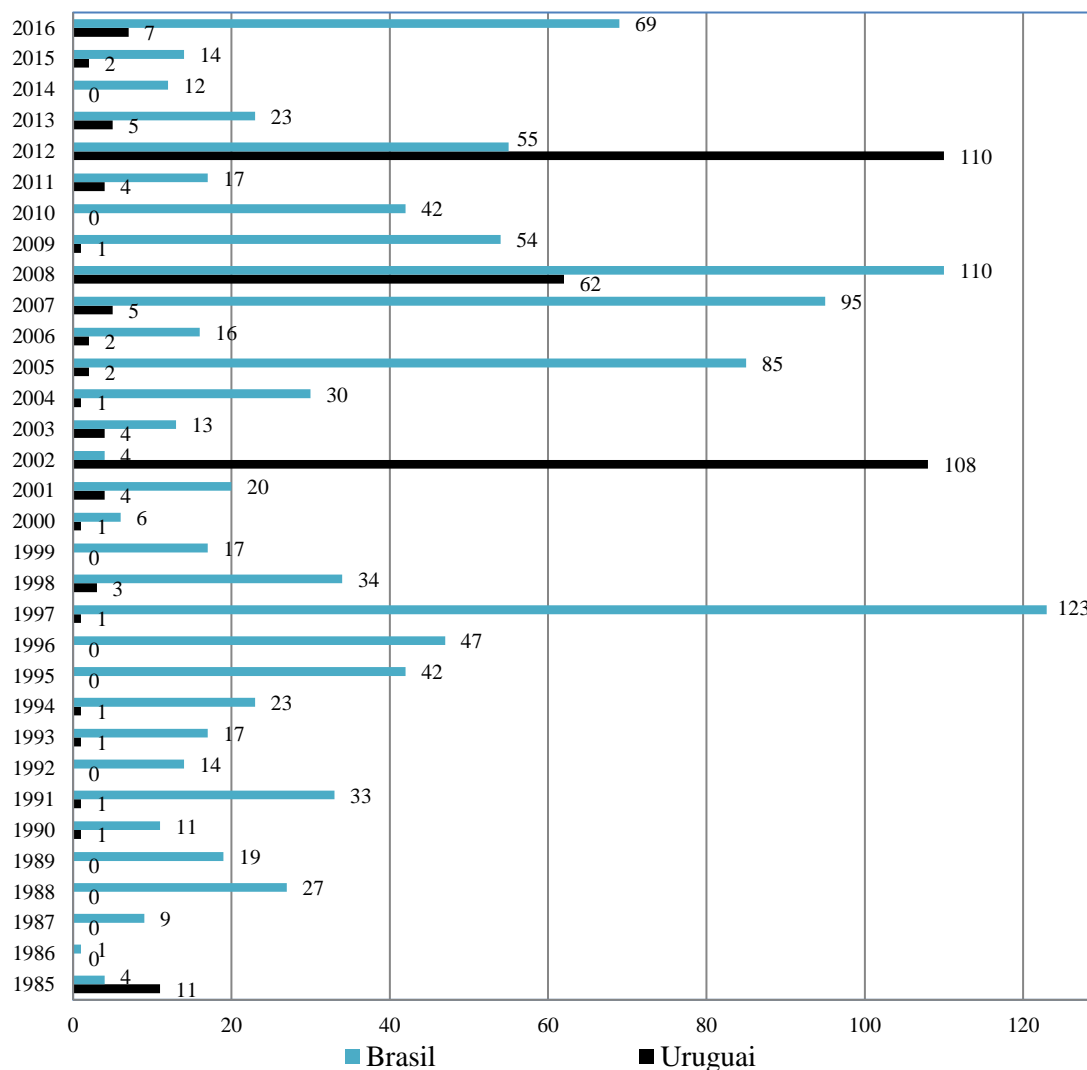
⁵ Essa diferença entre o número de discursos coletados e analisados diz respeito ao fato de alguns pronunciamentos terem sido classificados em sua centralidade como *Irrelevante*, pois empregavam algumas das palavras-chave, mas com outra conotação, por exemplo: “O governo abortou o plano de medidas econômicas”. Estes pronunciamentos foram excluídos da análise.

punição quando provocado por médico na circunstância em que não há outro meio para salvar a vida da mãe e quando a gestação é resultado de estupro (BRASIL, 1940). Em 2012 os/as Ministros/as do Supremo Tribunal Federal incorporaram outra atenuante, a descriminalização do aborto em fetos diagnosticados com anencefalia.

Por sua vez, no Uruguai o aborto se tornou delito e criminalizado por meio da Lei nº 9.763 de 1938. Esta legislação abarcou um número amplo de exceções sobre os quais não se aplicava qualquer tipo de pena, desde que o aborto fosse realizado por um médico, entre as atenuantes estão: gravidez com risco de saúde ou vida da mulher; gravidez consequente de estupro; penúria econômica e honra (Art. 328, incisos 1-5) (URUGUAI, 1938). Esta legislação vigorou até o ano de 2012, quando a interrupção voluntária da gravidez foi descriminalizada.

Esta quantidade total de pronunciamentos está distribuída de modo desuniforme ao longo da série histórica. Como é possível notar no gráfico abaixo, em alguns anos há pouquíssimos registros, ao passo que outros atingem picos de discursos.

Gráfico 1 - Número de discursos sobre o aborto, entre 1985-2016.



Fonte: Elaboração própria.

Os resultados apresentados no gráfico permitem diagnosticar que os pronunciamentos no Brasil sobre o aborto apresentam uma frequência relativa em cada ano do período de investigação, embora sejam constatados aumentos e diminuições significativas em alguns anos. Já no Uruguai 83% dos discursos (280 de 337) foram pronunciados em apenas três anos: 2002, 2008 e 2012. Essa constatação já enuncia algumas características singulares, mas que serão tratadas adiante.

É necessário antes demonstrar que esses pronunciamentos foram classificados e distinguidos de acordo com a centralidade com que a interrupção voluntária da gravidez foi tratada em cada um. A classificação do grau de centralidade é essencial em pesquisas dessa natureza, pois identifica a formatação de cada discurso e também o fato de que eles não possuem as mesmas características, devido ao enfoque concedido por cada parlamentar em sua fala. Assim, na variável “15 - O aborto é tema”, era possível assinalar uma entre cinco categorias de preenchimento acerca da centralidade, são elas: 1º *focado*, quando a matéria era o ponto central da fala; 2º *um entre vários*, apontada em situações que a questão do aborto era um de outros temas tratados no pronunciamento; 3º *secundário de outro foco*, quando o tema era apenas complemento de outro assunto principal; 4º *referência lateral*, nas ocasiões em que havia meramente breve citação ou alusão ao aborto; 5º *irrelevante*, quando não havia qualquer relação do tema tratado com a questão do aborto⁶. Os resultados desta classificação podem ser analisados na tabela abaixo.

Tabela 1 - Distribuição dos discursos (quantidade de citações e porcentagem) de acordo com a centralidade ao tema do aborto na Câmara dos Deputados do Brasil e Câmara de Representantes do Uruguai, entre 1985-2016.

Centralidade ↓	País →	Uruguai		Brasil	
		Q.	%	Q.	%
Focado		276	78,3%	664	60,3%
Um entre vários		2	0,6%	225	20,4%
Secundário de outro foco		21	6%	119	10,8%
Referência lateral		38	10,8%	71	6,4%
Irrelevante		15	4,3%	23	2,1%
TOTAL OBS.		352	100%	1102	100%

Fonte: Elaboração própria.

Novamente é possível perceber que há profunda diferença nos discursos proferidos quando comparados cada país, desta vez quanto ao modo como foram enunciados nas casas legislativas. Por um lado, o número/percentual de pronunciamentos que se dedicaram integralmente a matéria, no Uruguai ele representa quase a totalidade de discursos proferidos,

⁶Como já dito, estas falas utilizavam os termos com outra conotação. Quando era marcado *irrelevante* nenhuma outra resposta era registrada.

porquanto que no Brasil mais da metade. Por outro, no Uruguai é muito baixo o índice de pronunciamentos que trataram da questão do aborto conjuntamente a outros assuntos, de maneira secundária e até mesmo como referência lateral, no Brasil essas formas de mobilização aparecem com maior proeminência nas falas parlamentares.

A organização da atividade legislativa e das sessões plenárias é, em grande medida, a principal explicação para os diferentes resultados referente à dispersão dos discursos ao longo da série história no Brasil e sua concentração em períodos específicos no Uruguai, do mesmo modo explica os resultados aferidos na centralidade ao tema do aborto nos pronunciamentos.

Os espaços destinados ao exercício da palavra na Câmara dos Deputados do Brasil são compostos por cinco sessões plenárias. Na sessão do Grande Expediente, os deputados dispõem de 25 minutos para o exercício da palavra. Cada deputado pode fazer o uso da palavra apenas 3 vezes por semestre (BRASIL, 1989; 2012). Neste espaço ocorrem com maior frequência os apartes parlamentares. O Pequeno Expediente tem duração de sessenta (60) minutos, os deputados dispõem de cinco (5) para se pronunciarem. Este ambiente é conhecido como “pinga fogo”, pois este é um dos principais momentos em que o/a parlamentar pode expressar divergências a medidas adotadas pelo governo ou dissertar sobre fatos ocorridos na sociedade. É possível discursar todos os dias nesta sessão, desde que haja disponibilidade, e que o/a deputado/a solicite à Mesa Diretora (BRASIL, 2012; FOSCHETE, 2007).

As Comunicações Parlamentares e das Lideranças acontecem somente quando há disponibilidade de tempo, isto é, quando não se esgota o tempo do Pequeno e Grande expediente e da Ordem do Dia. O tempo disponível é proporcional ao número de membros das respectivas bancadas, com o mínimo de três (03) e o máximo de dez minutos (10), sem apartes e prorrogação. Por sua vez, a Ordem do dia é organizada pelo Presidente da Câmara dos Deputados com base na agenda mensal, embora possua uma pauta prévia isso não impede que os parlamentares estabeleçam relações com outros temas que julguem importante à sua explanação em relação a matéria em discussão na Ordem do Dia (BRASIL, 1989; 2012; FOSCHETE, 2007).

As três primeiras sessões ordinárias, Pequeno Expediente, Grande Expediente e Comunicações Parlamentares, são livres e sem temática específica, já as duas últimas, Comunicações das Lideranças e Ordem do Dia, exigem condições, tais como, ser líder do partido⁷ e discursar acerca de uma temática focada, respectivamente.

Há sessões plenárias que acontecem em ocasiões excepcionais. Este é o caso da Comissão Geral, sessão realizada para o debate de matérias relevantes, com a possibilidade da presença de autoridades, especialistas, membros da sociedade civil, e demais pessoas com experiência e conhecimento na matéria. Como podemos observar na Comissão Geral⁸ há um foco no tema em

⁷O líder do partido pode ceder seu espaço de fala para outro/a deputado/a do mesmo partido.

⁸ Proposta conjuntamente pelos líderes dos partidos ou por requerimento de um terço da totalidade dos membros da Câmara dos Deputados (Brasil, 2012).

discussão, que fundamenta sua convocação e sua própria realização. Outro caso é a sessão solene e/ou homenagem, que ocorre em virtude de comemorações especiais ou devido à recepção de personalidades, também admitindo convidados à Mesa do Plenário (BRASIL, 2012; FOSCHETE, 2007)⁹. Na tabela abaixo cruzamos os dados referentes à centralidade do discurso e a sessão plenária em que foi pronunciado.

Tabela 2 - Distribuição dos discursos (quantidade de citações e porcentagem) por sessão plenária da Câmara dos Deputados do Brasil e centralidade do tema, entre 1985-2016.

Centralidade → Expediente↓	Focado		Um entre vários		Secundário de outro foco		Referência lateral		TOTAL	
	Grande expediente	74	11,2%	60	26,7%	27	22,7%	16	22,5%	177
Pequeno expediente	264	39,8%	87	38,7%	44	37%	25	35,6%	420	39%
Ordem do dia	108	16,3%	20	9%	13	11%	7	9,9%	148	13,8%
Comunicações	133	20%	51	22,7%	21	17,6%	13	18,3%	218	20,2%
Homenagem	4	0,6%	2	0,9%	6	5%	5	7%	17	1,6%
Comissão geral	10	1,5%	1	0,4%	1	0,8%	2	2,8%	14	1,3%
Aparte	50	7,5%	4	1,8%	5	4,2%	1	1,4%	60	5,6%
Votação	21	3,2%	0	0,0%	2	1,7%	1	1,4%	24	2,3%
TOTAL	664	100%	225	100%	119	100%	70	100%	1078	100%

Fonte: Elaboração própria.

Para o propósito de comparação consideramos interessante notar na tabela que a maioria dos discursos foi efetuada em sessões com tempo disponível oscilando entre três e cinco minutos. Este dado corrobora uma tendência também verificada por outras pesquisas, cujo diagnóstico demonstra que as falas na Câmara dos Deputados se caracterizam por intervenções de cunho informativo, celebrações, recado às bases eleitorais sobre a agenda do/a parlamentar e breves tomadas de posição sobre algum assunto. Tudo isso realizado em curto espaço de tempo, muitas vezes aglutinando mais de um tema no pronunciamento¹⁰ (MOREIRA, 2017).

Inversamente, outro aspecto relevante na tabela é o índice relativamente baixo de pronunciamentos proferidos durante o Grande Expediente. Visto que nesta sessão o/a parlamentar dispõe de mais tempo para dissertar sobre temas de sua escolha, além de somente poder utilizar a palavra três vezes durante o semestre neste espaço, o que significa que terá de eleger agendas que

⁹ Em ambas as sessões os discursos são realizados majoritariamente pelos/as líderes ou representantes dos partidos (ou bloco) por um tempo de cinco minutos, porém na Comissão Geral há a possibilidade dos/as demais parlamentares discursarem por até três minutos.

