

Ananda Ribeiro Duarte
Bruno de Castro Rubiatti
Carlos Augusto da Silva Souza
Carmenilla das Chagas Martins
Catarina Chaves Costa
Diego Brilhante Athayde
Diovani Furtado da Silva

Durbens Martins Nascimento
Eugênia Rosa Cabral
Gustavo César de Macedo Ribeiro
Isabella Feitoza Siqueira
Jonatas Nogueira A. de Souza e Silva
Jorge Lucas Nery de Oliveira
Leonardo Barros Soares

Lucas Silva Almeida
Marcos Felipe Rodrigues de Sousa
Maria Dolores Lima da Silva
Natália Guimarães Duarte SátYRO
Natália Pinto Costa
Raimunda Eliene Sousa Silva
Wesley Rodrigues Santos Ferreira

**POLÍTICAS PÚBLICAS
E PROCESSOS DECISÓRIOS**
**Temas Contemporâneos em Debate pela
Ciência Política na Amazônia**



Eugênia Rosa Cabral e Natália Guimarães Duarte SátYRO
(Organizadoras)

Ananda Ribeiro Duarte
Bruno de Castro Rubiatti
Carlos Augusto da Silva Souza
Carmenilla das Chagas Martins
Catarina Chaves Costa
Diego Brilhante Athayde
Diovani Furtado da Silva

Durbens Martins Nascimento
Eugênia Rosa Cabral
Gustavo César de Macedo Ribeiro
Isabella Feitoza Siqueira
Jonatas Nogueira A. de Souza e Silva
Jorge Lucas Nery de Oliveira
Leonardo Barros Soares

Lucas Silva Almeida
Marcos Felipe Rodrigues de Sousa
Maria Dolores Lima da Silva
Natália Guimarães Duarte SátYRO
Natália Pinto Costa
Raimunda Eliene Sousa Silva
Wesley Rodrigues Santos Ferreira

POLÍTICAS PÚBLICAS E PROCESSOS DECISÓRIOS

Temas Contemporâneos em Debate pela Ciência Política na Amazônia



Eugênia Rosa Cabral e Natália Guimarães Duarte SátYRO
(Organizadoras)

2025 by Atena Editora

Copyright © 2025 Atena Editora

Copyright do texto © 2025, o autor

Copyright da edição © 2025, Atena Editora

Os direitos desta edição foram cedidos à Atena Editora pelo autor.

Open access publication by Atena Editora

Editora chefe

Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Editora executiva

Natalia Oliveira Scheffer

Imagens da capa

iStock

Edição de arte

Yago Raphael Massuqueto Rocha



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

O conteúdo desta obra, em sua forma, correção e confiabilidade, é de responsabilidade exclusiva dos autores. As opiniões e ideias aqui expressas não refletem, necessariamente, a posição da Atena Editora, que atua apenas como mediadora no processo de publicação. Dessa forma, a responsabilidade pelas informações apresentadas e pelas interpretações decorrentes de sua leitura cabe integralmente aos autores.

A Atena Editora atua com transparência, ética e responsabilidade em todas as etapas do processo editorial. Nossa objetivo é garantir a qualidade da produção e o respeito à autoria, assegurando que cada obra seja entregue ao público com cuidado e profissionalismo.

Para cumprir esse papel, adotamos práticas editoriais que visam assegurar a integridade das obras, prevenindo irregularidades e conduzindo o processo de forma justa e transparente. Nossa compromisso vai além da publicação, buscamos apoiar a difusão do conhecimento, da literatura e da cultura em suas diversas expressões, sempre preservando a autonomia intelectual dos autores e promovendo o acesso a diferentes formas de pensamento e criação.

POLÍTICAS PÚBLICAS E PROCESSOS DECISÓRIOS: TEMAS CONTEMPORÂNEOS EM DEBATE PELA CIÊNCIA POLÍTICA NA AMAZÔNIA

| Organizadoras:

Eugênia Rosa Cabral

Natália Guimarães Duarte SátYRO

| Revisão:

Os autores

| Diagramação:

Nataly Gayde

| Capa:

Yago Raphael Massuqueto Rocha

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

P769 Políticas públicas e processos decisórios - Temas contemporâneos em debate pela ciência política na Amazônia / Organizadoras Eugênia Rosa Cabral, Natália Guimarães Duarte SátYRO. – Ponta Grossa - PR: Atena, 2025.

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-258-3688-1

DOI: <https://doi.org/10.22533/at.ed.881252910>

1. Amazônia. 2. Política pública. 3. Ciéncia política.

I. Cabral, Eugênia Rosa (Organizadora). II. SátYRO,

Natália Guimarães Duarte (Organizadora). III. Título.

CDD 918.11

Elaborado por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166

Atena Editora

📞 +55 (42) 3323-5493

📞 +55 (42) 99955-2866

🌐 www.atenaeditora.com.br

✉ [contato@atenaeditora.com.br](mailto: contato@atenaeditora.com.br)

CONSELHO EDITORIAL

CONSELHO EDITORIAL

Prof. Dr. Alexandre Igor Azevedo Pereira – Instituto Federal Goiano
Prof^a Dr^a Amanda Vasconcelos Guimarães – Universidade Federal de Lavras
Prof. Dr. Antonio Pasqualetto – Pontifícia Universidade Católica de Goiás
Prof^a Dr^a Ariadna Faria Vieira – Universidade Estadual do Piauí
Prof. Dr. Arinaldo Pereira da Silva – Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará
Prof. Dr. Benedito Rodrigues da Silva Neto – Universidade Federal de Goiás
Prof. Dr. Cirênio de Almeida Barbosa – Universidade Federal de Ouro Preto
Prof. Dr. Cláudio José de Souza – Universidade Federal Fluminense
Prof^a Dr^a Daniela Reis Joaquim de Freitas – Universidade Federal do Piauí
Prof^a Dr^a. Dayane de Melo Barros – Universidade Federal de Pernambuco
Prof. Dr. Elio Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof^a Dr^a Érica de Melo Azevedo – Instituto Federal do Rio de Janeiro
Prof. Dr. Fabrício Menezes Ramos – Instituto Federal do Pará
Prof. Dr. Fabrício Moraes de Almeida – Universidade Federal de Rondônia
Prof^a Dr^a Glécilla Colombelli de Souza Nunes – Universidade Estadual de Maringá
Prof. Dr. Humberto Costa – Universidade Federal do Paraná
Prof. Dr. Joachin de Melo Azevedo Sobrinho Neto – Universidade de Pernambuco
Prof. Dr. João Paulo Roberti Junior – Universidade Federal de Santa Catarina
Prof^a Dr^a Juliana Abonizio – Universidade Federal de Mato Grosso
Prof. Dr. Julio Cândido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
Prof^a Dr^a Keyla Christina Almeida Portela – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná
Prof^a Dr^a Miranilde Oliveira Neves – Instituto de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará
Prof. Dr. Sérgio Nunes de Jesus – Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia
Prof^a Dr^a Talita de Santos Matos – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Dr. Tiago da Silva Teófilo – Universidade Federal Rural do Semi-Árido
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas

AGRADECIMENTOS

AGRADECIMENTOS

Esta coletânea é resultado de um esforço coletivo, envolvendo estudantes e professores dos Programas de Pós-graduação em Ciência Política, da Universidade Federal do Pará e da Universidade Federal de Minas Gerais, e do Programa de Pós-Graduação em Estudos de Fronteira, da Universidade Federal do Amapá, que cooperaram academicamente, entre 2019 e 2025. Cada capítulo é uma breve síntese de trabalhos de conclusão do mestrado de discentes dos dois programas localizados no Norte do Brasil, participantes do PROCAD-Amazônia. Estes trabalhos expressam preferências e escolhas temáticas, teóricas e metodológicas, que guardam relação com os percursos acadêmicos, as experiências nos grupos de pesquisa e, em alguns casos, no mundo da vida.

Todavia, os nossos agradecimentos extrapolam as fronteiras regionais e os muros das universidades onde foram produzidos os trabalhos aqui publicados. Somos gratos a todas as pessoas que contribuíram, direta e indiretamente, para a realização das pesquisas de campo e documentais; a todos os professores e todas as professoras que participaram das bancas de qualificação e de defesa; a todos os professores e as professoras do PPGCP da UFMG, membros da Equipe do Projeto PROCAD-Amazônia, que não mediram esforços para partilhar conhecimentos, em especial às professoras Telma Menicucci, Magna Inácio e Helcimara Telles e aos professores José Ângelo Machado, Manoel Leonardo Wanderley dos Santos, Cristiano Rodrigues e Mário Fuks. Somos gratos, ainda, à Secretaria Acadêmica do PPGCP-UFMG e aos demais técnicos envolvidos nas ações do Projeto.

Agradecemos, ainda, à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, que fomentou o projeto Políticas Públicas e Processos Decisórios, mediante concessão de bolsas e outros auxílios financeiros aos participantes das missões de ensino, pesquisa e extensão. Em especial, agradecemos aos gestores e técnicos do Programa Nacional de Cooperação Acadêmica na Amazônia – PROCAD-Amazônia e à Gestão Superior das três universidades parceiras (UFPA, UNIFAP e UFMG), pelo apoio necessário à viabilização da cooperação acadêmica.

As Organizadoras

SUMÁRIO

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 1

REFLEXÕES COLETIVAS SOBRE TERRAS INDÍGENAS, GARIMPAGEM, BANCADA RURALISTA, ELEIÇÕES E MEIO AMBIENTE: UMA BREVE INTRODUÇÃO

Eugênia Rosa Cabral

Natália Guimarães Duarte Sátyro

DOI <https://doi.org/10.22533/at.ed.8812529101>

CAPÍTULO 2 7

OS CONTORNOS DA POLÍTICA MINERAL PARA TERRAS INDÍGENAS: PADRÕES LEGISLATIVOS E PRESSÕES EXTERNAS DE 1988 A 2022

Isabella Feitoza Siqueira

Eugênia Rosa Cabral

DOI <https://doi.org/10.22533/at.ed.8812529102>

CAPÍTULO 3 28

A POLÍTICA DE RECONHECIMENTO TERRITORIAL INDÍGENA NA AMÉRICA LATINA: FATORES PARA O (NÃO) COMPLIANCE DOS ESTADOS COM AS DECISÕES DA CORTE IDH

Catarina Chaves Costa

Leonardo Barros Soares

DOI <https://doi.org/10.22533/at.ed.8812529103>

CAPÍTULO 4 46

A GARIMPAGEM DE OURO NA FRONTEIRA AMAPÁ-GUIANA FRANCESA: ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO ACORDO DE 2008 BRASIL-FRANÇA

Diovani Furtado da Silva

Carmentilla das Chagas Martins

DOI <https://doi.org/10.22533/at.ed.8812529104>

SUMÁRIO

SUMÁRIO

CAPÍTULO 5.....68

ATUAÇÃO LEGISLATIVA DA CINDRA (1997-2018): EMENDAS, SUBSTITUTIVOS E DINÂMICA DE COALIZÕES NO PROCESSO DECISÓRIO

Ananda Ridart Ribeiro Duarte

Maria Dolores Lima da Silva

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.8812529105>

CAPÍTULO 6.....83

A RECONFIGURAÇÃO DE UMA BANCADA POLÍTICA RURALISTA NO CONTEXTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO PÓS-1987