¹⁰Vale ressaltar que algumas sessões, como o Pequeno Expediente, são transmitidas ao vivo em cadeia nacional.

considera prioritárias de serem discutidas em sua fala. Quando analisamos o número de discursos “focados” no Grande Expediente este número, que em sua totalidade já pode ser considerado baixo, cai para menos da metade, representando apenas 74 falas.

A forma como estão organizadas as sessões plenárias ordinárias na Câmara dos Deputados do Brasil permitem a repercussão quase imediata de agendas e fatos externos e internos à sua atividade¹¹. O impacto de alguns episódios, internos ou externos, pode ser observado pela elevação na quantidade de discursos nas conjunturas e anos específicos em que ocorreram. Devido a esta característica dos pronunciamentos, acrescentamos à pesquisa no Brasil outra variável na ficha, intitulada “Há algum caso do momento ao qual o discurso faz menção?”¹², que permitiu classificar com exatidão quando e a forma como estas agendas e fatos incidiram sobre os pronunciamentos. Na tabela abaixo apresentamos as categorias de preenchimento contidas nessa variável e os resultados obtidos.

Tabela 3 - Apresenta em números absolutos e percentuais os casos citados nos discursos, proferidos na Câmara dos Deputados do Brasil, entre 1985-2016.

Caso citado no discurso	Quantidade de citações	%	Período de maior ressonância
Processo de elaboração da Constituição de 1988	35	3,3%	1987 até 1989
Projeto de Lei 20/91	84	7,8%	1993 até 1998
Proposta de Emenda Constitucional 25/95	40	3,7%	1995 e 1996
Vista de João Paulo II ao Brasil	11	1%	1997
Liminar sobre aborto de anencéfalos	28	2,6%	2004
Comissão Tripartite	15	1,4%	2005
Normas técnicas do Ministério da Saúde	61	5,6%	1998 / 2005 até 2007
Projeto de Lei 1135/91	80	7,4%	2005 até 2013
Frentes Parlamentares contra o aborto	103	9,6%	2005 até 2009
Marchas em defesa da vida	31	2,9%	2005 até 2012
Movimento Brasil sem Aborto	13	1,2%	2006 até 2008
Estatuto do nascituro	39	3,5%	2005 até 2015
Posicionamento do Ministro José Gomes Temporão	10	0,9%	2007
Encontros de Legisladores e Governantes pela Vida	17	1,6%	2007 até 2009
Campanha da fraternidade da CNBB	10	0,9%	2008
CPI do aborto	45	4,2%	2009 até 2009
Aborto de menina de 9 anos e excomunhão dos médicos	24	2,3%	2009
Aborto na disputa Presidencial 2010	15	1,4%	2010
Reforma do Código Penal – PL 236/2012	17	1,6%	2012
Julgamento dos anencéfalos no STF	23	2,2%	2008/2012
Decisão do STF sobre anencéfalos	19	1,8%	2012
STF e o aborto em caso de microcefalia (Zika)	47	4,3%	2016
Epidemia Zika Vírus - Casos Microcefalia	20	1,85%	2016
Outro	140 ¹³	13%	-----
Não	346	32,1%	-----
TOTAL	1273	-----	-----

Fonte: Elaboração própria.

¹¹ Fatos internos são, por exemplo, discursos, iniciativas políticas/jurídicas e projetos de lei provenientes dos poderes constituídos. Já os externos se referem, por exemplo, manifestações políticas ou religiosas e os fatos que acontecem na sociedade e se tornam matéria de discussão dos/as deputados/as.

¹² Esta foi a única situação em que tivemos que criar uma variável específica.

¹³ Este número elevado é resultado de nossa decisão em abordar os casos com impacto nos discursos. Destes 140 registros, 62 casos são citados apenas uma vez e nenhum dos demais casos alcança o número de dez citações.

É plausível notar que os principais casos, externos ou internos à atividade legislativa, evocados nas falas dos/as parlamentares são relacionados à aos movimentos contra o aborto e dos grupos religiosos na Câmara dos Deputados, bem como sua atuação para impedir ampliações e/ou regulamentações no direito ao aborto, como no caso da Anencefalia e as Normas técnicas do Ministério da Saúde. Aliás, a proeminência da mobilização religiosa nesta agenda é uma das principais singularidades do debate no legislativo brasileiro, sobretudo a partir dos anos 2000 (SANTOS; SILVA, 2017a; SILVA, 2017b).

Por sua vez, na Câmara de Representantes do Uruguai há três sessões plenárias, são elas: ordinárias, extraordinárias e especiais. Nelas são discutidos apenas o roteiro previamente estabelecido da Ordem do Dia, o que as difere é a atenção que darão para cada tema, as sessões ordinárias são compostas por dez assuntos, as extraordinárias por cinco e as especiais por apenas um assunto (URUGUAI, 2014). Os pronunciamentos analisados no legislativo uruguaio estão distribuídos, segundo a sessão plenária, da seguinte forma: 144 (43,7% do total de 337) proferidos nas sessões ordinárias; 192 (57%) em sessões extraordinárias; e apenas um (0,3%) em sessão especial.

Para se pronunciarem sobre algum tema que não está na Ordem do Dia, os/as parlamentares dispõem de dois espaços, são eles: *Exposiciones Verbales* e *Exposiciones Escritas*. As *Exposiciones Verbales* ocorrem meia hora antes (media hora previa) do início das sessões ordinárias, e são compostas por seis pronunciamentos com duração total de até cinco minutos cada, estas manifestações servem basicamente para realizar encaminhamentos e para pedidos de inclusão de matérias na Ordem do Dia (URUGUAI, 2014). Caso o/a deputado/a deseje discursar por um período equivalente ao disponível para as falas realizadas durante a Ordem do Dia¹⁴, deve apresentar pedido (com precisão sobre o tema) de *Exposición Verbal* ao Presidente da Câmara, este pedido deverá ser votado pelos/as parlamentares. Em caso de aprovação (por maioria dos votos), o Presidente inclui o pronunciamento na Ordem do Dia em data posterior a solicitação, pois para discursar no mesmo dia deverá também ser anexado um pedido de urgência, que igualmente será submetido à votação (URUGUAI, 2014). As *Exposiciones Escritas* seguem o mesmo rito de apreciação e votação pelo Presidente e deputados/as.

A partir destes pontos podemos perceber que na Câmara de Representantes do Uruguai os espaços para realização de discursos não relacionados com a Ordem do dia são reduzidos (tanto de tempo como de ambientes) e restringidos por normas regimentais. Isto ajuda a esclarecer muitas interrogações que possam ter surgido, pois explicam o alto percentual de pronunciamentos classificados como “focados” no tema. Uma vez que os/as deputados/as discursaram, na maioria das vezes, quando projetos de lei (PL) para descriminalização do aborto estavam em apreciação

¹⁴ Por quinze minutos prorrogáveis até dez minutos, com possibilidade de apartes (URUGUAI, 2014).

na Ordem do dia¹⁵. Foi assim em 2002, onde em diferentes sessões os/as parlamentares da Câmara de Representantes aprovaram o PL3107/1993, mas que foi vetado no Senado naquele mesmo ano. Já em 2008, o PL 536/2006 foi aprovado em sessão única na Câmara de Representantes e na Câmara de Senadores, porém o Presidente Tabaré Vazquez (Frente Ampla) vetou a proposição. Em 2012, em diferentes sessões, o PL 567/2011 foi aprovado nas duas casas do Poder Legislativo e sancionado pelo Poder Executivo, chefiado por José Mujica (Frente Ampla), modificando a legislação e estabelecendo em seu primeiro artigo que: *“Toda mujer mayor de edad tiene derecho a decidir la interrupción voluntaria de su embarazo durante las primeras doce semanas del proceso gestacional”*.

De modo algum essas informações permitem concluir que o legislativo uruguaio obstrua deliberações ou as realize de forma inadequada. Apenas indica que há um rito específico para as sessões plenárias. Isto porque, as deliberações focadas ocorrem preponderantemente nas comissões temáticas. Na verdade, a partir da discussão realizada nelas que seus membros decidirão sobre a viabilidade de levar o tema à apreciação na Ordem do dia (tendo em vista, por exemplo, questões estratégicas)¹⁶. Dessa forma, quando chega à deliberação nas sessões plenárias a matéria já está em formato de projeto de lei. Aliás, O Poder Legislativo da Argentina é regido por normas muito similares, por esse motivo a discussão legislativa sobre o aborto em 2018 foi histórica, até então jamais tinha havido deliberação sobre o tema¹⁷.

O exercício e as informações apresentadas possibilitam realizar uma inferência sobre a magnitude dos dados da pesquisa. Neste sentido, utilizando meramente um critério numérico está claro que a quantidade de pronunciamentos proferidos no Brasil (1078) e no Uruguai (337) é assimétrica. Essa diferença pode ser facilmente explicada pela proporcional diferença no número de parlamentares eleitos no Brasil e no Uruguai, 513 e 99, respectivamente, assim como pelos espaços livres disponíveis ao uso da fala. Não obstante, utilizando como parâmetro de comparação a substância dos pronunciamentos, isto é, o modo como foram proferidos, podemos aferir outra percepção acerca da magnitude dos dados. Isto dito, tendo em vista que a maioria das falas efetuadas na Câmara de Representantes do Uruguai apresenta como característica o fato de terem sido pronunciados de maneira focada na matéria, por um tempo de 15 a 25 minutos. No Brasil, os discursos com estas características são proferidos na sessão do Grande Expediente, cujo índice na pesquisa atingiu o número de 74 pronunciamentos (6,9% do total de 1078), isso equivale a apenas

¹⁵ A única exceção ocorreu em 1985, quando o tema foi inserido na Ordem do Dia sem que algum projeto de lei estivesse em processo de tomada de decisão. Após alguns pronunciamentos a sessão foi interrompida devido a um tumulto entre os parlamentares por divergência quanto ao assunto.

¹⁶ Seria possível ter analisado os pronunciamentos nas comissões, porém a ausência de uma comissão específica no Brasil sobre o aborto dificultaria a comparação, já que esse é outro ambiente da atividade parlamentar, com regras de funcionamento e restrição à participação de todos/as parlamentares.

¹⁷ Neste ano, na Universidade Federal de Pelotas, analisamos todos os pronunciamentos proferidos na Argentina, com a participação de Amanda Albuquerque, André Vidazinha e Jordana Ramalho.

31,6% dos 250 discursos (74,3% de 337) aferidos com este padrão na pesquisa no Uruguai¹⁸.

Portanto, a diferença entre os países em números absolutos é inversamente proporcional a diferença em termos de substância das falas no tratamento do assunto. Por um lado, esse diagnóstico apenas revela que cada casa legislativa possui um rito próprio para organizar o modo como os debates se desenvolvem no curso das legislaturas¹⁹. Por outro lado, esse processo de ponderação da magnitude dos dados promove certo equilíbrio entre realidades, pois dependendo do ângulo de observação é possível estabelecer desnivelamentos em ambos os casos.

4 Considerações finais

Neste texto almejei elucidar a importância da análise dos pronunciamentos parlamentares para o entendimento das dinâmicas vigentes no âmbito da política nacional, com foco nos dados de minha pesquisa nos discursos sobre o aborto no Brasil e no Uruguai. A partir disso, procurei apontar a necessidade de examinar e reconhecer a importância da organização institucional do Poder Legislativo sobre o espaço de fala na atividade parlamentar, cujo principal efeito é produzir discursos com características distintas. O relato dessa experiência visa apresentar uma parte relevante da investigação, especialmente pelos desafios na comparação, com o intuito de colaborar em pesquisas nesse campo, e, sobretudo receber contribuições da comunidade acadêmica para equívocos, realinhamento no curso e aperfeiçoamento no processo de compreensão da análise dos pronunciamentos parlamentares.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento interno da Câmara dos Deputados**. 10. ed. Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012. 415 p. (Série textos básicos; n. 71). Disponível em:
http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18847/regimento_interno_10ed.pdf?sequence=13. Acesso em: 12 nov. 2019.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 15 jan. 2019.
- BRASIL. **Resolução da câmara dos deputados nº 17, de 1989**. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília: Congresso Nacional, 1989. Disponível em:
<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1989/resolucaodacamaradosdeputados-17-21-setembro-1989-320110-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 12 nov. 2019.

¹⁸ Neste caso excluindo os pronunciamentos realizados na *media hora previa* e os pedidos de esclarecimento (solicitado ao Presidente da Câmara quando o/a parlamentar é citado em outra fala), ambos com duração de cinco minutos, caso contrário o número seria de 276 focados.

¹⁹ Nada disso autoriza conclusões definitivas sobre a (in)disposição de cada sistema político e dos/as parlamentares em discutir sobre a questão do aborto, para isso seria necessário um parâmetro comparativo sobre o enfoque dado a outros assuntos neste mesmo período.

FOSCHETE, Mozart. Regimento interno da câmara dos deputados – Comentado. 7. ed. Brasília: Editora Vestco, 2007.

MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia (orgs.). **Aborto e democracia**. 1 ed. São Paulo: Editora Alameda, 2016. 242 p.

MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia; SANTOS, Rayani Mariano. O direito ao aborto no debate legislativo brasileiro: a ofensiva conservadora na Câmara dos Deputados. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. 23, p. 230-260, 2017.

MOREIRA, Davi Cordeiro. **Com a palavra os nobres deputados**: frequência e ênfase temática dos discursos dos parlamentares brasileiros. 2016. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

SANTOS, Rayani Mariano; SILVA, Luis Gustavo Teixeira. O direito à vida como ponto de partida para a análise do debate parlamentar sobre o aborto no Brasil e no Uruguai. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 40. 2016, Caxambu. **Anais [...]**. São Paulo: ANPOCS, 2016. Disponível em: <http://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/40-encontro-anual-da-anpocs/st-10/st29-3/10454-o-direito-a-vida-como-ponto-de-partida-para-a-analise-do-debate-parlamentar-sobre-aborto-no-brasil-e-uruguai/file>. Acesso em: 12 nov. 2019.

SILVA, Luis Gustavo Teixeira. O debate legislativo sobre o aborto no Brasil e no Uruguai. **Revista Teoria & Pesquisa**, São Carlos, v. 26, n. 3, 2017a. Disponível em: <http://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/view/616>. Acesso em: 19 nov. 2019

SILVA, Luis Gustavo Teixeira. Religião e Política no Brasil. **Latinoamerica - Revista de Estudios Latinoamericanos**, México, v. 64, p. 223-256, 2017b. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1665-85742017000100223&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 19 nov. 2019

SILVA, Luis Gustavo Teixeira. Laicidade do Estado no Uruguai: Considerações a partir do debate parlamentar sobre o aborto (1985-2016). **Religião e Sociedade**, v. 38, n. 2, p.53-84, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rs/v38n2/0100-8587-rs-38-2-00053.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2019

URUGUAI. **Lei nº 9.763, de 28 de janeiro de 1938**. Modifica o capítulo IV, título XII do Livro II do Código Penal promulgado pela Lei nº. 9.155, de 4 de dezembro de 1933, e declara o aborto como delito. Diário Oficial [da República Oriental do Uruguai], Montevideo, 1938.

URUGUAI. **Reglamento de la Cámara de Representantes**. Montevideo: Cámara de Representantes, 2014. 272 p. Disponível em: <http://www.diputados.gub.uy/docs/reglamento14.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2019

Artigo recebido em: 2019-08-09

Artigo reapresentado em: 2019-09-23

Artigo aceito para publicação em: 2019-10-22

APÊNDICE I

Ficha de preenchimento dos discursos sobre o aborto no Brasil e no Uruguai

DOCUMENTAÇÃO			
1- Nº do discurso/Executante <input type="text"/> <i>A resposta é obrigatória.</i>	2 – Página <input type="text"/> <i>A resposta é obrigatória.</i>	3 – Ano (exemplo) <input type="radio"/> 1985 <input type="radio"/> 1986 <input type="radio"/> 1987 <input type="radio"/> 1988 <input type="radio"/> 1989 <input type="radio"/> 1990 <input type="radio"/> ...	<input type="radio"/> 2001 <input type="radio"/> 2002 <input type="radio"/> 2003 <input type="radio"/> 2004 <input type="radio"/> <input type="radio"/> 2015 <input type="radio"/> 2016
4 – Mês <input type="text"/> <i>A resposta deve ser entre 1 e 12.</i> <i>A resposta é obrigatória.</i>	5 – Dia do Pronunciamento <input type="text"/> <i>A resposta deve ser entre 1 e 31.</i> <i>A resposta é obrigatória.</i>	<i>A resposta é obrigatória.</i>	
6 – Expediente (Brasil) <input type="radio"/> Grande Expediente <input type="radio"/> Pequeno Expediente <i>Você pode marcar 1 alternativa. A resposta é obrigatória.</i>	<input type="radio"/> Ordem do dia <input type="radio"/> Comunicações Parlamentares <input type="radio"/> Comunicações Lideranças	6 – Sessão Legislativa (Uruguai) <input type="radio"/> Sessão Ordinária <input type="radio"/> Sessão Extraordinária <input type="radio"/> Sessão Especial	
IDENTIFICAÇÃO			
7 – Nome do (a) Parlamentar <input type="text"/> <i>A resposta é obrigatória.</i>	8 – Sexo <input type="radio"/> Feminino <input type="radio"/> Masculino <i>A resposta é obrigatória.</i>	9 – Em caso de aparte, o orador aparteado era: <input type="text"/>	
10 - Partido Brasil (exemplo) <input type="radio"/> PCdoB <input type="radio"/> PT <input type="radio"/> PMDB <input type="radio"/> PSB <input type="radio"/> PDT <input type="radio"/> PSDB <input type="radio"/> PFL/DEM <input type="radio"/> Outro		13 – UF (BR - exemplos): <input type="radio"/> Rio Grande do Sul <input type="radio"/> São Paulo <input type="radio"/> Bahia <input type="radio"/> Distrito Federal	
11 – Se outro Partido, qual? <input type="text"/> <i>A resposta é obrigatória.</i>		12 – Mandato <input type="radio"/> Primeiro <input type="radio"/> Segundo <input type="radio"/> Terceiro <input type="radio"/> Quarto ou mais <i>A resposta é obrigatória</i>	13 – Departamento (UY - exemplos): <input type="radio"/> Montevideú <input type="radio"/> Canelones <input type="radio"/> Rivera <i>A resposta é obrigatória.</i>
CONTEÚDO DO DISCURSO			
14 – Palavra-chave <input type="radio"/> 1. Aborto <input type="radio"/> 2. Abortamento <input type="radio"/> 3. Interrupção voluntária da gravidez <input type="radio"/> 4. Interrupção da gravidez <input type="radio"/> 5. Interrupção da gestação <input type="radio"/> 6. Interrupção voluntária da gestação <input type="radio"/> 7. Nenhuma (indicar motivo nas observações)		15 - O aborto é tema: <input type="radio"/> Focado <input type="radio"/> Um entre vários <input type="radio"/> Secundário de outro foco <input type="radio"/> Referência lateral <input type="radio"/> Irrelevante <i>Você pode marcar 1 alternativa. A resposta é obrigatória</i>	

<p><i>Você pode marcar 6 alternativas.</i></p>		
<p>16 – O discurso se coloca:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> 1. A favor da ampliação do aborto legal <input type="radio"/> 2. A favor da manutenção do aborto legal <input type="radio"/> 3. A favor da restrição do aborto legal <input type="radio"/> 4. Contra o aborto (genérico) <input type="radio"/> 5. Por novas medidas punitivas e/ou de controle <input type="radio"/> 6. Pela educação sexual e/ou planejamento familiar <input type="radio"/> 7. Não se posiciona <p><i>Você pode marcar 2 alternativas – A resposta é obrigatória.</i></p>		
<p>17 – Caso seja a favor da ampliação do aborto:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> 1. Descriminalização total <input type="radio"/> 2. Permissão em caso de inviabilidade do feto <input type="radio"/> 3. Ampliação da rede de assistência hospitalar <input type="radio"/> 4. Não indica que tipo de ampliação <input type="radio"/> 5. Outra ampliação <p><i>Você pode marcar 4 alternativas</i></p>	<p>19 – Caso seja a favor da restrição do aborto legal e/ou por novas medidas punitivas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> 1. Proibição total <input type="radio"/> 2. Estupro <input type="radio"/> 3. Risco de vida da gestante <input type="radio"/> 4. Inviabilidade do feto <input type="radio"/> 5. Políticas de repressão ao aborto <input type="radio"/> 6. Não indica que tipo de restrição <input type="radio"/> 7. Outra restrição <p><i>Você pode marcar 6 alternativas –</i></p>	
<p>18. Se outra ampliação, qual?</p> <input type="text"/>	<p>20. Se outra restrição, qual?</p> <input type="text"/>	
<p>21 – Tipos de argumentos assumidos pelo (a) Parlamentar</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> 1. Argumentos religiosos <input type="radio"/> 2. Argumentos científicos <input type="radio"/> 3. Aborto é uma questão de saúde pública <input type="radio"/> 4. Liberdade individual <input type="radio"/> 5. Controle da mulher sobre o próprio corpo <input type="radio"/> 6. Argumentos jurídicos <input type="radio"/> 7. Argumentos econômicos <input type="radio"/> 8. Inviolabilidade do direito à vida 	<p>23 – Qual é o argumento principal do discurso?</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> 9. Injustiça social <input type="radio"/> 10. Argumentos morais (não explicitamente religiosos) <input type="radio"/> 11. Argumentos vinculados à opinião pública <input type="radio"/> 12. Controle da natalidade como estratégia imperialista <input type="radio"/> 13. Laicidade do Estado <input type="radio"/> 14. Outro <input type="radio"/> 15. Nenhum 	<p>25 – O discurso se coloca contra algum tipo de argumento?</p>
<p><i>As variáveis 21, 23 e 25 são respondidas com os mesmos argumentos, a diferença é sua função na classificação.</i></p>		
<p>22 – Outro argumento, qual?</p> <input type="text"/>	<p>24 – Outro principal, qual?</p> <input type="text"/>	<p>26 - Outro contra-argumento, qual?</p> <input type="text"/>
<p>27 – Autoidentificação como argumento de autoridade:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> 1. Mãe <input type="radio"/> 2. Mulher <input type="radio"/> 3. Médico (a) <input type="radio"/> 4. Secerdote <input type="radio"/> 5. Jurista <input type="radio"/> 6. Cientista <input type="radio"/> 7. Outra <input type="radio"/> 8. Nenhuma 	<p>28 – Outra identificação, qual?</p> <input type="text"/>	
<p>29 - O discurso se baseia em algum fato do momento?</p>		<p>30 – Outro Fato, qual?</p> <input type="text"/>

Brasil (exemplos) <ul style="list-style-type: none">○ PEC 25/95○ Normas técnicas do MS○ CPI do Aborto○ Marcha em defesa da Vida	<ul style="list-style-type: none">○ STF e a Anencefalia○ PL 20/91○ Microcefalia○ Outro○ Nenhum	Uruguai (exemplos) <ul style="list-style-type: none">○ PL3107/1993○ Mons. Cotugno○ Outro○ Nenhum	<div style="border: 1px solid black; height: 40px; width: 100%;"></div>
31 – Discurso <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 5px;"><i>Colocar o texto do pronunciamento na íntegra.</i></div>	32 – Observações <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 5px;"><i>Expor alguma observação sobre o discurso</i></div>		



POLICIAIS MILITARES NOS LEGISLATIVOS ESTADUAIS: PRODUÇÃO LEGISLATIVA, TEMAS E INTERESSES CORPORATIVOS

MILITARY POLICE OFFICERS IN STATE LEGISLATIVES: LEGISLATIVE PRODUCTION, THEMES AND CORPORATE INTERESTS

OFICIALES DE POLICIA MILITARES EN LEGISLATIVO DE LAS PROVINCIAS: PRODUCCIÓN LEGISLATIVA, TEMAS E INTERESES CORPORATIVOS

Elias Ariel de Souza*

Resumo: A partir da legislatura de 2015 a 2018, com foco no conjunto das proposições legislativas, decidimos observar o universo dos deputados estaduais egressos das polícias militares no Brasil no sentido de verificar se os interesses corporativos das instituições policiais militares impactam no que propõem. Recorremos à base de dados do TSE e às bases de dados de recursos humanos das próprias Polícias Militares. Constatamos que o volume de proposições legislativas tende a diminuir na medida em que passa a legislatura; que no universo das proposições o tema “homenagens” corresponde a 23%, o tema “administração pública” 16,2 % e o tema “social” 14,3%; os interesses corporativos das policiais militares no Brasil representam em percentual cumulativo apenas 11,6 % entre outros achados. Não obstante os achados, aspectos do comportamento parlamentar policial militar permanecem abertos à discussão teórica.

Palavra-chave: Polícias militares; Deputados estaduais; Proposições legislativas.

Abstract: From the 2015-2018 legislature, with a focus on all legislative proposals, we decided to look at the universe of state deputies exiting from the military police in Brazil in order to verify whether the corporate interests of military police institutions impact what they propose. We used the TSE database and the military police (PM) own human resources databases. We find that the volume of legislative propositions tends to decrease as the legislature passes; whereas in the universe of propositions the theme “honors” corresponds to 23%, the theme “public administration” 16.2% and the “social” theme 14.3%; The corporate interests of military police officers in Brazil represent in cumulative percentage only 11.6% among other findings. Notwithstanding the findings, detailed aspects of military police officers parliamentary behavior remain open to theoretical discussion.

Keywords: Military police officers; State congressman; Legislative proposals.

*Mestrando em Ciência Política no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná na linha de Elites Política. E-mail: major.elias@gmail.com. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-5211-6871>

Resumen: Desde la legislatura 2015-2018, con un enfoque en todas las propuestas legislativas, decidimos analizar el universo de los diputados estatales que salen de la policía militar en Brasil para verificar si los intereses corporativos de las instituciones de la policía militar afectan lo que proponen. Utilizamos la base de datos TSE y las propias bases de datos de recursos humanos de la policía militar. Encontramos que el volumen de propuestas legislativas tiende a disminuir a medida que pasa la legislatura; Considerando que en el universo de las proposiciones el tema de “honorés” corresponde al 23%, el tema de la “administración pública” el 16,2% y el tema “social” el 14,3%; Los intereses corporativos de los oficiales de la policía militar en Brasil representan en porcentaje acumulado solo el 11.6% entre otros hallazgos. A pesar de los hallazgos, los aspectos detallados del comportamiento parlamentario de los oficiales de las policías militares permanecen abiertos a discusión teórica.

Palabras clave: Oficiales de policía militares; Diputados de las provincias; Propuestas legislativas.

1 Introdução

Após o regime de exceção de 1964 a 1985 e a conseqüente redemocratização do país, imaginava-se o fim de qualquer protagonismo militar ou policial na política nacional, todavia, nos últimos oito anos observamos a ascensão na cena política desses mesmos extratos profissionais (militares e policiais¹). A título de exemplo, considerando apenas candidatos a deputado federal em todo o Brasil oriundos dos segmentos policial e militar, entre 1998 e 2014, o número cresceu em quase noventa por cento, passando de 120 para 209 candidatos (BERLATTO; CODATO; BOLOGNESI, 2016, p. 95).