Diego Brilhante Athayde

Eugênia Rosa Cabral

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.8812529106>

CAPÍTULO 7.....105

ATIVIDADE LEGISLATIVA DA RELATORIA NA COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA (CRA) DO SENADO FEDERAL ENTRE 2005/2018 SOB O EIXO COALIZÃO/NÃO COALIZÃO

Wesley Rodrigues Santos Ferreira

Bruno de Castro Rubiatti

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.8812529107>

CAPÍTULO 8.....126

ENTRE TERRITÓRIOS E URNAS: UMA AVALIAÇÃO DA GEOGRAFIA DO VOTO INDÍGENA NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS

Jorge Lucas Nery de Oliveira

Carlos Augusto da Silva Souza

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.8812529108>

CAPÍTULO 9.....138

AS IDEIAS ANTIAMBIENTAIS DA APROSOJA BRASIL E A GESTÃO DE JAIR BOLSONARO (2019-2022)

Marcos Felipe Rodrigues de Sousa

Durbens Martins Nascimento

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.8812529109>

SUMÁRIO

SUMÁRIO

CAPÍTULO 10..... 154

IDEOLOGIA, PARTIDARISMO E CRISE AMBIENTAL: VALORES E ATITUDES NA OPINIÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Agostinho Domingues Neto

Bianca Galvão Mesquita

Gustavo César de Macêdo Ribeiro

DOI <https://doi.org/10.22533/at.ed.88125291010>

CAPÍTULO 11..... 170

PARTIDARISMO E AVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19: BOLSONARO SOB LENTES PETISTAS

Lucas Silva Almeida

Gustavo César De Macêdo Ribeiro

DOI <https://doi.org/10.22533/at.ed.88125291011>

CAPÍTULO 12 189

O LEGISLATIVO BRASILEIRO, CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DE MEMBROS PARA COMISSÕES PERMANENTES: O CASO DA CDH DO SENADO FEDERAL (2005-2018)

Jonatas Nogueira Aguiar de Souza e Silva

Carlos Augusto da Silva Souza

DOI <https://doi.org/10.22533/at.ed.88125291012>

CAPÍTULO 13 212

AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NA COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO - CSPCCO (2007-2022)

Natália Pinto Costa

Bruno de Castro Rubiatti

DOI <https://doi.org/10.22533/at.ed.88125291013>

SUMÁRIO

SUMÁRIO

CAPÍTULO 14.....232

PRODUÇÃO LEGISLATIVA DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL NA COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA (CSSF) DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (1999-2018)

Raimunda Eliene Sousa Silva

Maria Dolores Lima da Silva

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.88125291014>

SOBRE OS AUTORES.....253

SOBRE AS ORGANIZADORAS.....259



C A P Í T U L O 1

REFLEXÕES COLETIVAS SOBRE TERRAS INDÍGENAS, GARIMPAGEM, BANCADA RURALISTA, ELEIÇÕES E MEIO AMBIENTE: UMA BREVE INTRODUÇÃO

Eugênia Rosa Cabral

Natália Guimarães Duarte Sátyro

Este livro surgiu da preocupação com temas centrais relacionados ao debate ambiental, mas não restrito a ele, e da necessidade de reflexão coletiva. Os primeiros oito capítulos circulam por temáticas que habitam a região amazônica, mas que impactam na vida de todas e todos, tais como terras indígenas, a ação da banca ruralista, ou de setores específicos como o da soja, nas arenas decisórias, perpassam também discussões sobre garimpagem em fronteiras e as questões relacionadas aos efeitos compartilhados de sua ilegalidade. No entanto, o coletivo que produziu este trabalho também produziu sobre outros temas centrais no debate contemporâneo, desde a pauta da pandemia, passando pelas políticas sociais, direitos humanos e segurança pública. Os trabalhos se desenvolvem a partir de três enfoques. Há um conjunto de capítulos que discutem os processos decisórios de políticas públicas, outros dão ênfase aos efeitos das ideologias de governo, dos sistemas partidário e eleitoral nas políticas públicas, e um terceiro conjunto analisa o desenho institucional nas políticas públicas, a relação das coalizões de interesse na (re)definição de agendas, formulações e implementações de políticas sociais.

Para além desse primeiro capítulo de apresentação, no segundo capítulo intitulado “Os Contornos da Política Mineral para Terras Indígenas: Padrões Legislativos e Pressões Externas, de 1988 a 2022”, Isabella Feitoza Siqueira e Eugênia Rosa Cabral analisam a política mineral para Terras Indígenas (TIs) desde a Constituição de 1988 até 2022, dentro e fora do Congresso Nacional. As autoras identificam os momentos e as estratégias mais relevantes do processo e seus achados mostram que existe uma agenda em curso conduzida por diferentes coalizões de defesa e grupos de pressão, que imprimem diferentes estratégias com reações legislativas e ações institucionais nem sempre transparentes. Segundo elas, essa arena política se constitui em um terreno de disputa contínua, no qual os interesses minerários tentam reconfigurar o papel dos territórios ameríndios como fronteiras do capital, baseados em um conflito estrutural multinível com uma dinâmica e ritmos próprios.

No terceiro capítulo, denominado “A Política de Reconhecimento Territorial Indígena na América Latina: Fatores para o (Não) Compliance dos Estados com as Decisões da Corte IDH”, Catarina Chaves Costa e Leonardo Barros Soares realizam uma análise comparativa da política de reconhecimento territorial indígena em países da América Latina, com foco nos casos da Argentina, Brasil, Equador, Honduras, Nicarágua, Panamá, Paraguai e Suriname. Para isso, utilizam as sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos para identificar os fatores que contribuíram para mudanças na política territorial indígena dos países analisados. A partir de uma lógica fuzzy, observam a política interna em resposta a decisões internacionais mapeando diferentes conjunções causais a partir de fenômenos e instituições, tais como os movimentos sociais indígenas, os Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo e sua influência nestas decisões. Os resultados de Costa e Soares sugerem que a conjunção da mobilização indígena junto com a atuação do Poder Judiciário é uma combinação institucional que aumenta as chances da efetivação dos direitos territoriais e da modificação da política de reconhecimento territorial indígena.

Em capítulo denominado “A Garimpagem de Ouro na Fronteira Amapá-Guiana Francesa: Antecedentes Históricos do Acordo de 2008 Brasil-França”, Dióvani Furtado da Silva e Carmentilla das Chagas Martins analisam os antecedentes históricos do garimpo de ouro em terras de fronteira entre o Amapá e a Guiana Francesa. Silva e Martins analisam fatores que foram determinantes no processo que levaram a que Brasil e França, em 2008, assinassem um acordo bilateral para combate à atividade ilegal de garimpagem de ouro. Os autores investigam o papel da garimpagem na ocupação territorial, nas dinâmicas sociais transfronteiriças e nas tensões diplomáticas entre o Brasil e a Guiana Francesa. Para isso é realizada uma análise tanto da legislação brasileira sobre mineração quanto dos desafios enfrentados pelos garimpeiros diante da burocratização do setor.

Mas, como dito, o livro também traz reflexões sobre processos decisórios de políticas públicas, com diferentes abordagens.

Intitulado “Deliberações no Processo Decisório: uma Análise das Contribuições Legislativas da CINDRA, de 1997 A 2018”, o quinto capítulo foi elaborado por Ananda Ribeiro Duarte e Maria Dolores Lima da Silva. Elas analisam o processo decisório da Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (CINDRA) na Câmara dos Deputados, entre 1997 e 2018. Segundo Duarte e Silva, as comissões possuem um papel central tanto na organização das atividades legislativas, quanto no processo decisório, pois permitem o adensamento das temáticas diminuindo as incertezas relativas aos conteúdos dos projetos de lei. As autoras, analisam seis legislaturas e seus resultados sugerem um papel pouco expressivo das atividades da CINDRA, apesar de destacarem a capacidade de coordenar alterações através de emendas e substitutivos nas proposições provindas dos parlamentares.

O capítulo 6, “A Reconfiguração de uma Bancada Política Ruralista no Contexto Democrático Brasileiro Pós-1987”, trata sobre a bancada ruralista no pós-87 e é escrito por Diego Brilhante Athayde e Eugênia Rosa Cabral. Os autores apontam uma série de achados: que a reconfiguração da bancada ruralista no período democrático se deu por necessidade de se adequar à realidade democrática, mas, que existe uma concentração de poder da bancada, em poucos representantes, aqueles que têm expertise e relações políticas capazes de mobilizar a ação partidária na Câmara dos Deputados. Mais que isso, eles afirmam que a Frente Parlamentar da Agropecuária é um mecanismo de organização da atuação política da bancada ruralista. Para Athayde e Cabral, a necessidade política orientou o que é denominado como Revolução Verde; o desenvolvimento econômico do setor agrário seguiu uma lógica de mercado implementando novas relações dentro da cadeia produtiva do setor e, mais, o conceito de agronegócio foi usado para unificar a pauta política agrária.

Já no sétimo capítulo, a leitora e o leitor achará uma análise que tem o Senado Federal como seu objeto. Wesley Rodrigues Santos Ferreira e Bruno de Castro Rubiatti realizam uma exposição da atuação legislativa dos relatores na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária em capítulo denominado “Atividade Legislativa da Relatoria na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal, entre 2005/2018 sob o Eixo Coalizão/Não Coalizão”. Como o nome diz, os autores têm como foco a ocupação da relatoria pelo eixo coalizão versus não coalizão. Os resultados mostram que a coalizão dominou a relatoria da comissão na maior parte do tempo. Ferreira e Rubiatti mostram que em grande parte as decisões foram tomadas pelo poder não terminativo e, também, que a coalizão fez uso estratégico das informações geradas na comissão.

No capítulo 8, denominado “Entre Territórios e Urnas: uma Avaliação da Geografia do Voto Indígena nas Eleições Municipais”, Jorge Lucas Nery de Oliveira e Carlos Augusto da Silva Souza analisam o acesso e o desempenho de candidaturas étnicas. Os autores analisam o impacto do tamanho da população indígena nos municípios sobre a votação recebida por candidaturas indígenas nas eleições proporcionais brasileiras de 2016 e 2020. Os resultados indicam uma associação positiva e estatisticamente significativa entre a proporção de população indígena e os votos recebidos por candidatos indígenas, mesmo com controle de fatores institucionais e condições socioeconômicas.

O nono capítulo analisa “As Ideias Antiambientais da Aprosoja Brasil e a Gestão de Jair Bolsonaro (2019-2022)” e foi redigido por Marcos Felipe Rodrigues de Sousa e Durbens Martins Nascimento. Os autores analisam as convergências e divergências entre as ideias antiambientais de grupos de interesse do agronegócio e as políticas socioambientais durante o governo de Jair Bolsonaro (2019 a 2022). A partir da análise da Associação Brasileira dos Produtores de Soja (Aprosoja), um dos principais

grupos representativos do agronegócio brasileiro, avalia-se a influência de suas ideias nas políticas federais socioambientais, reforçando a sua força política em pautar o governo de Jair Bolsonaro, especialmente em políticas antiambientais, fundiárias e anti-indígenas.