Os resultados das eleições de 2018 confirmaram a tendência de evolução na presença de militares e policiais nos parlamentos. Na comparação entre 2014 e 2018, o número de parlamentares eleitos para as Assembleias, Câmara Federal e Senado saltou de 18 para 74 parlamentares, mais que quadruplicando o número em apenas uma legislatura. Isto poderia ratificar o argumento de que a experiência profissional dos agentes de segurança pública é um recurso social facilmente instrumentalizável durante campanhas eleitorais uma vez que as demandas da sociedade brasileira nesse campo tendem, em geral, para o reforço das formas repressivas de controle (BERLATO; CODATO, 2014, p. 2). Neste sentido, considerados apenas os policiais militares eleitos, a tabela 1 nos demonstra a força do fenômeno a partir das instituições das polícias militares brasileiras.

¹“Militares” se refere aos membros das Forças Armadas e Polícias Militares Estaduais; “policiais” se refere aos membros das polícias de natureza civil da esfera federal e estaduais (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Polícias Cíveis dos Estados).

Tabela 1 - Policiais militares eleitos em 2014 e 2018 por cargos.

Eleitos no ano de 2014			
Senadores	Deputados Federais	Deputado Estaduais	Total
00	09	24	33
Eleitos no ano de 2018			
Senadores	Deputados Federais	Deputado Estaduais	Total
02	13	32	47

Fonte: Elaboração própria a partir de TSE (2018).

Da tabela 01 podemos extrair um percentual de 42% de crescimento na presença policial militar nas casas legislativas (Assembleias, Câmara Federal e Senado). Ainda, complementando, dos 24 deputados estaduais eleitos em 2014, 08 foram reeleitos em suas unidades federativas em 2018; dois deputados estaduais eleitos em 2014, ascenderam à Câmara Federal em 2018; dois deputados federais eleitos em 2014, foram reeleitos em 2018 e, um deputado federal eleito em 2014, ascendeu ao Senado Federal em 2018.

O presente artigo constitui uma fração da pesquisa em curso no campo das análises sobre os legislativos subnacionais e dos recentes estudos sobre militares no parlamento onde se busca identificar a existência de relações entre a origem policial militar dos deputados estaduais e seu comportamento legislativo e, se há, que relações são estas. Aqui, nossa ambição via análise do conjunto das proposições legislativas dos parlamentares estaduais é de saber se estes deputados propõem legislações voltadas aos interesses corporativos e, se as propõem, qual a relevância delas.

2 O comportamento parlamentar e a produção legislativa

Pesquisas sobre o legislativo em suas várias dimensões constituem um dos temas mais caros à Ciência Política brasileira desde a década de 1990. Por um lado, o Congresso Nacional Brasileiro “é, hoje, sem sombra de dúvida, uma das instituições mais estudadas pelos cientistas políticos” Por outro lado, a arena subnacional ainda é carente de estudos mais aprofundados ou, no limite, está longe de ser comparada às análises dedicadas à Câmara dos Deputados e Senado Federal (SANTOS, 2008; PERES; CARVALHO, 2012; TOMIO; RICCI, 2012; CARVALHO, 2012 *apud* PARANHOS, 2014, p. 20).

Não obstante a referência imediatamente anterior, dando um passo atrás e olhando para a tradição dos estudos legislativos, nos parece coerente algum resgate da literatura para o entendimento de como se comportam os parlamentares, quais os incentivos ou constrangimentos que moldam seu comportamento e, por conseguinte, influem no que propõem ou deixam de propor, mesmo que em nível subnacional.

Neste sentido, nos estudos sobre o grande tema do legislativo encontramos duas correntes dominantes: a funcionalista com foco em detectar o papel da casa legislativa em relação ao país ou estado que representa; e a neo-institucionalista que utiliza o comportamento dos parlamentares como variável explicativa do Poder Legislativo. Para a abordagem funcionalista, o poder legislativo pode ser ativo, reativo ou “carimbador”. A ativo quando age de forma decisiva na implementação de programas governamentais e alocação de recursos, exercendo influência significativa sobre o processo decisório; reativo é aquele cujas prerrogativas do poder de tomada de decisão são delegadas ao poder Executivo (COX; MORGENTERN, 2002; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002 *apud* PARANHOS, 2014, p. 26); e “carimbador” como aquele que funciona inteiramente a adstrito à iniciativa do governo.

A abordagem neo-institucionalista por sua vez, se ramifica em três correntes: distributiva, informacional e partidária. O modelo distributivista tem por ponto de partida a motivação dos parlamentares. Parlamentares, basicamente, querem se reeleger. A perspectiva informacional se constrói em diálogo direto com a versão distributivista, nela, o postulado majoritário estabelece que as escolhas feitas pela legislatura devem, em última análise, ser escolhas feitas pela maioria de seus membros, aplicando-se aos dois domínios de escolhas em que o Poder Legislativo opera: tanto ao votar leis como ao escolher as regras e procedimentos a ordenar seus trabalhos. As versões distributivista e informacional guardam um ponto essencial em comum: o reconhecimento da centralidade das comissões enquanto os eixos estruturadores da atividade legislativa. A versão partidária rejeita esta dicotomia. De acordo com seus proponentes, o sistema de comissões deve ser entendido tomando por referência os próprios partidos. A o invés de ver as comissões com o um a forma de organização legislativa que independe dos partidos, estes autores propõem que elas sejam entendidas com o um a forma de governo partidário (LIMONGI, 1994).

Do ponto de vista do que propõem os parlamentares, os estudos nos apresentam que no Brasil as proposições, especialmente Projetos de Lei, são constrangidos pela estrutura de incentivos eleitorais o que, por sua vez, obstaculizaria tratarem de questões fundamentais, somado a incapacidade de seleção de candidatos pelas lideranças partidárias, descentralização do sistema político e a competição intrapartidária que incentivariam o comportamento personalista dos legisladores (MAINWARING; AMES; SAMUELS, *apud* TOMIO; RICCI, 2012, p. 207).

Segue o raciocínio no sentido de que há presente também na literatura a percepção de uma tendência de concentração geográfica de votos em regiões ou cidades, redundando que a produção legislativa teria, em termos de conteúdo, um caráter relativo e secundário focadas essencialmente em concederem vantagens particularistas. O argumento então, basicamente desenvolvido para os deputados federais, poderia ser estendido aos deputados estaduais, assim, a qualidade das normas introduzidas pelos deputados estaduais tornar-se-iam preponderantemente de cunho paroquialista (TOMIO; RICCI, 2012, p. 207).

Acrescentado outra visão sobre o comportamento dos parlamentares os autores Castro, Anastasia e Nunes (2009) em trabalho sobre as determinantes do comportamento político de parlamentares estaduais em doze casas legislativas brasileiras, desenvolveram um índice para medir o grau de “particularismo” destes e, o índice construído teve resultado estatisticamente consistente para o conjunto dos deputados estudados onde o grau de particularismo pareceu alto.

No mesmo estudo seguem os autores dizendo que a variação do grau de particularismo entre deputados de uma mesma Casa Legislativa relaciona-se: 1) ao posicionamento ideológico dos partidos a que são filiados; e 2) à dimensão explorada pelos estudos sobre conexão eleitoral. Assinalam da maior probabilidade de comportamento particularista dos deputados filiados a partidos mais à direita e a associação encontrada entre o tipo de apoiadores consistentes e de base eleitoral dos deputados e o grau de particularismo de seu comportamento legislativo.

Todavia, na sequência do mesmo raciocínio anterior, recomendam prudência dado a necessidade de se examinar as conclusões que obtiveram à luz de dados sobre a distribuição geográfica da votação obtida pelos parlamentares, assim como de informações sobre o modelo de organização legislativa e o grau de desenvolvimento institucional apresentados por casas legislativas de diferentes estados (CASTRO; ANASTASIA; NUNES, 2009).

Feito este breve resgate da literatura, passaremos a nos concentrar, especificamente na produção legislativa de parlamentares estaduais egressos das polícias militares no sentido de avançarmos no nível subnacional através de um segmento profissional específico, para tanto, necessitamos de uma metodologia adequada como descreveremos na próxima seção.

3 Metodologia

Como dissemos, os reconhecidos esforços intelectuais em curso sobre o tema, ainda que recentes, notadamente, partem de análises que tendem a enxergar esses segmentos de forma agregada. Aqui, com vistas à precisão científica e para melhor compreensão os estudos devem ser desagregados. Neste sentido é preciso compreender que o segmento policial se dilui em características (organizacionais, sociográficas, ideológicas, etc.) distintas pelos três níveis federativos; o segmento militar assim também se distingue em nível federal e estadual; as próprias polícias militares se distinguem, para além das características citadas, em dois estratos internos bem marcados, oficiais enquanto dirigentes e praças enquanto executores².

Portanto, dado a relevância conjuntural política que representam os segmentos militar e policial e em homenagem à necessária precisão científica, nos pareceu interessante analisar o segmento policial militar em particular como faremos em seguida a partir de suas proposições legislativas nos parlamentos estaduais.

²Por ordem hierárquica decrescente: Oficiais (Coronel, Tenente Coronel, Major, Capitão, 1º Tenente e 2º Tenente); Praças (Aspirante, Subtenente, 1º Sargento, 2º Sargento, 3º Sargento, Cabo e Soldado).

Para tanto, trabalhamos com 1061 casos como unidade de observação já estabelecida em banco de dados categorizado a partir das assembleias legislativas estaduais, correspondendo ao total das proposições legislativas de 21 parlamentares³ egressos das fileiras das polícias militares (unidade de análise) distribuídos em 14 unidades federativas (conforme se observa na tabela 2), no recorte temporal proposto que corresponde a legislatura de 2015 a 2018 a partir das espécies: Projetos de lei, Projetos de Lei Complementar e Emendas Constitucionais.

Tabela 2 - Distribuição dos deputados estaduais egressos das polícias militares na legislatura 2015 a 2018 por unidade federativa, posto e/ou graduação.

UF	Oficiais	Praças	Quantidade
SP	02 Coronéis	-	02
MG	01 Coronel	01 Sargento, 01 Cabo	03
BA	-	01 Sargento, 01 Soldado	02
CE	01 Capitão	-	01
RR	-	01 Soldado	01
MS	-	01 Cabo	01
PE	-	01 Soldado	01
AM	-	01 Cabo	01
SE	01 Capitão	-	01
ES	-	01 Cabo	01
RO	-	01 Soldado	01
GO	01 Major	-	01
MA	-	01 Cabo	01
RJ	01 Coronel, 01 Major	02 Soldados	04
Totais	08	13	21

Fonte: Elaboração própria.

Analizamos o conjunto das proposições legislativas incluindo os próprios interesses corporativos do ponto de vista da quantidade, da frequência temporal, por estrato de classe profissional e por temáticas, bem como, algumas inferências sobre taxa de sucesso obtendo-se frequências através do sistema IBM -SPSS - Statistics.

Inicialmente, a título de clareza, ao analisarmos o conjunto das proposições legislativas podemos verificar como se distribuem por espécies durante todo o período da legislatura. Constatamos que 906 proposições se deram via de Projetos de Lei (85,4%), 112 proposições se deram via Emendas Constitucionais (10,5%) e 43 proposições via Projeto de Lei Complementar (4,1%).

³24 elementos correspondem ao total de parlamentares estaduais egressos das PMs eleitos para a legislatura 2015/2018. 21 elementos correspondem ao número de deputados estaduais egressos das PMs em exercício na legislatura 2015/2018 e dos quais se possuíam dados disponíveis sobre produção legislativa.

Um segundo passo necessário seria estabelecer tipologias para enquadrar cada proposição em um tema específico. Neste sentido há duas tipologias desenvolvidas por Santos (2001) e Amorim e Santos (2003) que nos socorrem. A tipologia de Santos (2001), analisando a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, é composta por nove categorias, a saber: administração, segurança, homenagem, orçamento, direitos das minorias, utilidade pública, empréstimo, tributário e outros, ausentes temáticas de natureza tributária ou econômica.

A tipologia concebida por de Amorim e Santos (2003) é voltada ao Legislativo nacional composta por oito categorias: administrativo, econômico, honorífico, orçamentário, político, social, cultural-científico-tecnológico e ecológico. No nosso caso, aproveitando algumas categorias destes autores, adaptamos para enquadrar também os interesses corporativos eventualmente presentes nas proposições dos parlamentares estaduais egressos das polícias militares no Brasil, como se vê na tabela 3.

Tabela 3 - Temas definidos pelo autor para as proposições legislativas de parlamentares estaduais egressos das polícias militares, legislatura de 2015 a 2018.

Carreira	Refere-se às proposições legislativas com vistas a ascensão profissional do PM.
Benefícios	Refere-se às proposições legislativas com vistas a concessão de benefícios de ordem salarial, previdenciária, assistencial e financeira ao PM.
Infraestrutura	Refere-se às proposições legislativas com vistas a infraestrutura da PM: materiais, equipamentos, edificações, ampliação e otimização de recursos humanos, bem como, referem-se às proposições legislativas com vistas a alterações organizacionais na PM.
Social	Refere-se às proposições legislativas com vistas ao grande tema da saúde pública; refere-se às proposições legislativas com vistas ao grande tema da educação e outros temas de interesse social
Segurança	Refere-se às proposições legislativas com vistas ao grande tema da segurança pública.
Domínio Econômico	Refere-se às proposições legislativas com vistas ao tema do orçamento público; proposições legislativas com vistas ao tema tributário; proposições legislativas com vistas ao fomento, vedação ou regulação no domínio econômico (indústria, comércio, serviços).
Homenagem	Refere-se às proposições legislativas com vistas a homenagens, louvores, tributos, condecorações, agradecimentos, bem como, refere-se à produção legislativa às proposições legislativas com vistas a declaração de utilidade pública, etc.

Administração Pública	Refere-se às proposições legislativas com vistas a atos e processos da administração pública geral, Executivo, Legislativo e Judiciário.
Outros Temas	Refere-se às proposições legislativas não contempladas com temática específica.