O décimo capítulo, “Ideologia, Partidarismo e Crise Ambiental: Valores e Atitudes na Opinião Pública Brasileira”, escrito por Agostinho Neto, Bianca Mesquita e Gustavo Ribeiro, traz importantes reflexões sobre o poder preditivo de variáveis políticas acerca de atitudes e crenças individuais em relação à crise ambiental no Brasil. O estudo faz uso de dados dos surveys “Mudanças Climáticas na Percepção dos Brasileiros” (ITS-Rio, 2022) e da “Pesquisa de Valores Ambientais e Atitudes sobre a Amazônia” (PVAAA-UFPA, 2024). Os resultados demonstram que identificação com a esquerda e afinidade com o Partido dos Trabalhadores aumentam a probabilidade de indivíduos rejeitarem visões negacionistas sobre o desmatamento e expressarem maior preocupação com o meio ambiente. Em contraste, respondentes de direita tendem a adotar posições mais céticas quanto às mudanças climáticas e a minimizar a urgência da crise. Os dados revelam um cenário no qual os valores políticos polarizados estruturam a percepção pública sobre questões ambientais no Brasil.

Para além das pautas relativas ao meio ambiente como visto até aqui, este livro também traz outros temas centrais na arena política brasileira.

Não seria possível abrir mão de um capítulo que analisasse a experiência política no âmbito da Covid-19. No capítulo 11, “Partidarismo e Avaliação Governamental durante a Pandemia de Covid-19: Bolsonaro sob Lentes Petistas”, Lucas Silva Almeida e Gustavo César de Macedo Ribeiro analisam a influência do partidarismo na avaliação da gestão do governo Bolsonaro durante a pandemia de Covid-19, a partir da percepção de eleitores petistas. Os resultados dos autores sugerem que o partidarismo é um preditor determinante da avaliação governamental. Ou seja, as preferências partidárias determinam a percepção sobre a atuação dos governos em contextos de crise.

Jonatas Nogueira A. de Souza e Silva e Carlos Augusto da Silva Sousa são os autores do capítulo 12 “O Legislativo Brasileiro, Critérios de Seleção de Membros para Comissões Permanentes: o Caso da CDH do Senado Federal (2005-2018)” que contribui para a compreensão da dinâmica das comissões legislativas no Brasil, destacando a centralidade dos partidos e das coalizões governamentais no processo decisório. Silva e Silva analisam os critérios de seleção de membros para comissões permanentes no Legislativo brasileiro, focando na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) do Senado Federal entre 2005 e 2018. Os resultados sugerem que os aspectos partidários e a aliança com o Executivo Federal são mais relevantes para a seleção dos membros da CDH do que fatores sociodemográficos. Mas, mostram que a CDH não difere significativamente do plenário do Senado em aspectos sociopolíticos.

Ainda no campo social, o capítulo 13, “Produção Legislativa de Previdência e Assistência Social na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) da Câmara dos Deputados (1999-2018)”, redigido por Raimunda Eliene Sousa Silva e Maria Dolores Lima da Silva, faz um mapeamento desse processo decisório considerando os diferentes contextos políticos e coalizões de governos. Os resultados sugerem que a comissão possui uma estrutura institucional capaz de influenciar os resultados das matérias sob sua responsabilidade, mas que questões mais complexas tendem a seguir um procedimento legislativo específico, fora do escopo decisório da comissão. As autoras mostram que comissão desempenhou um papel relevante como instância de filtragem, contribuindo para a eficiência do processo legislativo ao aprovar ou rejeitar propostas dentro de sua jurisdição.

Por fim, o capítulo 14, de Natália Pinto Costa e Bruno de Castro Rubiatti – “As Audiências Públicas na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) (2007-2022)” analisa o uso das audiências públicas da Comissão com foco em seu papel informacional e partidário. Os achados sugerem que o acesso a essas arenas é seletivo e influenciado por disputas internas, além disso tanto sociedade civil quanto a defensoria pública possuem baixa participação de suas entidades. Costa e Rubiatti mostram que as audiências públicas não são neutras e se conformam como arenas estratégicas de disputa por visibilidade, influência e formulação da agenda legislativa.

Esperamos que a leitora e o leitor possam aprender com as reflexões aqui trazidas, mas antes disso é importante dizer que este livro é um dos resultados do Projeto de Pesquisa “Políticas Públicas e Processos Decisórios” aprovado junto à CAPES, Edital nº 21/2018 – Programa Nacional de Cooperação Acadêmica na Amazônia (Procad-Amazônia), envolvendo três Programas de Pós-Graduação: PPG em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (PPGCP/UFMG), PPG em Ciência Política da Universidade Federal do Pará (PPGCP/UFPA) e PPG em Estudos de Fronteira (PPGEF) da Universidade Federal do Amapá (PPGEF/UNIFAP). O objetivo geral do projeto foi constituir e consolidar uma rede de cooperação acadêmica entre os programas de pós-graduação envolvidos, mediante o intercâmbio de docentes-pesquisadores(as) e discentes com atuação nas áreas de estudos sobre Políticas Públicas e Processos Decisórios. Nesse sentido, a partir da realização de missões de ensino, de pesquisa e de extensão buscou-se produzir conhecimento sobre processos de elaboração e de implementação de políticas públicas em nível regional, nacional e internacional.

Cabe ressaltar a importância da Cooperação Acadêmica promovida pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), via Procad-Amazônia, para o fortalecimento dos dois Programas de Pós-Graduação (PPGCP e PPGEF), que eram até 2023 os únicos programas da área Ciência Política e Relações Internacionais em funcionamento na região Amazônica. Do balanço das ações de

ensino, pesquisa e extensão, realizadas entre 2018 e 2025, período de vigência dos projetos financiados pelo Edital Procad-Amazônia, vê-se que há evidências de fortalecimento dos dois programas de pós-graduação, seja pelo aumento de nota na avaliação quadrienal de 2017-2020 (de 3 para 4), seja pela aprovação dos cursos de doutorado, em 2023.

A titulação de 80% dos(as) 65 discentes vinculados, direta e indiretamente, ao Projeto Procad-Amazônia (com intercâmbio de curta e/ou de longa duração) e o ingresso de 24 desses discentes em cursos de doutorado (sendo 29% na UFMG), mostram a importância de promover a mobilidade de discentes de pós-graduação entre as equipes de pesquisa envolvidas no projeto, o que contribui para a ampliação da formação de recursos humanos de alto nível nos estados da região norte. Nesse sentido, as ações do projeto e os resultados alcançados guardam relação com os objetivos específicos do Procad-Amazônia.

Fica registrado, dessa forma, o papel importante de indução e fomento à pesquisa que a CAPES tem e que produz efeitos importantes, imediatos e de longo prazo.



CAPÍTULO 2

OS CONTORNOS DA POLÍTICA MINERAL PARA TERRAS INDÍGENAS: PADRÕES LEGISLATIVOS E PRESSÕES EXTERNAS DE 1988 A 2022

Isabella Feitoza Siqueira

Eugênia Rosa Cabral

INTRODUÇÃO

No século XX, os países latino-americanos como Chile, Peru e Brasil reafirmaram sua adesão a um modelo econômico voltado à exportação de commodities (Pimentel; Mesquita, 2015/2016, p. 384). A escassez de recursos minerais, somada à sua importância estratégica para o desenvolvimento tecnológico, sustenta a visão político-econômica de que as jazidas da América Latina, especialmente as amazônicas, representam um “eldorado” a ser conquistado (Tibiriçá et al., 2022a, p. 47). Nesse contexto, as terras indígenas passaram a ser vistas como fronteiras limitadoras ao avanço do capital, percepção explicitada no Plano Nacional de Mineração 2030 (PNM-2030), elaborado pelo Ministério de Minas e Energia, que classifica a ausência de regulação da mineração em TIs como um dos principais “obstáculos minerais” a serem superados, conforme exposto a seguir:

O MME entende que o conhecimento geológico do solo e do subsolo deve preceder ao bloqueio de áreas, [...] O acesso e uso das terras indígenas foi bem definido pela Constituição de 1988, porém necessita de regulamentação. Considerando que a demanda por bens minerais e produtos de base mineral crescerá nas próximas duas décadas, as ações desse objetivo tornam urgente a elaboração de uma agenda de entendimentos (Brasil, 2011, p. 126)

Esse posicionamento reforça dinâmicas estabelecidas desde o Período Colonial, quando D. João VI instaurou as “guerras justas” contra os povos originários, dentro de um contexto no qual a capitania começava a lidar com a diminuição da produção de ouro (Villas-Bôas, 2005, p. 6). A imposição do Estado sobre os povos originários persiste até hoje nos conflitos que rodeiam os dispositivos legais da Constituição de 1988. Tal realidade pode ser observada tanto nas disputas para implementar a mineração em terras indígenas, quanto nas pressões para revisar a política de demarcação de TIs, a partir da tese do Marco Temporal, que foi aprovada pelo Congresso Nacional no final de 2023.

Assim, compreender a política mineral em terras indígenas exige considerar um conflito que ocorre ao longo do tempo, o qual envolve múltiplos atores e arenas. Este artigo apresenta uma visão geral do caso com base em sua trajetória histórica. O seu primeiro objetivo é examinar como a questão se manifesta fora do Congresso Nacional, abordando a expansão da atividade mineral no Brasil, as estratégias empresariais e o papel das agências reguladoras. O segundo propósito busca traçar um panorama das iniciativas legislativas sobre o assunto entre 1988 e 2022, evidenciando sua variação ao longo dos governos brasileiros. Espera-se, assim, introduzir a dinâmica e as principais marcas da política mineral voltada a territórios indígenas.

METODOLOGIA

Diante do recorte temporal extenso e do complexo processo de formulação de uma política altamente sensível, este estudo mobiliza tanto achados da literatura quanto dados originais coletados nas bases do Congresso Nacional. Para o primeiro objetivo, foram analisados dados georreferenciados de instituições como o MapBiomas, além de revisão bibliográfica e histórica. Quanto ao segundo objetivo, realizou-se um levantamento em etapas sucessivas na Câmara dos Deputados e no Senado, com a coleta de diversas iniciativas legislativas. O material passou por cinco leituras qualitativas, que permitiram estabelecer critérios classificatórios para identificar o grau de centralidade de cada proposição em relação ao tema.

Para isso, adotou-se uma lógica de sistematização por conjuntos *fuzzy*, que permite classificar dados por graus de pertinência, atribuindo valores entre 0, 0,5 e 1. Nesse modelo quanto mais uma unidade de análise se aproxima de 1, maior a sua relação com o tema; quanto mais próximo de 0, mais distante. Conforme Tanscheit (s.d, p. 2-6), o grau de pertencimento a um conjunto pode ser definido por funções padronizadas ou pela experiência do pesquisador. Neste estudo, os critérios adotados foram construídos a partir das leituras e avaliações aplicadas ao conjunto de dados.