Fonte: elaboração própria a partir de Santos (2001) e Amorim e Santos (2003).

Identificamos no curso da pesquisa que alimenta o presente texto que o tema “benefícios”, assim como os demais temas corporativos, deveriam ser relativizados dado que seria possível, uma vez sendo os policiais militares pertencentes aos quadros dos executivos estaduais, encontrarmos áreas de sobreposição em relação aos demais funcionários públicos estaduais do Executivo, Legislativo ou Judiciário. Como garantir que um benefício qualquer apresentado como proposição não seja extensivo? Que tal proposição não tenha sido na origem concebida para além, antes, ou também em função dos interesses das corporações policiais militares? Para tanto, examinamos cada proposição de *per si* e as enquadrámos num modelo de vinculação de interesses (conforme a tabela 4) que qualifica as proposições de interesse corporativo.

Tabela 4 - Descrição dos tipos de vinculação de interesses corporativos para enquadramento das proposições legislativas de parlamentares estaduais egressos das polícias militares, legislatura de 2015 a 2018.

Direta	Refere-se à produção legislativa exclusivamente vinculada aos interesses corporativos (instituição PM ou de seus membros, como propostas para carreira, benefícios financeiros, previdenciários, salariais, estruturação da instituição, efetivo, equipamentos etc.).
Indireta	Refere-se à produção legislativa vinculada de forma indireta ou residual aos interesses corporativos (instituição PM ou de seus membros, especialmente benefícios financeiros, previdenciários e salariais dados ao quadro geral do funcionalismo e aos PPM também e/ou alterações estruturais de gestão ou administração dos órgãos públicos que atendam também interesses da PM).

Fonte: Elaboração própria.

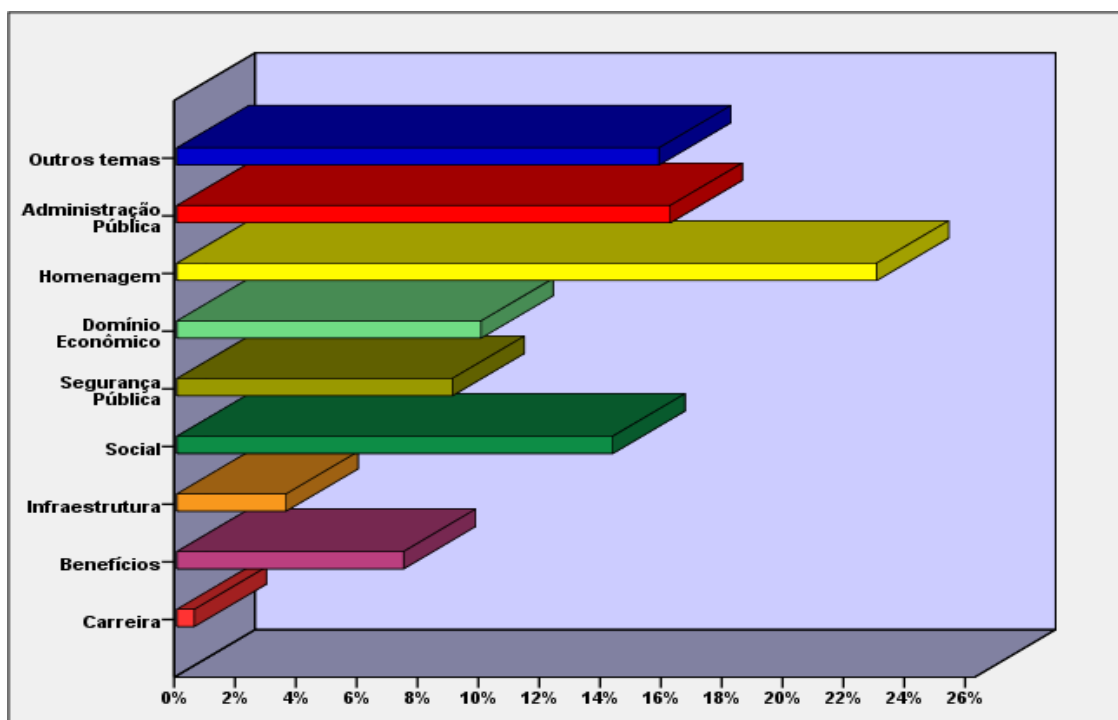
4 As proposições legislativas dos deputados estaduais egressos das polícias militares

Os temas das proposições apresentadas pelos parlamentares estaduais egressos das polícias militares no Brasil revelam percentuais diversificados, todavia, nos permitem algumas interpretações iniciais. Quando, portanto, consideramos todo o período legislativo (2015 a 2018) e o universo das proposições de todos os parlamentares autores (1061 proposições), verificamos que o tema “homenagens” corresponde à 23% de todas as proposições, o maior percentual de um tema específico, correspondendo a 244 proposições; seguindo, temos o tema da “administração pública” com 16,2 % (172 proposições); “outros temas” 15,8 % (168 proposições); “tema social”

com 14,3% (152 proposições) e o tema “domínio econômico” com 10% (106 proposições).

Abaixo de uma centena de casos segue o tema “segurança pública” com 9% (96 proposições) e, com os menores percentuais, temos os temas de interesse corporativo: “benefícios” com 7,4 % (79 proposições); “infraestrutura” com 3,6 % (38 proposições) e “carreira” com 0,6% (06 casos). O gráfico 1 nos fornece uma visão espacial dos percentuais da distribuição temática:

Gráfico 1 - Frequência percentual dos temas na legislatura 2015 a 2018 do conjunto dos deputados estaduais egressos das polícias militares.



Fonte: Elaboração própria.

Para efeitos de comparação, Ranulfo Paranhos ao estudar a produção legislativa subnacional relacionando às demandas sociais afim de construir um índice para mensurar a responsividade das casas legislativas em nove Estados (AP, ES, MG, PB, PR, RS, SC, SE e SP) entre os anos de 2007 a 2010, constatou que quando considerados os assuntos a que os projetos de lei se referem, aqueles classificados como “Administrativa” são os que mais foram submetidos (73,29%); do total de propostas, “Política Pública” foi o segundo assunto que mais recebeu submissão (16,97%), seguido das propostas “Honoríficas” (5,66%) e “Econômica” (2,63%) (PARANHOS, 2014, p. 153). Desta forma podemos observar certa similaridade de relevância do constatado por Paranhos em relação aos nossos quatro primeiros temas específicos, ainda que não conhecida exatamente nas mesmas posições percentuais.

Obviamente que o tema homenagens ou honorífico pende de alguma explicação dado certa preferência legislativa. Neste sentido, Pessine e Pratti (2015) em estudo sobre o padrão da

organização parlamentar e produção legislativa na Assembleia Legislativa do Espírito Santo (2007-2010) detectaram que o Legislativo propunha preferencialmente projetos sociais e honoríficos. O interesse em projetos honoríficos residiria no fato de que a aprovação desse tipo de matéria não dependeria da movimentação de grandes recursos políticos por parte do parlamentar, baixo custo, sendo uma forma de viabilizar a consecução de políticas distributivistas às bases eleitorais do legislador. Naquele estudo identificaram que das 427 proposições de conteúdo honorífico, 423 tiveram origem no Legislativo (PESSINE; PRATTI, 2015).

De outro lado, em se tratando de interesses corporativos alcançados em nosso estudo, podemos constatar que quando de iniciativa propositiva de seus egressos, no período estudado, representam em percentual cumulativo apenas 11,6 % do total das proposições, dito de outra maneira, os interesses corporativos (“benefícios”, “infraestrutura” e “carreira”) somados correspondem a 123 proposições em 1061. No mesmo sentido, a segurança pública, enquanto área de origem e expertise desses parlamentares, acaba também ocupando uma posição muito modesta percentualmente.

5 Ciclo da produção legislativa

Ao fracionarmos o período legislativo em cada ano de legislatura individualmente, mantendo a análise de frequência pelo conjunto do total de parlamentares estaduais egressos das policiais militares, pudemos constatar que a maior diferença no volume de proposições se dá nos extremos da legislatura, vale dizer que a maior quantidade de proposições se apresenta no primeiro ano e a menor quantidade no seu último ano. No primeiro ano da legislatura analisada, 2015, contamos 477 proposições o que correspondem a 44,9% do total delas; já no último ano, 2018, verificamos apenas 85 proposições que equivalem a 8% do conjunto.

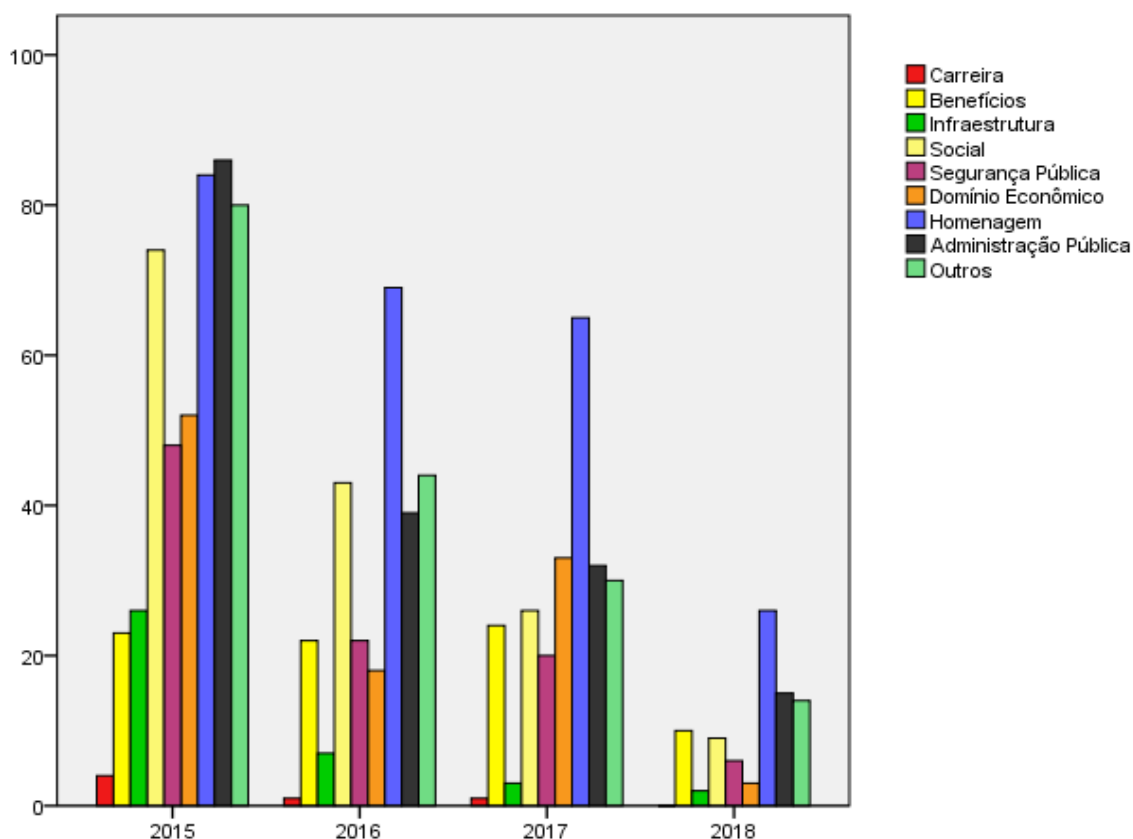
Sobre a temporalidade da produção legislativa, Paranhos em seu estudo sobre parlamentos subnacionais, como mencionamos anteriormente, detectou que, de maneira geral, o primeiro ano da legislatura para todos os Estados apresentou um número maior de submissões de projetos de lei do que o último a ano e a tendência no segundo ano foi sempre ter um número menor de submissões que o anterior, apontando como umas das possíveis causas para esse fenômeno o fato de que o sistema eleitoral brasileiro reservou os anos pares como anos eleitorais (PARANHOS, 2014, p. 123-24).

No nosso caso, nos anos intermediários, 2016 e 2017, respectivamente constatamos 265 e 234 proposições equivalendo a 25% e 22% do conjunto total delas de onde se interpreta que há um claro processo de queda no volume de proposições na medida que a legislatura avança estabelecendo dois extremos.

A par do evidente processo propositivo decrescente em nossa pesquisa, o tema “homenagem” resiste e se fortalece. Esclarecendo, o tema “homenagem” corresponde

percentualmente a 17,6% no primeiro ano; 26 % no segundo ano; 27,8% no terceiro ano e 30,6% no último ano de legislatura. De forma mais tímida, mas, também crescente, os interesses corporativos se veem representados pelo tema “benefícios” com respectivamente 4,8%, 8,3%, 10,3% e 11,8% durante a legislatura, embora quando discutirmos taxa de sucesso poderemos demonstrar com clareza a relatividade e a fragilidade desse crescimento corporativo discreto. No gráfico 2 logo em seguida, podemos visualizar os temas apresentados ano a ano a partir de suas frequências:

Gráfico 2 - Frequência dos temas por ano de legislatura do conjunto dos deputados estaduais egressos das polícias militares.



Fonte: Elaboração própria.

Como constatamos pouco antes de discutirmos a legislatura ano a ano, os interesses corporativos parecem não constituir prioridade propositiva dos parlamentares estaduais egressos das polícias militares e esta constatação se reforça uma vez que neste ponto não se trata de taxa de sucesso, mas, apenas de apresentar ou não uma ideia ou demanda via uma espécie legislativa. De outro lado, teríamos de ponderar o quanto as instituições ou seus membros poderiam constranger um parlamentar egresso em relação aos seus interesses, poderíamos pensar aqui na efetividade do lobby das polícias militares, a efetividade da ação de grupos de interesse ou pressão sobre tais parlamentares.