Em resumo, foram atribuídos seis critérios classificatórios. As proposições que receberam valor igual a 1 deveriam constar nas suas ementas o objetivo de tratar diretamente do caso da Mineração em TIs; aquelas que receberam de 0,98 a 0,75 tratam de alguma questão sobre o tema da Mineração e acrescentam pontos específicos sobre exploração mineral de TIs; de 0,75 a 0,51 foram postas as iniciativas que abordam outros temas, a exemplo do ambiental, mas possuem pontos específicos sobre o aproveitamento mineral e energético de TIs. As proposições que receberam valores igual ou menor que 0,5 foram consideradas periféricas ou não centrais para o caso.

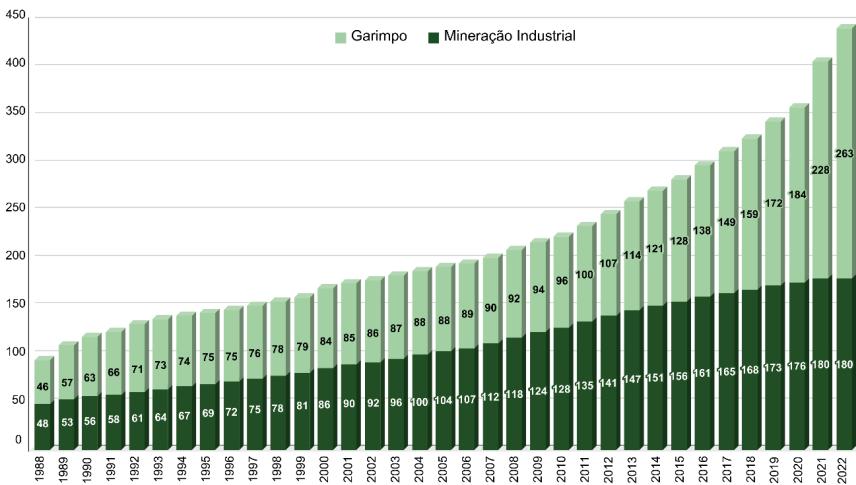
Desse modo, chegou-se ao universo de 83 iniciativas centrais para o caso, 47 Projetos de Leis (PLs), 3 Projetos de Lei Complementar (PLPs), 2 Medidas Provisórias (MPs), 1 Projeto de Emenda à Constituição (PEC) e 30 Projetos de Decretos Legislativos (PDLs/PDC).

OS CONTORNOS DA POLÍTICA MINERAL PARA TERRAS INDÍGENAS EM AMBIENTES EXTERNOS AO CONGRESSO NACIONAL: ESTRATÉGIAS E PRESSÕES

O Instituto Socioambiental (ISA) (2025, n.p.) expõe que existem, atualmente, 809 áreas definidas como terras indígenas, as quais totalizam 118.812.105 hectares, o equivalente a 14% das terras nacionais. Esses territórios atuam como uma barreira remanescente da floresta frente à tensão gerada pelo desmatamento para venda de madeira, expansão do agronegócio, criação de rodovias e a exploração mineral (Mataveli *et al.*, 2022, p. 2), das quais destaca-se o garimpo, que tornou-se a principal porta de danos socioambientais em TIs, além de ser uma prática que tem batido de frente com os interesses da mineração industrial de larga escala.

O Gráfico 1, serve ao objetivo de demonstrar essa conjuntura. Suas informações foram elaboradas por análises de satélite do MapBiomass, nas quais é possível constatar o crescimento das zonas de garimpo e mineração industrial desde 1988. De forma geral, os dados mostram que há um crescimento significativo de áreas destinadas à exploração mineral como um todo. No entanto, os anos de 2020 a 2022, marcam um período no qual a área do garimpo tornou-se superior à da mineração industrial. Em termos percentuais, a zona de garimpagem atingiu 59% do total da exploração mineral do Brasil em 2022 (Diniz, 2023, n.p.).

Gráfico 1 - Garimpo e Mineração Industrial no Brasil (1988-2022).



Fonte: MapBiomas Brasil. Autoria: MapBiomas (Diniz, 2023, minuto 11'43). Adaptado.

Segundo Diniz (2023, n.p.), os dados espaciais também revelaram que o Pará, o Mato Grosso e Minas Gerais representam 76% da área minerada de todo o país. Desses, os estados da Amazônia Legal, como Pará, Mato Grosso, Amazonas e Rondônia, são majoritariamente controlados pelo garimpo. Enquanto Minas Gerais, o polo mais antigo de mineração do Brasil, é majoritariamente dominado pela mineração industrial.

Monteiro et al. (2010, p. 138) observam que os conflitos entre empresas de mineração e garimpeiros não são recentes, tendo origem na promulgação do Código de Mineração de 1967, que supriu o direito do proprietário da terra à exploração mineral e tornou o garimpo ilegal, em consonância com os interesses das grandes mineradoras. Esse cenário começou a mudar com a Lei nº 7.805, de 18 de julho de 1989, que instituiu o regime de permissão de lavra garimpeira, e com a Lei nº 11.685, de 2 de junho de 2008, que passou a regulamentar o estatuto do garimpeiro.

Com o avanço do garimpo a partir de 2020, o Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM) (2023) passou a adotar uma postura mais combativa, visando proteger os interesses das grandes mineradoras e conter perdas de capital. De forma estratégica, o instituto buscou diferenciar a mineração industrial do garimpo, promovendo uma imagem mais “limpa” do setor para atrair investidores sensíveis a questões socioambientais. Mesmo com a queda de lucros em 2022, devido à menor demanda chinesa por minério de ferro, o IBRAM anunciou um aumento no volume de investimentos até 2027, com destaque para a ampliação dos investimentos

socioambientais, alinhados à agenda ESG (*Environmental, Social and Governance*). Segundo a Câmara Americana de Comércio para o Brasil (Amcham Brasil, 2023, n.p.), a agenda ESG é uma estratégia de mercado que visa tornar o negócio mais atrativo para investidores preocupados com questões socioambientais.

Nesse contexto, o IBRAM também promoveu encontros com a diretoria da Agência Nacional de Mineração (ANM) em fevereiro de 2023, com o objetivo de promover “uma parceria para compartilhamento de dados, visando, principalmente, mostrar a evolução das metas e indicadores da Agenda ESG da Mineração do Brasil” (IBRAM, 2023, n.p.). Ainda em junho do mesmo ano, o então diretor geral da ANM, Mauro Sousa, defendeu a regulação da mineração em TIs em uma audiência promovida pela Comissão da Amazônia e dos Povos Originários e Tradicionais (CPOVOS), que tinha o objetivo de debater as dificuldades da ANM em fiscalizar o garimpo em TIs (Brasil, 2023a, n.p.; Brasil, 2023b, n.p.).

Para esse agente público, o combate ao garimpo está atrelado à resolução da política de mineração para esses territórios, em conjunto com a restruturação da agência, o que, segundo ele, melhoraria a fiscalização e a agilidade para a concessão de áreas para pesquisa e lavra de minérios (Brasil, 2023b, n.p.). Além disso, Sousa declarou que a ANM estaria atenta para que TIs não fossem sobrepostas por autorizações de lavra garimpeira (Brasil, 2023, n.p.). Em resumo, as falas do diretor geral da ANM na reunião ocorrida na CPOVOS, refletem a mesma tendência apresentada pelo IBRAM.

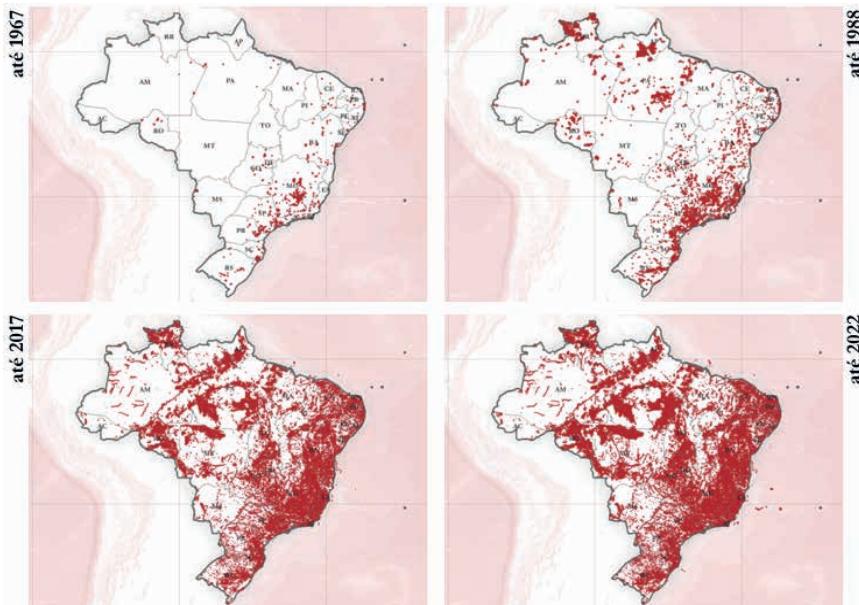
Vale ressaltar, que a política de mineração para TIs já havia sido proposta no contexto da Assembleia Nacional Constituinte (Carvalho; Cunha, 1987, p. 59; Cunha, 2018, p. 429). Naquele contexto, os textos normativos que formariam essa política eram rígidos e previam a nulidade dos requerimentos protocolados no Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) antes de 1988, além de estabelecer que empreendimentos, nesses territórios, só poderiam ocorrer de forma excepcional, restritos a casos em que os minérios fossem destinados ao abastecimento interno, com prioridade para a União (Carvalho; Cunha, 1987, p. 89-91).

O Conselho Indigenista Missionário (CIMI), fazia parte das entidades que encabeçavam essa proposta, no entanto, os textos que regulariam a mineração em terras indígenas sofreram pressão do IBRAM, que em conjunto com a Associação Brasileira dos Mineradores de Ouro (ABRAMO) e o Sindicato Nacional da Indústria de Extração do Estanho (SNIIE), assinaram uma nota oficial contrária à normatização (Carvalho; Cunha, 1987, p. 83). Além disso, o Jornal O Estado de São Paulo promoveu uma série de reportagens que sugeriam que o CIMI estava orquestrando uma conspiração internacional contra os interesses do Brasil ao promover essa política regulatória. O que depois de ter sido investigado por CPI, mostrou ser uma calúnia que mais tarde foi retratada pelo Sindicato dos Jornalistas de São Paulo (Carvalho; Cunha, 1987, p. 83-85; Cunha, 2018, p. 439).

Isso sugere que o problema não é exatamente a ausência da regulação da política de mineração para terras indígenas, mas a falta da regulação nos termos que interessam as grandes corporações minerárias. Ressalta-se ainda, a atuação da ANM, que desde a época que ainda era o antigo DNPM atuou em conformidade aos interesses das empresas mineradoras.

Diante do exposto, é importante contrastar os posicionamentos do IBRAM e da ANM com os dados territoriais sobre o crescimento da mineração e do garimpo no Brasil. Para mais, também é vital analisar os avanços dos requerimentos minerários sobre o solo brasileiro. Isso porque, antes de qualquer avanço em direção à decisão legal sobre a mineração em terras indígenas, deve-se considerar que já existem diversos protocolos minerários recaíndo sobre esses espaços (Curi, 2005, p. 105-106; Curi, 2007, p. 228). Tais processos são os instrumentos jurídicos que respaldam o direito do requerente sobre qualquer área a ser explorada nacionalmente (Tibiriçá *et al.*, 2022b, p. 91). Na Ilustração 1, é possível observar o crescimento desses requerimentos presentes na ANM, no território brasileiro, como um todo, desde 1967 até 2022.

Ilustração 1 - Mapa da evolução da distribuição dos processos minerários junto à agência nacional de regulação mineral.

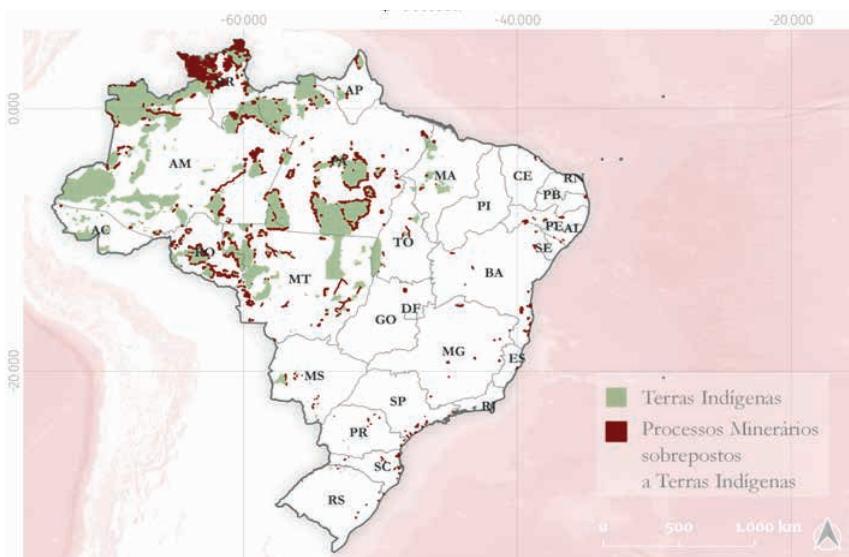


Fonte: ANM. Autoria: Tibiriçá *et al.* (2022, p. 95).

Diferente do Gráfico 1, que revela o crescimento das áreas que estão efetivamente sendo exploradas, a Ilustração 1 revela o crescimento de dois momentos dentro dos processos minerários da ANM: o requerimento de pesquisa e o título minerário. Em termos gerais, o interesse de exploração mineral pode começar pelo requerimento de pesquisa, que depois de iniciado só é finalizado com um diagnóstico da área (Tibiriçá et al., 2022b, p. 91). Acontece que esse procedimento, já suscita expectativa de exploração sobre uma determinada localização, pois, pode demarcar uma prioridade do requerente (Curi, 2005, p. 105-106; Curi, 2007, p. 228). Além disso, Tibiriçá et al. (2022b, p.97), afirmam que a partir da crise política de 2016 até 2022, viu-se um crescimento de 115% nos requerimentos de lavra garimpeira.

Segundo Tibiriçá et al. (2022b, p. 90), dos 211.381 processos minerários cadastrados no país, 2.581 incidem sobre terras indígenas, sendo que 1.426 desses apresentam polígonos parcial ou totalmente sobrepostos a essas áreas. As autoras destacam ainda que mais da metade das TIs brasileiras enfrentam conflitos pelo uso e ocupação do solo, pois, mesmo quando o empreendimento não está, total ou parcialmente sobreposto a uma TI, eles localizam-se em áreas de proximidade a elas. Apesar disso, os dados oficiais indicam que 50.063,61 km², cerca de 4% da extensão total das TIs, apresentam sobreposição direta com processos minerários. Para a visualização espacial dessas informações o mapa contido na Ilustração 2, a seguir, traz a configuração desses pedidos minerários sobre terras indígenas.

Ilustração 2 - Mapa dos processos minerários gerais sobrepostos às terras indígenas, presentes na ANM.



Fonte: ANM e Funai. Autoria: Tibiriçá et al. (2022, p. 100).

Conforme as autoras, essa imagem torna evidente como os processos minerários afetam as TIs tanto em sobreposição quanto em intersecção, mesmo que ainda não exista uma lei que regulamente esses procedimentos. É com base no exposto que se ressalta o cenário que vem sendo construído sobre a política de mineração em TIs desde 1988, fora do ambiente do Congresso Nacional, sem o qual não é possível compreender o desenrolar dos conflitos presentes no Poder Legislativo.

ANALISANDO PROPOSIÇÕES E VARIAÇÕES AO LONGO DO TEMPO NO CONGRESSO NACIONAL

Em termos institucionais, a política de mineração para terras indígenas ainda não chegou em um consenso mínimo que proporcione a sua implementação. Sabe-se que, de acordo com as regras do legislativo, uma decisão ordinariamente precisa seguir um processo que envolve a formação de maioria e que os líderes partidários, juntamente com os poderes de agenda do Executivo, dissipam os dilemas da ação coletiva (Power, 2015, p. 22-23). Ainda assim, apesar do Executivo ter se envolvido ativamente em alguns governos com o objetivo de aprovar essa matéria, a mesma seguiu de certa forma paralisada. Porém, isso não é o mesmo que assumir uma inércia política do assunto. Em outras palavras, a aparente estabilidade na verdade é profundamente cercada de movimentações e variações que demonstram a centralidade do assunto em determinados períodos, além de estratégias diferentes ao longo dos anos.

O Quadro 1 serve ao propósito de descrever as iniciativas parlamentares que foram coletadas tanto na Câmara, quanto no Senado, e foram classificadas conforme critérios qualitativos estabelecidos por essa pesquisa.

Quadro 1 - Graus de proximidade de iniciativas parlamentares para identificação de propostas centrais à política mineral em territórios indígenas nos governos brasileiros de 1988 a 2022

Identificação	Grau de Proximidade Temática	Governo	Duração da Legislatura	Origem	Tempo de Tramitação até 2023
PL 1.889/1989	0,6	Sarney	5 anos	CD	4 anos
PL 2.370/1989	0,9			CD	2 anos
PL 1.826/1989	1			CD	34 anos
PL 1.561/1989	1			CD	34 anos
PL 1.700/1989	1			CD	34 anos
PL 2.160/1989	1			CD	34 anos
PL 2.193/1989	1			CD	34 anos
PL 2.218/1989	1			CD	1 ano
PL 2.935/1989	1			CD	34 anos
PL 4.563/1989	1			Executivo	34 anos
PLS 110/1989	1			Senado	34 anos
PL 612/1991	0,6	Collor	2 anos	CD	3 anos
PL 2.160/1991	0,9			Executivo	32 anos
PL 2.057/1991	0,9			CD	32 anos
PL 2.619/1992	0,9			CD	31 anos
PL 5.742/1990	1			CD	33 anos
PL 5.764/1990	1			CD	33 anos
PL 222/1991	1			CD	32 anos
PL 692/1991	1			CD	32 anos
PL 738/1991	1			CD	32 anos
PL 3.061/1992	1			CD	31 anos
PLS 415/1991	1			Senado	4 anos
PLS 107/1992	1			Senado	3 anos
PLS 82/1992	1			Senado	3 anos
PLP 260/1990	1			Senado	33 anos
PLS 216/1995	1	FHC 1	4 anos	Senado	4 anos
PLS 121/1995	1			Senado	28 anos
PL 7.099/2006	1	Lula 1	4 anos	CD	17 anos
PL 7.301/2006	1			CD	17 anos
MPV 225/2004	1			Executivo	Aprovada

PL 490/2007	0,8	Lula 2	4 anos	CD	Aprovada
PL 5.265/2009	1			CD	14 anos
PLS 605/2007	1			Senado	8 anos
PL 4.087/2012	0,6	Dilma 1	4 anos	CD	7 anos
MPV 558/2012	0,7			Executivo	Aprovada
PEC 76/2011	0,8			Senado	7 anos
PL 5.335/2016	1	Dilma 2	2 anos	CD	7 anos
PL 3.509/2015	1			CD	8 anos
PDC 744/2017	0,7	Temer	2 anos	CD	1 ano e 2 meses
PDC 749/2017	0,7			CD	1 ano e 2 meses
PDC 757/2017	0,7			CD	1 ano e 2 meses
PDC 752/2017	0,7			CD	1 ano e 2 meses
PDC 755/2017	0,7			CD	1 ano e 2 meses
PDC 753/2017	0,7			CD	1 ano e 2 meses
PDC 754/2017	0,7			CD	1 ano e 2 meses
PDC 750/2017	0,7			CD	1 ano e 2 meses
PDC 762/2017	0,7			CD	1 ano e 2 meses
PDC 769/2017	0,7			CD	1 ano e 2 meses
PDC 779/2017	0,7			CD	1 ano e 2 meses
PDC 770/2017	0,7			CD	3 meses
PDS 169/2017	0,7			Senado	2 meses
PDC 973/2018	0,9			CD	5 anos
PDC 994/2018	0,9			CD	5 anos

PL 1.246/2022	0,6	Bolsonaro 4 anos	CD	1 ano
PL 5.131/2019	0,6		CD	4 anos
PDL 97/2021	0,6		CD	2 anos
PL 5.490/2020	0,7		CD	3 anos
PL 1.091/2021	0,7		CD	2 anos
PL 571/2022	0,7		CD	1 ano
PL 2.159/2022	0,7		CD	9 meses
PLP 275/2019	0,7		Senado	4 anos
PDL 419/2020	0,7		CD	1 ano
PDL 423/2020	0,7		CD	1 ano
PDL 30/2022	0,7		CD	1 ano
PDL 34/2022	0,7		CD	1 ano
PDL 39/2022	0,7		CD	1 ano
PDL 35/2022	0,7		CD	1 ano
PDL 40/2022	0,7		CD	1 ano
PDL 31/2022	0,7		CD	1 ano
PDL 43/2022	0,7		Senado	1 ano
PDL 1.110/2021	0,9		CD	2 anos
PDL 1.109/2021	0,9		CD	2 anos
PDL 1.111/2021	0,9		CD	1 ano
PDL 1.121/2021	0,9		CD	1 ano
PDL 1.153/2021	0,9		CD	2 anos
PL 4.447/2019	1		CD	4 anos
PL 1.737/2020	1		CD	3 anos
PL 3.112/2020	1		CD	3 anos
PL 3.240/2021	1		CD	2 anos
PL 191/2020	1		Executivo	3 anos
PL 836/2021	1		Senado	2 anos
PL 1.331/2022	1		Senado	2 anos
PLP 69/2022	1		CD	1 ano

Fonte: Portal da Câmara dos Deputados e Senado Federal. Autoria própria, 2025.

Em uma análise governo a governo, observa-se no Quadro 1 que durante o governo Sarney, onze projetos de lei trataram diretamente da mineração em territórios indígenas, sendo que nove traziam esse objetivo explicitamente em suas ementas. O PL 2.370/1989, embora não mencionasse a mineração em sua ementa, tratava da nulidade de atos jurídicos sobre terras indígenas, o que afetava os requerimentos

minerários protocolados anteriormente a 1988 e que incidiam sobre essas áreas. Já a iniciativa que recebeu o valor de 0,6 refere-se ao PL 2.370/1989, de autoria do deputado Costa Ferreira (PFL-MA), o qual apesar de focar em uma regulação geral sobre o meio ambiente, propunha como um penduricalho à regulação mineral de TIs no seu Art. 2º parágrafo § 3º. O Executivo também participou da agenda ao propor o PL 4.563/1989, que, dentre outros pontos, defendia que as comunidades indígenas estavam em prejuízo pela ausência de uma regulação da mineração e, por isso, possuíam o interesse pela política que lhes renderia benefícios financeiros. Esse é um raciocínio muito presente no conteúdo das justificativas dessas propostas.