Neste ponto, Santos (2012) em estudo sobre o lobby da indústria e comportamento

parlamentar na Câmara dos Deputados, dentro de uma análise empírica de votações em três modelagens (governo vs CNI; oposição vs CNI; e governo vs CNI ou oposição vs CNI) ao se perguntar se o lobby afetaria os deputados ligados ao setor produtivo de maneira diferenciada, a resposta foi sim. O lobby afetou mais aos deputados ligados à indústria do que aos demais deputados. Em termos substantivos, a probabilidade de o deputado não empresário votar indisciplinado foi de 29,4%, enquanto a probabilidade para deputados com alguma ligação com o setor produtivo foi bem parecida, qual seja, 26,9%. Contudo, quando se fala de deputados cuja atividade econômica é (ou foi) especificamente a atividade industrial, a probabilidade aumentou significativamente. Para esses deputados industriais, a razão de chance quase três vezes maior que se ele fosse não industrial. Em termos substantivos, isso significa que a probabilidade de o lobby fazer efeito sobre esses deputados foi muito mais efetiva do que sobre os demais (SANTOS, 2012).

Não obstante a resposta de Santos à pergunta que se fez, assenta em raciocínio seguinte que ainda que os modelos analisados tenham levado a crer que o lobby tem efeito, funcionaria muito mais como mecanismo de reforço do que propriamente como capaz de exercer uma influência decisiva com vistas à mudança do comportamento do parlamentar no Plenário; embora o lobby possa ter alguma capacidade explicativa para a indisciplina do parlamentar, se rivaliza com o posicionamento ideológico prévio do deputado, bem como, com a sua filiação partidária. Desta forma, fatores para além do lobby seriam importantes e concorrentes na explicação do comportamento parlamentar no caso específico (SANTOS, 2012, p. 34).

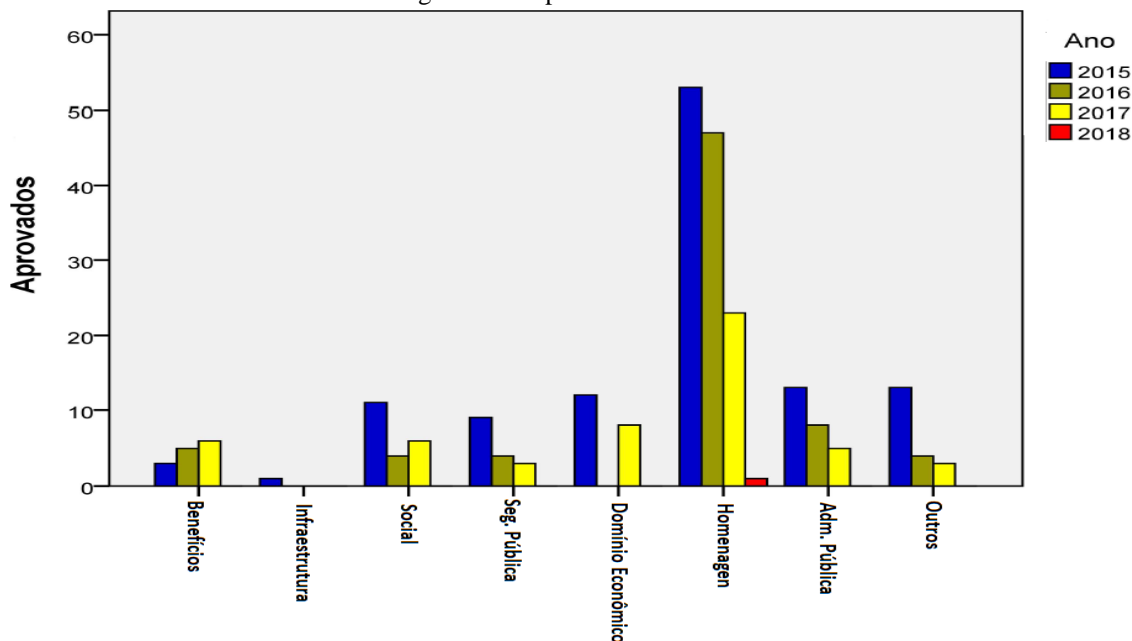
Do nosso lado, uma vez as polícias militares serem bem marcadas em dois estratos profissionais distintos social e economicamente, buscamos também distinguir a frequência de proposições entre oficiais e praças. Neste sentido constatamos que do total das proposições os praças respondem por um percentual de 65,7% (697 proposições) e os oficiais com 34,3% (364 proposições). Entretanto, esta diferença inicial deve ser ponderada. Os praças correspondem a 61,9 % do total de parlamentares estaduais egressos das polícias militares e os oficiais correspondem a 38,09 % deles, assim, pode-se dizer que a frequências propositiva entre eles é equilibrada.

Agora, quando analisamos estes dois estratos sob o ponto de vista exclusivo dos interesses corporativos, temos um dado interessante. O tema carreira ainda que represente apenas 0,6% de todas as proposições, foi apresentado quase exclusivamente por praças. Isto poderia refletir uma resistência dos oficiais em mudanças legislativas que possam modificar o status quo das instituições policiais militares no que diz respeito a ascensão profissional de praças para o seu próprio estrato dado que para além de aspectos econômicos e sociais diversos e bem marcados, há processo de acesso e carreira diferenciados. Não há, em regra, nas polícias militares uma carreira linear que permita a um Soldado aspirar a chegar ao posto de Coronel, a não ser que se submeta ao acesso exclusivo para recrutamento de oficiais.

6 Das proposições à lei, há sucesso?

A resposta para a pergunta com a qual abrimos esta seção é afirmativa, sim há algum sucesso no sentido de que parte do que se propõem os deputados estaduais egressos das polícias militares se torna legislação, entretanto, procuraremos agora explorar seus percentuais e tentar revelar sua significância. As frequências dos temas aprovados podem ser visualizadas no gráfico 3 seguinte:

Gráfico 3 - Frequência dos temas aprovados por ano de legislatura do conjunto dos deputados estaduais egressos das polícias militares.



Fonte: Elaboração própria.

Ao tomarmos os dados absolutos, ou seja, todas as proposições legislativas em relação às que tiverem sucesso (aprovação), verificamos que do conjunto de 1061 proposições apenas 242 foram aprovadas, vale dizer 22,8 % de sucesso, uma taxa modesta dos parlamentares estaduais egressos das polícias militares se comparada com o que já foi identificado sobre o assunto em outros estudos. Neste sentido, Tomio e Ricci (2012, p. 198) ao estudarem o desempenho das Assembleias Legislativas de 12 unidades federativas durante duas legislaturas seguidas (1999 a 2002 e 2002 a 2006), constataram que a taxa de sucesso média geral do conjunto das casas legislativas, quando a iniciativa propositiva reside nelas mesmas, se situa em 43%, praticamente o dobro desempenho dos deputados estaduais egressos das polícias militares aqui descritos.

Fracionando os dados correspondentes as proposições e aprovações temos: o tema “homenagem” que responde por 244 proposições teve aprovadas 124 (50, 8% de aprovação); “domínio econômico” com 106 proposições, teve aprovadas 20 (18,8% de aprovação); “benefícios” é o melhor desempenho do interesse corporativo com 14 proposições aprovadas de 79 apresentadas (17,7% de aprovação); “segurança pública” com 96 proposições teve aprovadas

16 (16,6% de aprovação); “administração pública” com 172 proposições, teve aprovadas 26 (15,1% de aprovação); “social” com 152 proposições, teve aprovadas 21 (13,8% de aprovação); “outros temas” com 168 proposições, teve aprovadas também 20 (11,9% de aprovação). Nas últimas posições deste ranking de proposições aprovadas estão o tema “infraestrutura” com apenas uma aprovação de 38 proposições apresentadas (2,6% de aprovação) e o “tema carreira” que não possui qualquer proposição aprovada das 06 apresentadas.

Ao tratarmos das proposições legislativas dos parlamentares estaduais egressos das policiais militares em seção anterior, fizemos referência ao estudo de Paranhos que detectou que os projetos de lei que concediam títulos de cidadão honorário e de natureza semelhante compreenderam um quarto de todas as propostas transformadas em lei pelas assembleias legislativas subnacionais, ratificando, como também detectamos, a relevância do tema “homenagem”.

Seguindo, como dissemos, Tomio e Ricci (2012) analisaram 12 assembleias legislativas estaduais e o nosso estudo se baseia em 14 destas casas. Se compararmos a partir de unidades federativas coincidentes nos dois estudos teremos os seguintes percentuais de sucesso (conforme a tabela 5), observando que no caso dos autores citados o percentual é a média dado que eles descrevem suas unidades federativas escolhidas em dois anos diferentes, 1999 e 2003 (TOMIO; RICCI, 2012, p. 198).

Tabela 5 - Percentuais de sucesso em unidades federativas conhecidas de Tomio e Ricci (2012) e Souza (2018).

UF	TOMIO e RICCI (2012) %	SOUZA (2018) %	DIFERENÇA %
SP	28,1	10,07	18,03
MG	52,9	15,7	37,2
CE	39	2,1	36,9
SE	97,1	0,4	96,7
ES	56,6	3,7	52,9
RJ	22,2	24,8	2,6

Fonte: Elaboração própria com dados de TOMIO e RICCI (2012).

Fácil verificar-se que a taxa de sucesso dos parlamentares estaduais egressos das polícias militares quando comparada por unidades federativas conhecidas no estudo de Tomio e Ricci (2012) e no nosso, demonstram uma defasagem ainda mais explícita, exceção do estado do Rio de Janeiro onde o desempenho dos parlamentares estaduais egressos daquela polícia militar é maior que a média do sucesso do legislativo fluminense estudado por Tomio e Ricci (2012).

De outro lado, a taxa de sucesso dos temas com maior percentual em ordem decrescente como identificamos em nosso estudo (“homenagem”, “domínio econômico”, “benefícios”,

“segurança pública”, “administração pública”, “social”, “outros temas”, “infraestrutura” e “carreira”), em certa medida guardam semelhança com o que já foi identificado como mais favorável para a aprovação por Graça e Santos (2009) em trabalho sobre a produção legislativa na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (ALERJ), abrangendo os dois primeiros biênios de dois governos distintos, 2003-2004, Governo Rosinha Garotinho, e 2007-2008, Governo Sérgio Cabral.

Os autores do estudo na ALERJ utilizaram-se das tipologias de Amorim e Santos (2003) para identificar a produção legislativa assim como utilizamos em parte no nosso trabalho, portanto, são compatíveis para efeitos de comparação se nos abstrairmos dos temas de interesses corporativos e do tema ligado a origem específica dos nossos parlamentares, a segurança pública. Nas primeiras cinco posições por percentual de aprovação naquele estudo verificaram os autores que a ordem decrescente dos temas seria: “Administrativo”, “Honorífico”, “Econômico”, “Orçamentário” e “Social” (GRAÇA; SANTOS, 2009, p. 18-19).

Discutindo os dados da pesquisa que realizaram naquele momento no parlamento fluminense, os autores ponderam da existência de duas categorias que concentravam entre 54,8% das leis em 2003 e 71,4% em 2008, as categorias “Administrativo” e “Honorífico”, que essas duas se alternaram como principal assunto legislado, com a primeira sendo a líder em três dos quatro anos (2003, 2007 e 2008), enquanto a última alcança a maior proporção do geral produzido no ano de 2004, com 40,9% das leis, respondendo por um quarto de toda a produção legislativa (GRAÇA; SANTOS, 2009, p. 19-20), assumindo os autores que a categoria “Administrativo” se revela muito abrangente e genérica, de certa forma imprecisa para limitar temáticas.

No mesmo sentido, verificaram que apareceram com certa relevância também as leis de tipo “Econômico” e “Social”. Essas se alternaram na terceira e na quarta colocação, com a primeira assumindo a frente em 2003 e 2008, enquanto a segunda alcançando a terceira posição em 2004 e 2007, ou seja, se compararmos ao que revelamos das proposições legislativas dos deputados estaduais egressos das polícias militares no nosso estudo, as temáticas que obtém sucesso com maiores percentuais se assemelham.

Voltando com uma lupa na questão corporativa, dado que a média de sucesso dos parlamentares estaduais egressos das polícias militares é de 22,8% como demonstramos, se olharmos apenas os interesses corporativos isoladamente pelo que se apresentou e pelo que se teve aprovado, então teríamos outras ponderações necessárias. No tema “carreira” foram apresentadas 06 proposições e nenhuma aprovada, portanto, sem sucesso neste tema; em “benefícios” foram apresentadas 79 proposições e aprovadas 14, sucesso de 17,7% e em “infraestrutura” foram apresentadas 38 proposições com a aprovação de apenas uma, sucesso de 2,6%, ou seja, em média, quando o centro da análise são os interesses corporativos, o sucesso representa apenas ainda mais raquíticos 6,7%.

Pragmaticamente, 17,7% de sucesso em “benefícios” não é de todo mau, é o terceiro tema de maior percentual de sucesso como demonstramos, de fato. Entretanto, na seção anterior quando discutimos a produção legislativa dos parlamentares estaduais egressos das polícias militares do ponto de vista da frequência dos temas, dissemos que ano a ano no decurso da legislatura o tema “benefícios” apresentava um tímido, mas, perceptível crescimento, todavia, deveria ser ponderado quando da discussão de taxa de sucesso.

Assim, a partir do modelo de enquadramento e qualificação de interesse corporativos pela natureza de sua vinculação (tabela 4), identificamos que das 14 proposições aprovadas dos parlamentares estaduais egressos das polícias militares no tema “benefícios” apenas cinco delas eram diretamente ligadas aos interesses corporativos, as outras nove proposições que trouxeram benefícios de alguma espécie aos policiais militares estaduais, na realidade foram fruto de “carona” em proposições que visavam ao quadro geral dos funcionários estaduais.

7 Conclusões

Nossa proposta neste texto e dentro do alcance que permitiu, foi essencialmente de apresentar a produção legislativa dos parlamentares estaduais egressos das polícias militares no Brasil, todavia, ainda que não tenhamos submetido neste momento os dados que possuímos à testes estatísticos mais robustos, foi possível retirar-se achados e algumas conclusões.