O governo Collor, por sua vez, propôs o PL 2.160/1991 para a criação de um novo Estatuto do Índio, visto que o anterior pressupunha a tutela indígena, a qual já havia sido superada pela Constituição de 1988, tornando-o atrasado. Assim como iniciado pelo Executivo, outros dois projetos de lei foram propostos sobre o Estatuto do Índio, o PL 2.619/1992 e 2.057/1991. Os demais PLs desse período, são comparáveis aos encontrados no governo Sarney com aqueles de valor 1, significando que as propostas continham em suas ementas o objetivo de regular a mineração em TIs, enquanto a de valor 0,6 tratou-se de uma nova tentativa do deputado Costa Ferreira (PFL-MA) de aprovar seu texto anterior. Houve também a primeira autoria de um projeto de lei complementar que visava definir a hipótese de “relevante interesse público da União”.¹

Durantes os governos Sarney e Collor, o Congresso Nacional foi muito ativo na sua produção de projetos de lei que objetivavam regular a mineração em terras indígenas. De forma geral, esse período foi marcado pela instauração da Comissão Especial sobre o Estatuto do Índio. Porém, apesar do objetivo daquela Comissão ser a elaboração de um novo Estatuto para os povos originários, o que envolveria um amplo debate sobre diversos aspectos relacionados à existência das comunidades ameríndias, praticamente não houve nenhuma outra iniciativa parlamentar que tratasse exclusivamente de questões, como saúde e educação, majoritariamente o conteúdo das propostas parlamentares era único: regular a mineração em terras indígenas. Todas as iniciativas parlamentares que compuseram aquela Comissão Especial estão descritas no Quadro 1.

Não foi encontrado nenhum projeto de lei sobre o assunto iniciado durante o governo Itamar. Já nos oito anos do Governo FHC, foram encontrados dois projetos de lei do Senado. O primeiro pertencente ao senador João França (PP-RR) e o segundo de autoria do senador Romero Jucá (PFL-RR), importante nome político ligado ao tema da mineração em terras ameríndias ao longo dos anos, o qual submeteu o PLS 121/1995 que, em menos de um ano, tramitou do Senado para a Câmara dos Deputados onde tornou-se o PL 1.610/1996. Na época, o avanço do

¹ Essa é a única condição para exploração mineral e hídrica de TIs, prevista na Constituição, art. 231, § 6º.

projeto de lei de Romero Jucá (PFL-RR) não foi bem recebido pelas organizações indígenas e de apoio aos povos originários, por não exigir no seu interior o Estudo e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/Rima), além de não tratar sobre o limite dos empreendimentos nos territórios ameríndios (Villas-Bôas, 2005, p. 103). Ainda assim, o projeto do senador resultou na segunda Comissão Especial que deliberou sobre a questão da mineração em terras indígenas no Congresso Nacional, a qual ocorreu durante os governos Lula e Dilma.

Durante os primeiros mandatos do presidente Lula, o ponto de maior tensão sobre o assunto foi o conflito que se instaurou na Terra Indígena Roosevelt. Segundo Villas-Bôas (2005, p. 105), 99,59% dessa TIs estava tomada de pedidos minerários devido à presença de diamantes na área, porém, com a ausência de regulação ao invés das empresas mineradoras, a terra foi tomada por garimpeiros que entraram em conflitos violentos com a etnia *Cinta Larga*. O que resultou na Medida Provisória 225/2004 convertida na Lei nº 11.102, de 8 de março de 2005, a qual permitiu a compra de diamantes advindos da reserva Roosevelt pela Caixa Econômica Federal, em caráter excepcional e com um prazo de validade determinado (Brasil, 2005, n.p.).

Com relação às demais proposições, o primeiro mandato do presidente Lula, conta com o surgimento dos PLs 7.301/2006 e 7.099/2006, sendo este último o que concentrou a tramitação de propostas sobre o assunto a partir do governo Lula 3. Isso porque, todos os principais PLs que incluíam na sua ementa a finalidade de regular a mineração em TIs eram originados nos governos Sarney, Collor e FHC, foram arquivados em 2023 após uma média de 30 anos de tramitação. Já no segundo governo Lula, sobressaíram o PL 5.265/2009, diretamente vinculado à questão, e o PL 490/2007, conhecido como “PL do Marco Temporal”, que, embora focado em demarcação, menciona a mineração como interesse relevante e remete mudanças ao Art. 231 da Constituição. Esse projeto voltou a ganhar centralidade em 2023 ao ser transformado em Lei Ordinária pelo Legislativo.

Do mesmo modo que o seu antecessor, o governo Dilma também foi marcado pela redação de uma Medida Provisória, a MP 558/2012, que buscava reduzir três Unidades de Conservação (UCs) para a implantação de hidrelétricas. Ocorre que algumas dessas unidades pertenciam ao complexo do Tapajós, o que suscitou manifestação de povos indígenas como os *Munduruku*, *Apiaká* e *Kaiabi* que residem na região do rio Tapajós (ISA, 2012, n.p.). Durante o governo Dilma, a construção de hidrelétricas próximas ou sobrepostas a terras indígenas ganhou destaque, especialmente com o avanço das obras do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) e a continuidade do projeto de Belo Monte, iniciado no governo anterior (Araújo *et al.*, 2014; ISA, 2016). Como aponta Arini (2020), empreendimentos hidrelétricos e minerários estão historicamente interligados na Amazônia, a exemplo de Tucuruí, construída para abastecer as atividades da Alumínio Brasileiro S/A (Albras), e Belo

Monte, situada próxima à operação da mineradora canadense Belo Sun. Nesse contexto, também foi apresentada a PEC 76/2011, que propunha regulamentar a indenização e a exploração hídrica de TIs para geração de energia.

Outras três iniciativas foram contabilizadas para o conjunto de Projetos de Lei diretamente ligados ao tema da Mineração em TIs nos governos Dilma, são estes: o PL 5.335/2016 de autoria do Deputado Lúcio Mosquini (PMDB-RR) e o PL 3.509/2015 de autoria do deputado Luiz Cláudio (PR-RO), ambos do segundo mandato da presidente Dilma. Ademais, o PL 4.087/2012 foi incluído, com o valor de 0,6, por visar regular um outro problema: o uso do mercúrio no garimpo. No entanto, essa regulação pode ser diretamente associada à contaminação das populações indígenas, por conta da mineração ilegal de seus territórios.

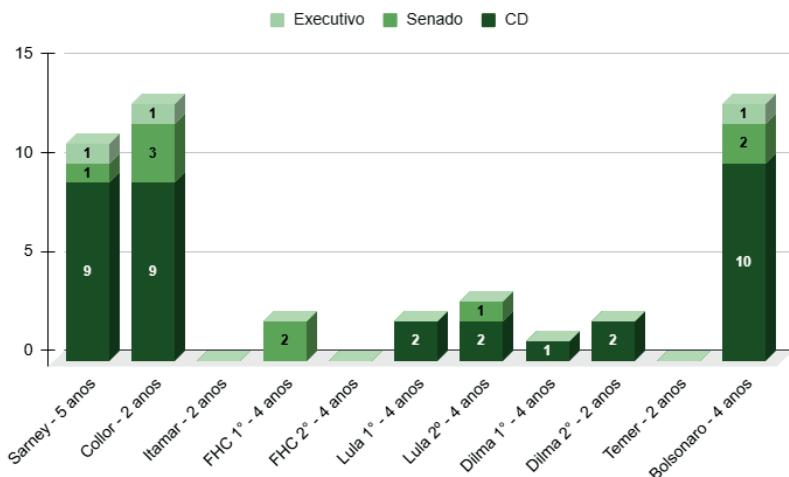
Durante o governo Temer, não foram apresentados projetos de lei diretamente relacionados à mineração em terras indígenas, mas houve a proposição de 15 projetos de decreto legislativo contrários ao decreto nº 9.147, de 28 de agosto de 2017, que extinguia a Reserva Nacional do Cobre e Associados (Renca). Criada em 1984, nos anos finais da ditadura civil-militar, a Renca localiza-se entre o Pará e o Amapá e foi instituída para impedir a exploração mineral por capital privado e estrangeiro, sendo a atuação restrita à Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM), vinculada ao MME (Milhorance, 2017, n.p.). Com o tempo, a área passou a incluir unidades de conservação e terras indígenas, como a TI *Waiãpi* e a TI *Rio Paru d'Este* (Campelo, 2017, n.p.). Rica em ouro, ferro, nióbio e manganês, a Renca é considerada tão promissora quanto a Serra de Carajás, e já acumulava pedidos minerários desde 1980 (Milhorance, 2017, n.p.). A justificativa do governo para sua abertura foi o estímulo à mineração e ao crescimento do PIB, mas a medida gerou forte reação de especialistas, lideranças indígenas, setores religiosos e figuras públicas, como Sônia Guajajara (Campelo, 2017, n.p.).

Assim como no governo Temer, foram identificados quinze projetos de decreto legislativo durante o governo Bolsonaro com ações do Executivo que foram contestadas pela oposição, com a justificativa de impactarem a mineração em TIs. Entre as medidas citadas estão os decretos nº 10.966 e nº 10.965, ambos de 11 de fevereiro de 2022, que buscavam, respectivamente, criar um programa de incentivo ao garimpo e simplificar os procedimentos minerários da ANM. Também gerou críticas a Portaria nº 354, de 28 de setembro de 2020, do Ministério de Minas e Energia, apontada por Joênia Wapichana (REDE-RR) como prejudicial aos povos originários. Soma-se a isso a autorização do Gabinete de Segurança Institucional, para prospecção de ouro na região da Cabeça do Cachorro, área fronteiriça habitada por 23 povos indígenas. Por fim, a Instrução Normativa Conjunta nº 91/2021, editada pela Funai e pelo Ibama, que tratava do licenciamento ambiental de empreendimentos em TIs, foi interpretada como tentativa de usurpar a competência exclusiva do Congresso sobre a exploração econômica de territórios indígenas.

Como mostrado no Quadro 1, foram identificadas sete propostas com objetivo direto de tratar da regulamentação da mineração em TIs, sendo quatro originadas na Câmara, duas no Senado e uma do Executivo. Outras seis proposições, embora com menor grau de pertinência, também foram consideradas relevantes por tratarem da regulação do transporte de ouro e do uso de mercúrio. Temas fortemente ligados ao garimpo em TIs, conforme evidenciado nas justificativas e no conteúdo normativo dos projetos analisados. Além disso, dois projetos de lei complementar foram mapeados: o PLP 275/2019, do senador Chico Rodrigues (DEM/RR), que invoca o “Relevante Interesse da União” para permitir a instalação de linhões de energia em territórios indígenas, e o PLP 69/2022, de Nereu Crispim (PSD-RS), que buscou definir legalmente esse conceito no âmbito do Art. 231 da Constituição.