Constatamos que do ponto de vista do que propõem, esses parlamentares se assemelham com o que já foi detectado na literatura em nível subnacional; que o volume de proposições legislativas tende a diminuir na medida em que passa a legislatura; que no universo das proposições, em ordem decrescente, o tema “homenagens” corresponde a 23%, o tema “administração pública” 16,2 % e o “tema social” 14,3%; os interesses corporativos das policiais militares no Brasil, quando de iniciativa propositiva de seus egressos, representam em percentual cumulativo apenas 11,6 % do total das proposições e a segurança pública, enquanto área de origem e expertise desses parlamentares, acaba também ocupando uma posição modesta percentualmente; ao tomarmos os dados absolutos, ou seja, todas as proposições legislativas em relação às que tiverem sucesso (aprovação), verificamos que do conjunto de 1061 proposições apenas 242 foram aprovadas, vale dizer 22,8 % de sucesso. Os dados revelam que os temas de interesse das corporações ou de seus membros não são prioritários para esses parlamentares; a segurança pública está numa posição intermediária de relevância; em relação ao desempenho, o sucesso desses parlamentares é inferior à média das assembleias legislativas estaduais e ainda menor quando se tratam dos interesses corporativos das instituições de onde são egressos.

Nos parece que a carência de estudos sobre militares e policiais na atuação parlamentar toma dimensões mais emergenciais. O cenário contemporâneo materializou uma tendência já detectada há algum tempo: o crescimento de setores profissionais ligados ao discurso da

segurança pública nas disputas eleitorais. Esta tendência foi além do que poderia se esperar, pois, da competição eleitoral chegou-se ao sucesso eleitoral robusto ancorado em um discurso radicalizado. Na realidade contingente, não só os legislativos, mas, os executivos municipais, estaduais e até mesmo federal passam a ser povoados por militares e policiais. São hoje inúmeros elementos distribuídos entre prefeitos, vereadores, deputados estaduais, deputados federais, senadores, um governador, um vice-governador, diversos ministros de estado, o vice-presidente da república e o próprio presidente.

Assim, entender este momento da democracia brasileira nos parece urgente à Ciência Política nacional. Aprofundar os estudos sobre militares e policiais em crescente presença nos parlamentos propõem um esforço, entre tantos outros possíveis, de melhor compreender o fenômeno, seus desdobramentos e suas eventuais consequências para a democracia brasileira.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Otávio; SANTOS, Fabiano. O Segredo Ineficiente Revisto: O que propõem e o que aprovam os Deputados Brasileiros. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.

BERLATO, Fábيا; CODATO, Adriano. Candidatos policiais na política nacional: uma análise dos aspirantes a deputado federal. **Observatório de elites políticas e sociais do Brasil**, Curitiba, v. 1, n. 7, 2014. Disponível em: http://www.academia.edu/9974362/BERLATTO_C3%A1bia_CODATO_Adriano._Candidatos_policiais_na_polC3%ADticaacional_uma_aC3%A1lise_dos_aspirantes_a_deputado_federal. Acesso em: 10 jun. 2018.

BERLATO, Fábيا; CODATO, Adriano; BOLOGNESI, Bruno. Da polícia à política: explicando o perfil dos candidatos das Forças Repressivas de Estado à Câmara dos Deputados. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 21, 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522016000300077&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 10 jun. 2018.

CASTRO, Mônica; ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe. Determinantes do Comportamento Particularista de Legisladores Estaduais Brasileiros. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 961-1001, 2009.

GRAÇA, Luís Felipe Guedes da; SANTOS, Fabiano. Uma análise da produção legislativa durante os dois primeiros anos do governo Sérgio Cabral: indicadores quantitativos e qualitativos em uma perspectiva comparativa. *In*: RIO DE JANEIRO (Estado). **I prêmio SEFAZ-SEDEIS finanças públicas e desenvolvimento econômico 2009**: coletânea. Rio de Janeiro: Governo do Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3A1424015>. Acesso em: 10 jun. 2018.

LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra. Novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **Bib: Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 37, p. 1-100, 1994.

PARANHOS, Ranulfo. **Conexões Inglórias: Responsividade e Produção Legislativa Subnacional no Brasil**. 2014. Tase (Doutorado em Ciência Política) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/24364/1/TESE%20Ranulfo%20Paranhos%20dos%20Santos%20Filho.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2019.

PESSINE, Karina Melo; PRATTI, Luana Puppim. Padrão da organização parlamentar e produção legislativa na Assembleia Legislativa do Espírito Santo: uma análise da dinâmica entre os poderes executivo e legislativo na 16ª legislatura (2007-2010). **Revista de Discentes de Ciência Política da UFSCAR**, São Carlos, v. 1, n. 5, 2015. Disponível em: <http://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/viewFile/64/60>. Acesso em: 13 abr. 2019.

SANTOS, Fabiano Guilherme Mendes dos (org.). **O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

SANTOS, Manoel Leonardo. O parlamento sob influência: lobby e comportamento parlamentar na Câmara dos Deputado do Brasil. *In: ENCONTRO DA ABCP*, 8. 2012, Gramado. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: ABCP, 2012. Disponível em: <https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/02/parlamento-sob-influencia-lobby-e-comportamento-parlamentar.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2019.

TOMIO, Fabrício Ricardo L.; RICCI, Paolo. O governo estadual na experiência política brasileira: Os desempenhos legislativos das assembleias estaduais. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v.21 n.41, p.193-217, fev. 2012.

Artigo recebido em: 2019-08-19

Artigo reapresentado em: 2019-09-23

Artigo aceito para publicação em: 2019-10-22



DISSERTAÇÕES DE MESTRADO DEFENDIDAS EM 2019 NO MESTRADO PROFISSIONAL EM PODER LEGISLATIVO

CARVALHO, Miller Borges Castanheira de. **Necessidades e competências em informação percebidas pelos secretários executivos das comissões permanentes da Câmara dos Deputados**. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo). Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor). 2019. 128f.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Campos da Rocha Miranda

Resumo: A presente pesquisa exploratória objetivou avaliar a percepção dos Secretários Executivos das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados quanto às competências informacionais e às necessidades de informação por meio da utilização dos padrões australianos e neozelandeses de competências em informação. Partiu-se da premissa de que a atividade estudada é baseada fortemente no trato com a informação e tem estreita ligação com o ciclo informacional e, por isso, poderia ser abordada a partir de parâmetros da Ciência da Informação. O suporte teórico para a pesquisa baseou-se em áreas das Ciências da Informação e das Ciências Políticas. O estudo descritivo qualitativo utilizou-se de pesquisa bibliográfica e da aplicação de questionário como métodos de investigação. A exploração inicial de alguns fenômenos informacionais que permeiam o Legislativo e a ampliação da compreensão das Ciências da Informação neste processo é tarefa crucial, isso porque a Câmara dos Deputados é instituição reconhecidamente produtora e consumidora de informação em toda a sua estrutura, e os Secretários executivos, foco do estudo, desempenham papel de relevância no processo legislativo. Os resultados mostram que os Secretários executivos podem ser considerados competentes em informação, pois têm noção das necessidades informacionais, buscam informação de forma satisfatória, avaliam e usam a informação na solução de problemas e apresentam postura crítica sobre as atividades informacionais. Além do mais, têm consciência da estrutura do mundo informacional que os rodeia, conhecem as estruturas de comunicação, têm fontes de informação semelhantes e demonstram certo padrão no trato com a informação. A análise dos resultados também demonstrou um alto grau de concordância dos Secretários Executivos quanto aos padrões utilizados, o que permitiu a exploração da hipótese de que os padrões australianos e neozelandeses utilizados ao longo do estudo subestimam as capacidades do público alvo.

Palavras-Chave: Competência em informação. Necessidade informacional. Secretário executivo. Comissão permanente. Câmara dos Deputados. Padrões de competência em informação. Poder Legislativo.

MACHADO, Marilda Marcondes. **Participação ou segurança: é preciso escolher?** uma análise sobre o regulamento de acesso de visitantes à Câmara dos Deputados. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo). Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor). 2019. 152f.

Orientador: Prof. Dr. Valério Augusto Soares de Medeiros

Resumo: A Câmara dos Deputados tem construído junto à sociedade, ao longo do tempo, a imagem de Parlamento aberto à presença dos cidadãos e de espaço para atividades de engajamento político. É frequentemente citada, em discursos legislativos e manchetes da imprensa, como “Casa do Povo”. De fato, em momentos históricos relevantes do país, a instituição é palco de grandes manifestações populares e, diariamente, expressivo número de pessoas comparece à Casa para praticar atividades como acompanhar audiências públicas ou discussões de temas em votação, reunir-se com Parlamentares e protestar. Com base nesta premissa, o objetivo da dissertação é analisar o desenho normativo que regula o acesso de visitantes na Câmara dos Deputados, observando regras formais e informais, e as transformações que essas normas sofreram diacronicamente. Pretende-se avaliar os potenciais efeitos sobre as atividades de participação popular praticadas por cidadãos que comparecem à Casa, em razão do conflito que parece existir entre um Parlamento aberto e um conjunto de regras informais que restringem o acesso de cidadão por questões de segurança. A pesquisa, de natureza exploratória, é baseada em estudo de caso estruturado em levantamento bibliográfico/documental, entrevistas e questionários. Os achados apontam que as regras informais editadas pelo Depol têm reflexos sobre as atividades de participação que os cidadãos que frequentam a Casa exercem, mas que não são totalmente incompatíveis com a imagem da Câmara enquanto Parlamento aberto e próximo ao povo.

Palavras-Chave: Participação Popular. Visitantes. Regras de Acesso. Casa do Povo. Departamento de Polícia Legislativa. Câmara dos Deputados. Poder Legislativo.

CARVALHO, Maria do Socorro Dias Aires de. **Relação entre satisfação do servidor e atividades desenvolvidas nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados.** Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo). Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor). 2019. 119f.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Campos da Rocha Miranda.

CÔRTEZ, Clemar Pereira Gonçalves da Silva. **Para além do resultado das votações:** Ressignificação do Propósito e da Eficácia de Audiências Públicas em Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados, mediante Estudo de Caso. 2019, 149 f. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo). Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor).

Orientadora: Profa. Dra. Malena Rehbein Sathler.

Resumo: À luz do Neoinstitucionalismo Histórico e Sociológico, a presente pesquisa defende a ideia de que a aferição do nível de sucesso das audiências públicas realizadas em sede de comissão permanente da Câmara dos Deputados está diretamente relacionada à correta delimitação dos diferentes propósitos por elas perseguidos. Face às distintas finalidades que eventualmente apresentem, sublinha-se o equívoco de se rotularem reuniões dessa natureza como pouco eficazes, sob a acusação de pouco interferirem sobre o resultado das votações legislativas. Destarte, procedeu-se ao estudo de caso das reuniões realizadas pela Comissão de Minas e Energia da Casa durante a 54^a e a 55^a Legislaturas, mediante o qual, sob diferentes ângulos de visão, delinearam-se propósitos factíveis, a partir dos quais se devam medir os respectivos níveis de eficácia. Extraíu-se, então, que a participação política constitui princípio, cultura e propósito das audiências públicas, decorrente de *path dependence* das transformações históricas do modelo representativo de governo. Assim, a garantia da participação política mediante vias formal e informalmente institucionalizadas, *per si*, já atesta a eficácia do instituto. Ademais, apurou-se que as reuniões examinadas pouco se referiram a projetos de lei em tramitação: entre contornos distributivistas e informacionais, as audiências públicas apresentaram finalidade eminentemente fiscalizatória – missão do Poder Legislativo pouco enfatizada por estudos aplicados, no que respeita a sua relevância pública.

Palavras-Chave: audiência pública, comissão, participação, representação, institucionalismo, notícia.

SILVA, Beatriz Simas Silva. **Medidas provisórias e diálogo entre poderes:** a articulação dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência e a organização do processo legislativo após a Emenda Constitucional n° 32, de 2001. 2019. 269 f. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo) - Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor).

Orientador: Prof. Dr. Júlio Roberto de Souza Pinto

Resumo: A Constituição de 1988 permite ao Presidente da República editar medidas provisórias, que são atos com força de lei e produzem efeitos imediatos, diante de situações reputadas como relevantes e urgentes. As medidas provisórias devem ser apreciadas pelo Congresso Nacional em até 120 dias, sob pena de perda de eficácia. Tradicionalmente, sucessivos governos têm feito amplo uso das medidas provisórias para implementar suas agendas de governo e existe grande debate em torno de como os pressupostos constitucionais de relevância e urgência são realmente atendidos. O objetivo deste trabalho é analisar o uso das medidas provisórias no período de 2001 a 2018 e, à luz da teoria do discurso de Ernesto Laclau e das teorias de diálogo institucional, avaliar como tem ocorrido a deliberação, no âmbito dos Três Poderes, quanto à relevância e urgência das medidas provisórias editadas. Os resultados obtidos demonstram que as medidas provisórias foram utilizadas predominantemente para tratar de matérias econômicas, fiscais e tributárias. Entretanto, a fundamentação das medidas provisórias variou significativamente, de acordo com a orientação política de cada governo e do momento do ciclo econômico, reforçando a importância das práticas articulatórias para a

construção dos significados de relevância e urgência. Quanto à atuação do Poder Judiciário, destaca-se ao longo do período a forte interferência em questões relacionadas ao processo legislativo de conversão de medidas provisórias que, contudo, podem ser superadas pelo Poder Legislativo por meio de emendas constitucionais.

Palavras-Chave: Poder Legislativo. Poder Executivo. Poder Judiciário. Medidas Provisórias. Direito Constitucional. Teorias do Diálogo Institucional. Teorias do Discurso

CARDOSO, Abraham Lincoln Ferreira. **A regulamentação do lobby no parlamento brasileiro:** uma abordagem e análise da construção legislativa da regulamentação da atividade. 2019. 269 f. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo) - Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor).