Assim sendo, chegou-se a um total de 83 iniciativas mais importantes para o caso (47 PLs, 3 PLPs, 2 MPs, 1 PEC e 30 PDLs/PDC), das quais os projetos de lei possuem maior frequência e foram redigidos por quase todos os governos. Diante desse quadro foi elaborado o Gráfico 2, que contém apenas os PLs centrais para o caso. Convém ressaltar que a não inclusão das demais iniciativas nesse gráfico deve-se ao fato de que cada uma das outras propostas possui uma finalidade específica dentro do contexto do Legislativo. As MPs, por exemplo, só podem ser iniciadas pelo Presidente da República, da mesma forma os PDLs dizem respeito à regulação de matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional. Desse modo, optou-se por reunir de forma comparativa o conjunto de proposições que possuem as mesmas regras no regimento interno do Congresso e que mais se destacaram em frequência.

Gráfico 2 – Número de projetos de lei que tratam diretamente do tema “mineração em territórios indígenas”, segundo os mandatos dos governos federais de 1988 a 2022.



Fonte: Portal da Câmara dos Deputados e Senado Federal. Autoria própria, 2025.

A frequência de proposição de projetos de lei revela a discrepância que há entre a quantidade de iniciativas legislativas sobre o tema nos governos Sarney, Collor e Bolsonaro, em relação aos demais governos. Além disso, esses três governos tiveram PLs redigidos pelo Poder Executivo dentro dessa agenda, diferentemente dos presidentes Lula e Dilma, que optaram pela redação de Medidas Provisórias. No entanto, mesmo quando aprovadas, essas MPs apresentam um grau de centralidade menor que 1, pois não foram concebidas com o objetivo primário de regular a política de mineração em TIs. Ainda assim, algumas delas se vinculam diretamente ao assunto, seja ao autorizar, de forma excepcional, a compra de diamantes provenientes desses territórios, seja ao viabilizar a construção de hidrelétricas que apoiam a expansão da atividade mineral.

Ressalta-se também que em comparação com todas as outras fases, o período referente ao governo Collor foi o mais engajado na produção de PLs sobre o caso dado que, em apenas dois anos, foram apresentados 13 projetos diretamente envolvidos com a temática. O governo Bolsonaro, apesar de apresentar uma grande retomada na proposição de PLs, possuem uma variação diferente daquela apresentada pelos seus antecessores, com foco maior na questão do garimpo. A Ilustração 3, diferente do Gráfico 2, busca sintetizar visualmente todo o conjunto de 83 ações identificadas como relevantes ao caso de 1988 a 2022, governo a governo.

Ilustração 3 – Descrição das ações mais relevantes para o caso da mineração em terras indígenas durante os governos da Nova República.

 <p>Governo Sarney — 1985-1990</p> <p>9 PLs de autoria da Câmara 1 PL de autoria do Executivo 1 PL de autoria do Senado</p>	 <p>Governo Collor — 1990-1992</p> <p>9 PLs de autoria da Câmara 1 PL de autoria do Executivo 3 PLs de autoria do Senado 1 PLP de autoria do Senado Início da Comissão Especial sobre o novo Estatuto do Índio</p>
 <p>Governo Itamar — 1992-1995</p> <p>Fim da Comissão Especial sobre o novo Estatuto do Índio</p>	 <p>Governo FHC — 1995-2003</p> <p>2 PLs de autoria do Senado</p>
 <p>Governo Lula — 2003-2011</p> <p>4 PLs de autoria da Câmara 1 PL de autoria do Senado 1 Medida Provisória Início da Comissão Especial sobre Mineração em Terras Indígenas</p>	 <p>Governo Dilma — 2011-2016</p> <p>3 PLs de autoria da Câmara 1 PEC de autoria do Senado 1 Medida Provisória Fim da da Comissão Especial sobre Mineração em Terras Indígenas</p>
 <p>Governo Temer — 2016-2019</p> <p>14 PDLs de autoria da Câmara 1 PDL de autoria do Senado</p>	 <p>Governo Bolsonaro — 2020-2022</p> <p>10 PLs de autoria da Câmara 2 PLs de autoria do Senado 1 PL de autoria do Executivo 1 PLP de autoria da Câmara 1 PLP de autoria do Senado 14 PDLs de autoria da Câmara 1 PDL de autoria do Senado</p>

Fonte: Portal da Câmara dos Deputados e Senado Federal. Autoria própria, 2025.

Os cenários legislativos não foram os mesmos, ao longo dos trinta e quatro anos analisados. Por isso, foi possível entender que houve pelo menos três grandes ritmos diferentes para o caso da política mineral para terras indígenas a partir da análise do conjunto de ações mais importantes. Por ritmo, comprehende-se a densidade e a velocidade da dinâmica de uma mudança que pode ser evolucionária ou radical, a depender da relação do processo com o passado e a história (Capano, 2009, p. 14).

Desse modo, a proposição de iniciativas começou com um ritmo elevado, que diminuiu após a Comissão Especial para o PL 2.057/1991. Com a análise da tramitação e leitura do conteúdo dessas iniciativas observou-se que elas possuíam uma similaridade contextual entre si, configurando-as como o estágio inicial. Em seguida, o andamento da evolução da política ocorre de forma mais lenta e espaçada quando se compara a quantidade de anos, com a quantidade de iniciativas propostas. Porém, esse segundo tempo possuiu ocasiões de graus mais elevados de pressão nos primeiros mandatos do governo Lula e Dilma, os quais redigiram medidas provisórias importantes para o assunto. Além de existir a Comissão Especial para o PL 1.610/1996, originalmente PLS 121/1995 proposto no governo FHC. Ainda assim, nenhum desses anos contou com um ritmo frenético de proposição de iniciativas por parte dos atores legislativos, mesmo que esse segundo tempo tenha contado com episódios importantes para o processo dessa política.

A dinâmica do caso começa a dar sinais de mudança substantiva nos anos do governo Temer. Isso porque, apesar desses dois anos não contarem com projetos de lei, a ruptura democrática de 2016 demonstrou ter efeitos sobre a política. Isso porque, a avaliação qualitativa demonstra uma oposição ao governo muito mais engajada com a temática e contrária ao Executivo. Esses efeitos chegam ao ápice no governo Bolsonaro, quando o ritmo de proposições volta a ser elevado, mas de uma forma muito mais polarizada que nos primeiros anos da República, configurando-se uma nova fase ou estágio número três.

Assim, em termos gerais, entende-se que houve três períodos de tempo chaves para a compreensão da evolução da política mineral para territórios indígenas no Congresso Nacional. Uma vez que esses diferem em graus de densidade de iniciativas e ações realizadas por mandatos nos governos da Nova República. Tal fato evidencia como a inércia decisória da temática, não significa em nenhum momento a ausência de variação e mudanças na agenda política.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme Colebatch (2002, p. 23-24), a política pode ser entendida de maneira diferente por pessoas diferentes, o que se deve às posições únicas que cada ator ocupa no processo. Desse modo, o autor argumenta que as políticas públicas

emergem de duas dimensões complexamente estruturadas. Em primeiro lugar, há um âmbito vertical no qual a política é entendida como regra e os valores, ou ações, são organizados de forma hierarquizada através de decisores autorizados. Mas, perpendicularmente, também existe uma dimensão horizontal que foca nas relações dos atores políticos em diferentes organizações podendo, ou não, seguir uma hierarquia.

No caso da política mineral para territórios ameríndios, além das regras que delimitam como os poderes Executivo e Legislativo operam na construção de uma decisão política, há também evidências históricas de que o poder econômico utilizou-se de sucessivas estratégias para atingir seus objetivos. Seja barrando a regulação dessa política na Assembleia Nacional Constituinte, ou buscando maneiras de tornar a imagem da política mais atrativa em cenários atuais. Nesse artigo, buscou-se demonstrar que a agenda da política mineral para terras indígenas, vem evoluindo de forma não linear ao longo dos governos da Nova República. Essa variação significa que, apesar de nada ter mudado de um ponto de vista institucionalista, a política esteve em constantes movimentações que refletem tanto os ciclos dos governos, como as ênfases e estratégias empregadas pelo capital privado através das empresas mineradoras e do garimpo. Em síntese, a política mineral para terras indígenas revela-se como uma arena complexa, onde múltiplos atores disputam não apenas recursos, mas narrativas e visões de mundo.

REFERÊNCIAS

AMCHAM BRASIL. Câmara Americana de Comércio para o Brasil. **O que é agenda ESG e qual a sua importância para os negócios.** Amcham, [S. I.], p. 7, 1 ago. 2023. Disponível em: <https://www.amcham.com.br/blog/agenda-esg#:~:text=A%20Agenda%20ESG%20nada%20mais,ambientais%2C%20sociais%20e%20de%20governan%C3%A7a>. Acesso em: 28 jan. 2024.

ARAÚJO, Mayara Moreno Vasconcelos et al. **A Usina de Belo Monte e os impactos nas terras indígenas.** Planeta Amazônia: Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas, Macapá, ed. 6, p. 43-51, 2014. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/233923305.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2024.

ARINI, Juliana. **Mineração no rastro das hidrelétricas do Alto Tapajós:** Na terceira matéria da série ‘A morte anunciada de um rio’ sobre as ameaças na região do rio Teles Pires, localizada no Alto Tapajós, abordamos a relação estreita entre mineradoras e os empreendimentos hidrelétricos. Le Monde Diplomatique Brasil, [S. I.], p. 9, 29 abr. 2020. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/mineracao-no-rastro-das-hidreleticas-do-alto-tapajos/>. Acesso em: 15 fev. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão debaterá situação da Agência Nacional de Mineração e garimpo ilegal em terras indígenas. **Agência Câmara de Notícias**, [S. I.], p. 1, 13 jun. 2023a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/969758-comissao-debatera-situacao-da-agencia-nacional-de>. Acesso em: 24 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.102, de 8 de março de 2005**. Autoriza a Caixa Econômica Federal, em caráter excepcional e por tempo determinado, a arrecadar e alienar os diamantes brutos em poder dos indígenas Cintas-Largas habitantes das Terras Indígenas Roosevelt, Parque Indígena Aripuanã, Serra Morena e Aripuanã. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. SGM, Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral. **Plano Nacional de Mineração 2030**: Geologia, Mineração e Transformação Mineral. 2. ed. Brasília: Ministério das Minas e Energia, 2011. 178 p.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Mineração em terras indígenas precisa ser regulamentada, defendeu diretor geral da ANM**. Agência Nacional de Mineração - Notícias, [S. I.], p. 2, 14 jun. 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/anm/pt-br/assuntos/noticias/mineracao-em-terrass-indigenas-precisa-ser-regulamentada-defendeu-diretor-geral-da-anm>. Acesso em: 24 jan. 2024.

CAMPELO, Lilian. Novo decreto de Temer sobre Renca é mero jogo de retórica, diz especialista. **Brasil de Fato**, Belém, p. 4, 29 ago. 2017. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2017/08/29/novo-decreto-de-temer-sobre-renca-e-mero-jogo-de-retorica-diz-especialista>. Acesso em: 19 fev. 2024.