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Chaves de Rezende Martins

Resumo: Em determinados momentos na vida da sociedade brasileira, o tema do exercício da atividade de *lobby* no país tem ganhado destaque. Esse interesse reflete nas discussões no âmbito do parlamento brasileiro. Entretanto, até a presente data ainda não se tem uma lei que regulamente o exercício desta atividade no Brasil. A falta desta regulamentação específica, embora o parlamento se debruce sobre algumas proposições em tramitação sobre o tema, e a proporcional carência de estudos recentes sobre o tema, certamente justificam este trabalho de pesquisa. A pesquisa se insere no campo do estudo dos grupos de interesse e na seara temporal e temática sobre a regulamentação do *lobby*. Tem como objetivo geral evidenciar a evolução no processo de regulamentação da atividade de *lobby* e como objetivos específicos: (i) realizar um breve histórico das proposições legislativas sobre o tema; (ii) analisar a tendência da força normativa dos textos em tramitação, para verificar seu enquadramento em fraca, média ou forte, de acordo com a metodologia utilizada por Chari, Murphy e Hogan (2007); e (iii) identificar a percepção dos profissionais de Relações Institucionais e Governamentais (RIG) quanto aos itens presentes no texto normativo em construção. Este trabalho se insere no campo das pesquisas quali-quantitativa e utilizou-se de levantamento bibliográfico e documental, bem como de uma pesquisa realizada junto a profissionais que atuam na defesa de interesses com o intuito de levantar a percepção sobre os tópicos constantes nos textos em construção sobre a regulamentação da atividade de *lobby*. Como resultado deste trabalho de pesquisa observou-se que foram apresentadas inúmeras proposições sobre o tema, que o texto normativo em construção está tendente a ser uma legislação com viés fraco, no tocante a sua força normativa e que é possível inferir que as percepções dos respondentes coincidiram com os tópicos presentes e ausentes no texto normativo em construção até o presente momento.

Palavras-Chave: Poder Legislativo. Câmara dos Deputados. *Lobby*. Defesa de interesses. Grupos de interesses. Regulamentação do *lobby*.

BARROS, Caio Carvalho Correia. **Discurso populista na república liberal**: análise de discursos e o conceito de populismo. 2019. 101 f. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo) - Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor).

Orientadora: Profa. Dra. Cristiane Brum Bernardes.

Resumo: Este trabalho busca compreender a maneira pela qual o populismo se manifesta em discursos políticos proferidos no contexto das República Liberal – período da história política brasileira que vai de 1946 a 1964. Para entender o populismo como um tipo específico de linguagem política, inicialmente, analisamos o conceito a partir do estudo de três dimensões teóricas: 1) a dimensão ideacional, 2) a dimensão de parte da sociologia brasileira e 3) a dimensão da filosofia política de Ernesto Laclau. Então, estabelecemos “elementos populistas” para, a partir de um plano de leitura qualitativo de pronunciamentos de Getúlio Vargas, de João Goulart e de Carlos Lacerda, identificar neles a eventual presença de “elementos populistas”. Ainda, a conjuntura política e social do período em tela foi percorrida para destacarmos a relação entre linguagem e prática social. Dessa forma, concluímos que a análise de discursos pode ser um bom meio de se analisar e problematizar conceitos, como o de populismo.

Palavras-chave: Populismo. República Liberal. Análise de Discurso. Discurso Populista. Poder Legislativo.

COELHO, Cidney Arantes Carrasquel. **A história da gestão de riscos na câmara dos deputados**: o caminho percorrido para implantação do processo nessa casa legislativa. 2019. 84 f. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor).

Orientador: Prof. Dr. João Luiz Pereira Marciano.

Resumo: O presente trabalho relata a história do surgimento da gestão de riscos corporativos na Câmara dos Deputados até a promulgação de sua política, através do Ato da Mesa n. 233, de 2018. Por meio de uma pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas, pretendeu-se historiar os fatos relevantes ocorridos na implantação da política da gestão corporativa de riscos nessa Casa, haja vista, que a partir de uma investigação de fatos passados consegue-se descobrir e registrar as experiências adquiridas, as quais podem vir a ajudar a administração no futuro. Constatou-se que o Tribunal de Contas da União (TCU) foi o grande indutor para adoção desse processo, apesar de haver uma parcela de servidores públicos que acreditam que essas interferências não seriam competência da Corte de Contas. Cabe destacar que o projeto de implantação desse processo de gestão é um exemplo a ser seguido pela administração. Outrossim, as ações, nessa Casa do Poder Legislativo, para a efetiva implantação do gerenciamento de riscos estão sendo implementadas em algumas unidades e, assim, a cultura de riscos vem se concretizando. Verificou-se também a pertinência do uso do COSO ERM, de 2017, como base teórica para as entrevistas realizadas e para o estudo dos dados documentais levantados. Este trabalho expõe algumas lições aprendidas nesse caminho percorrido e, também, retrata a percepção de alguns gestores dessa Casa Legislativa sobre a possibilidade da efetiva implantação do gerenciamento de risco.

Palavras-chave: Gestão de Riscos. Poder Legislativo. COSO ERM. Câmara dos Deputados.

FREITAS, Eduardo Antônio Mello. **A inteligência artificial na tradução automática de documentos legislativos:** uma aplicação na pesquisa interparlamentar. 2019. 132 f. Relatório Técnico-Científico (Mestrado em Poder Legislativo). Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor).

Orientador: Prof. Dr. Fabiano Peruzzo Schwartz

Resumo: O desenvolvimento da pesquisa interparlamentar é uma forma de fortalecer a democracia por meio da cooperação entre os parlamentos. O grande volume de documentos disponibilizados apenas nas línguas oficiais é um obstáculo à pesquisa interparlamentar e à abertura mais ampla de dados. O presente trabalho tem como principal objetivo analisar a viabilidade do uso da tradução automática com vistas a facilitar a busca de conteúdo de documentos legislativos e a tornar a pesquisa legislativa menos dependente da língua. O método consiste no desenvolvimento de um tradutor automático com o uso de inteligência artificial cujo treinamento se dá a partir de documentos previamente tratados pertinentes ao Poder Legislativo; em extração de dados de sites e documentos legislativos; em pesquisa bibliográfica ampla com a finalidade de selecionar as técnicas e modelos de redes neurais artificiais mais utilizados na tradução automática; em testes de laboratório acompanhados de ajustes de parâmetros e aferição de desempenho; na apresentação em reunião perante representantes de parlamentos membros e grupos parlamentares da União Interparlamentar. O relatório introduz conceitos básicos de redes neurais relacionados aos principais modelos utilizados no desenvolvimento de tradutores automáticos e explica o preparo dos documentos. Das 8 milhões de sentenças extraídas de documentos legislativos da União Europeia, pouco mais de 5 milhões foram utilizadas nos treinamentos. O melhor resultado de treinamento alcançou 92% de acurácia na validação cruzada, o que motivou o uso da tradução automática, tanto no Brasil como em outros países, com a finalidade de disponibilizar dados e documentos legislativos em outras línguas. Conclui-se, portanto, que a tradução automática especializada cumpre com o propósito de comunicar a essência de textos legislativos e de criar novas oportunidades de pesquisa e troca de experiência entre os parlamentos e a sociedade civil mundial, respeitada a autodeterminação dos povos.

Palavras-chave: Tradução Automática Especializada. Cooperação Interparlamentar. Poder Legislativo. Inteligência Artificial. Pesquisa Interparlamentar.

VIANA, Livia de Souza. **O controle externo federal da agropecuária e meio ambiente**: avaliação da atuação da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União. 2019. 74 f. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo). Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor).

Orientador: Prof. Dr. Maurício Schneider.

Resumo: O controle, entendido como a atividade destinada a comprovar a probidade da ação governamental, bem como a regularidade da guarda e do emprego de bens públicos, é função essencial ao pleno funcionamento do Estado Democrático de Direito. O controle externo, realizado por órgão localizado fora do Poder da instituição controlada, é função típica do Poder Legislativo brasileiro, que deve exercê-lo para garantir o alcance satisfatório dos interesses públicos, entre os quais está o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conjuntamente à garantia da produção agrícola e ao abastecimento alimentar. Este trabalho se propôs avaliar a atuação do controle externo federal sobre o meio ambiente e a agropecuária, por meio do estudo de processos conduzidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pela Câmara dos Deputados (CD). A pesquisa envolveu o estudo de decisões emitidas pelo TCU entre os anos 2012 e 2018 e de todas as propostas de fiscalização e controle (PFC) conduzidas por comissões temáticas da CD desde 1988. Em cada processo e decisão estudada, foram identificadas as principais variáveis que compõem e influenciam os processos, as quais, em conjunto com as respectivas informações, compuseram banco de dados. Além de maior compreensão da operacionalização dos processos de controle, os dados coletados e as análises efetuadas permitiram concluir que o controle externo tem alcançado baixos níveis de efetividade, o que é evidenciado pela constatação recorrente das mesmas deficiências de gestão em órgãos e entidades da Administração Pública, ao longo de quase vinte anos. Entre as causas, estão as lacunas de regulamentação, tanto na CD quanto no TCU, e a utilização equivocada de técnicas e instrumentos de controle. Cita-se ainda a atribuição de pouca importância aos monitoramentos dos processos, os quais são realizados pelo TCU com intempestividade e pouca coercitividade. Diversas sugestões para aprimoramento dos problemas constatados foram apresentadas neste trabalho.

Palavras-chave: Controle Externo Federal. Poder Legislativo. Tribunal de Contas da União. Câmara dos Deputados. Meio Ambiente. Agropecuária.

CARVALHO, Miller Borges **Castanheira de. Necessidades e competências em informação percebidas pelos secretários executivos das comissões permanentes da Câmara dos Deputados**. 2019. 127 f. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor)

Orientador: Prof. Dr. Roberto Campos da Rocha Miranda.

Resumo: A presente pesquisa exploratória objetivou avaliar a percepção dos Secretários Executivos das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados quanto às competências informacionais e às necessidades de informação por meio da utilização dos padrões australianos e neozelandeses de competências em informação. Partiu-se da premissa de que a atividade estudada é baseada fortemente no trato com a informação e tem estreita ligação com o ciclo informacional e, por isso, poderia ser abordada a partir

de parâmetros da Ciência da Informação. O suporte teórico para a pesquisa baseou-se em áreas das Ciências da Informação e das Ciências Políticas. O estudo descritivo qualitativo utilizou-se de pesquisa bibliográfica e da aplicação de questionário como métodos de investigação. A exploração inicial de alguns fenômenos informacionais que permeiam o Legislativo e a ampliação da compreensão das Ciências da Informação neste processo é tarefa crucial, isso porque a Câmara dos Deputados é instituição reconhecidamente produtora e consumidora de informação em toda a sua estrutura, e os Secretários executivos, foco do estudo, desempenham papel de relevância no processo legislativo. Os resultados mostram que os Secretários executivos podem ser considerados competentes em informação, pois têm noção das necessidades informacionais, buscam informação de forma satisfatória, avaliam e usam a informação na solução de problemas e apresentam postura crítica sobre as atividades informacionais. Além do mais, têm consciência da estrutura do mundo informacional que os rodeia, conhecem as estruturas de comunicação, têm fontes de informação semelhantes e demonstram certo padrão no trato com a informação. A análise dos resultados também demonstrou um alto grau de concordância dos Secretários Executivos quanto aos padrões utilizados, o que permitiu a exploração da hipótese de que os padrões australianos e neozelandeses utilizados ao longo do estudo subestimam as capacidades do público alvo.

Palavras-chave: Competência em informação. Necessidade informacional. Secretário executivo. Comissão permanente. Câmara dos Deputados. Padrões de competência em informação. Poder Legislativo.

MENEZES, Vanildo da Cunha. **Regime de competência contábil na Câmara dos Deputados:** uma análise do processo de institucionalização do regime de competência contábil para o registro patrimonial na Câmara dos Deputados segundo a vertente sociológica do institucionalismo. 2019. 231 f. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor).

Orientador: Nelson Gomes dos Santos Filho.

Resumo: As normas contábeis brasileiras para o setor público vêm passando por mudanças em um movimento de convergência às normas internacionais pela adoção do regime de competência contábil para o registro dos fatos que afetam o patrimônio. A pesquisa procurou entender como essa mudança está ocorrendo na contabilidade da Câmara dos Deputados à luz do institucionalismo sociológico. A teoria institucional contemporânea, nos estudos organizacionais, vem, desde a década de setenta, sendo utilizada para o entendimento das mudanças nos arranjos estruturais das corporações com uma reflexão ampliada do ambiente organizacional para além dos conceitos técnicos e destacando os aspectos simbólicos. Justifica-se o estudo pela oportunidade de conhecimento do estágio de implantação do novo regime contábil por um ente do perfil da Câmara dos Deputados. O objetivo da pesquisa foi descrever o processo de institucionalização do regime de competência contábil na Câmara dos Deputados. Para tanto, a pesquisa propôs a modelagem de Tolbert e Zucker (1998) que divide o processo em três fases: habitualização, objetificação e sedimentação. A metodologia utilizada foi descritiva e exploratória com procedimentos de pesquisa bibliográfica e documental, abordagem qualitativa e realização de entrevistas. Os dados coletados foram analisados e categorizados conforme os aspectos do processo. De forma geral, os resultados

apontam que a Câmara dos Deputados se encontra no estágio de sedimentação do processo de institucionalização. A sedimentação é o último estágio do processo, o que caracteriza nível avançado de institucionalização do regime de competência contábil na Câmara dos Deputados.

Palavras-chave: Câmara dos Deputados. Institucionalismo sociológico. Poder Legislativo. Processo de institucionalização. Regime de competência