CAPANO, Giliberto. Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, [S. I.], v. 11, ed. 1, p. 7-31, 2009.

CARVALHO, Wanderlino Teixeira de; CUNHA, Manuela Carneiro da. A questão Indígena e interesses minerários na Constituinte. In: FERNANDES, Francisco Rego Chaves et al. **A Questão mineral da Amazônia**: seis ensaios críticos. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 1987. cap. Terceiro Ensaio, p. 57-91.

COLEBATCH, H. K. **Policy**: Second Edition. Buckingham - Philadelphia: Open University Press. Celtic Court, 2002. 154 p. ISBN 0335209718.

CUNHA, Manuela Carneiro da. **Índios na Constituição**. Novos estudos, São Paulo, v. 37, n. 3, p. 429-443, 1 set. 2018.

CURI, Melissa Volpato. **Mineração em terras indígenas**: o caso da terra indígena Roosevelt. Campinas: [s.n.], 2005. 190 p.

CURI, Melissa Volpato. Aspectos legais da mineração em terras indígenas. **Revista de Estudos e Pesquisas, Funai, Brasília**, v. 4, n. 2, p. 221-252, 10 dez. 2007.

DINIZ, Cézar. Destaques do mapeamento anual de mineração no Brasil, de 1985 a 2022. In: MAPBIOMAS. **Os Impactos e as fronteiras do garimpo no Brasil**. YouTube: Canal MapBiomas Brasil, 2023. p. Minuto 4'22 - 29'32. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=75E5S1R2EX4&ab_channel=MapBiomasBrasil. Acesso em: 25 jan. 2024.

IBRAM. Instituto Brasileiro de Mineração. **Desempenho da mineração tem queda em 2022, mas setor cria mais empregos e aumentará investimentos para US\$ 50 bi até 2027**. IBRAM Mineração do Brasil, [S. I.], p. 16, 7 fev. 2023. Disponível em: <https://ibram.org.br/noticia/desempenho-da-mineracao-tem-queda-em-2022-mas-setor-cria-mais-empregos-e-aumentara-investimentos-para-us-50-bi-ate-2027/>. Acesso em: 24 jan. 2024.

ISA. Instituto Socioambiental. **ISA revisa notícia sobre redução de Unidades de Conservação**. Terras Indígenas no Brasil, [S. I.], p. 6, 26 jan. 2012. Disponível em: <https://terrasindigenas.org.br/pt-br/noticia/110004>. Acesso em: 13 fev. 2024.

ISA. Instituto Socioambiental. **O que o governo Dilma fez (e não fez) para garantir o direito à terra e áreas para conservação?** Instituto Socioambiental, [S. I.], p. 7, 1 jun. 2016. Disponível em: <https://site-antigo.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/o-que-o-governo-dilma-fez-e-nao-fez-para-garantir-o-direito-a-terra-e-areas-para-conservacao>. Acesso em: 19 fev. 2024.

ISA. Instituto Socioambiental. **Localização e extensão das TIs**. Povos Indígenas no Brasil, [S. I.], p. 1, 10 jan. 2024. Disponível em: https://pib.socioambiental.org/pt/Localiza%C3%A7%7C3%A3o_e_extens%C3%A3o_das_TIs#:~:text=A%20maior%20parte%20das%20TIs,Grosso%20do%20Sul%20e%20Goi%C3%A1s. Acesso em: 21 jul. 2025.

MATAVELI, Guilherme et al. Mining Is a Growing Threat within Indigenous Lands of the Brazilian Amazon. **Remote Sensing**, MDPI: Basel, Switzerland, v. 14, ed. 16, p. 13, 2022.

MILHORANCE, Flávia. A polêmica decisão de Temer de abrir uma área gigante da Amazônia à mineração. **BBC Brasil**, [S. I.], p. 10, 24 ago. 2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-41043853>. Acesso em: 19 fev. 2024.

MONTEIRO, Maurílio de Abreu et al. Ouro, empresas e garimpeiros na Amazônia: o caso emblemático de Serra Pelada. **Revista Pós Ciências Sociais**, Universidade Federal do Maranhão, v. 7, ed. 13, p. 132-158, 2010.

PIMENTEL, Karen Daniele de Araújo; MESQUITA, Lucas Isaac Soares. O Plano Nacional de Mineração 2030 e a Atividade Mineradora em Terras Indígenas. **Revista Insurgência**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 380-398, 2015/2016.

POWER, Timothy J. Presidencialismo de coalizão e o design institucional no Brasil: o que sabemos até agora? In: **Legislativo Pós-1988: Reflexões e Perspectivas**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015, p. 15-45.

TANSCHEIT, Ricardo. **Sistemas Fuzzy**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, [s.d]. 35 p. Disponível em: <https://www.inf.ufsc.br/~mauro.roisenberg/ine5377/Cursos-ICA/LN-Sistemas%20Fuzzy.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2023.

TIBIRIÇÁ, Luciana Gonçalves et al. O papel do Brasil na geopolítica global. In: THEODORO, Suzi Huff et al. **Mineração em Terras Indígenas: Desenvolvimento para quem?** Belo Horizonte: Federação Brasileira de Geólogos - FEBRAGEO, 2022a. cap. 2, p. 47-63. ISBN 978-65-993923-6-8.

TIBIRIÇÁ, Luciana Gonçalves et al. Dimensionando os conflitos minerários em terras indígenas. In: THEODORO, Suzi Huff et al. **Mineração em Terras Indígenas: Desenvolvimento para quem?** Belo Horizonte: Federação Brasileira de Geólogos - FEBRAGEO, 2022b. cap. 4, p. 85-117. ISBN 978-65-993923-6-8.

VILLAS-BÔAS, Hariessa Cristina. **Mineração em terras indígenas: a procura de um Marco Legal**. Rio de Janeiro: [s. n.], 2005. 188 p.



C A P Í T U L O 3

A POLÍTICA DE RECONHECIMENTO TERRITORIAL INDÍGENA NA AMÉRICA LATINA: FATORES PARA O (NÃO) COMPLIANCE DOS ESTADOS COM AS DECISÕES DA CORTE IDH

Catarina Chaves Costa

Leonardo Barros Soares

INTRODUÇÃO

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) se apresenta como um mecanismo essencial para a concretização dos direitos humanos na América. Ele estipula um conjunto de instrumentos básicos e necessários para a garantia do desenvolvimento democrático dos países americanos, estabelecendo assim, padrões obrigatórios de atuação dos Estados para a promoção e defesa desses direitos (OEA, 2000). Segundo suas diretrizes, as atividades estatais devem estar em conformidade com seus principais instrumentos normativos, a saber, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (DADH) e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH). Ambos os documentos oferecem uma série de direitos baseados na igualdade e na não discriminação entre os povos, exigindo a sua participação e representação em assuntos públicos, sociais e econômicos (OEA, 1948; 1969).

No que tange especificamente aos povos indígenas, tais instrumentos estabelecem a obrigação dos Estados de proteger os direitos à vida e à liberdade pessoal, além de reconhecer, aos grupos e comunidades indígenas, direitos relacionados à crença religiosa, à preservação da saúde e bem-estar, à liberdade de associação, ao devido processo leal e o direito de propriedade sobre as suas terras ancestrais.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e a Corte Interamericana (doravante, Corte IDH ou tribunal) são os órgãos responsáveis pela análise do cumprimento de tais disposições internacionais. A função da CIDH se resume ao processamento de petições individuais, relacionadas a supostas violações de direitos humanos, e ao monitoramento da situação de cada Estado, a partir da elaboração de relatórios especiais e da designação de medidas cautelares. Já a Corte IDH, no

exercício da sua função contenciosa, fica encarregada de julgar e supervisionar os casos que lhe são submetidos pela Comissão; enquanto, na sua função consultiva, se responsabiliza pela interpretação das normas de direitos humanos vigentes na América. Particularmente, em relação à Corte IDH, o tribunal – ao expressar a necessidade de demarcação, titulação e proteção dos territórios indígenas – exige, em especial, que os Estados cumpram com as obrigações estabelecidas no seu direito interno, de modo a fazer com que a política de reconhecimento territorial indígena esteja em concordância com as perspectivas e normas internacionais.

Tendo em vista que as sentenças da Corte IDH podem se apresentar como uma garantia para o reconhecimento, proteção e reparação de violações dos direitos indígenas, o presente trabalho tem como objetivo analisar como os julgamentos do tribunal interamericano podem modificar a política de reconhecimento territorial indígena nos países da América Latina. O argumento central da pesquisa está baseado na ideia de que certos fatores (como os Movimentos Sociais Indígenas, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário e o Poder Executivo) são essenciais para que a política territorial indígena passe por transformações após as sentenças da Corte IDH.

Desse modo, para além dessa breve introdução e das considerações finais, o presente artigo se encontra dividido em três partes. Na primeira parte, traçamos um panorama da judicialização da política na América Latina, tendo como foco os povos indígenas, os direitos territoriais e as demandas apresentadas perante o SIDH, enfatizando os casos que foram judicializados no tribunal e que serão o objeto da nossa pesquisa. Em seguida, explicamos as condições que foram escolhidas para a nossa análise, apresentando os principais estudos que sustentam a escolha dessas condições, e demonstrando de que modo tais teorias podem vir a impactar o objeto da nossa pesquisa. Nessa seção, discutimos também os possíveis impactos do sistema jurídico internacional na formulação e transformação de políticas públicas domésticas, articulando essa análise às teorias de compliance. Por fim, na terceira parte, utilizamos o método QCA (*Qualitative Comparative Analysis*), em modelo *crisp-set*, para verificar se as condições definidas serviram de fato para modificar a política de reconhecimento territorial indígena após a condenação perante a Corte IDH.

Ao final, nós concluímos que a judicialização das políticas na América Latina tem sido uma ferramenta importante para garantir a proteção e a expansão de direitos, especialmente no caso dos povos indígenas. A atuação judicial em torno dos direitos territoriais tem provocado mudanças tanto na forma como o Estado reconhece esses direitos quanto na sua disposição em implementá-los efetivamente. Nesse sentido, a mobilização indígena em conjunto com o Poder Judiciário nacional são condições essenciais, tanto para a efetivação dos direitos territoriais quanto para a modificação da política de reconhecimento territorial indígena.

A JUDICIALIZAÇÃO DOS DIREITOS TERRITORIAIS INDÍGENAS NA AMÉRICA LATINA: UM PANORAMA DOS CASOS

De modo geral, comprehende-se que o fenômeno da judicialização corresponde à expansão da atuação do Poder Judiciário (Maciel; Koerner, 2002), seja pela a) assimilação dos mecanismos e procedimentos próprios das instituições judiciais pelos órgãos legislativos e/ou administrativos; como também pela b) intervenção dos tribunais e/ou juízes na formulação, interpretação ou definição de políticas públicas (Ribeiro; Arguelhes, 2019). Trata-se de um conceito que começou a ser utilizado após a publicação em 1995 do livro *The Global Expansion of Judicial Power*, de autoria de C. N. Tate e T. Vallinder. Com o trabalho, o termo passou a ser entendido como o constante envolvimento do Judiciário nos processos decisórios (Avritzer; Marona, 2014) e na resolução de conflitos sociais e políticos; sendo caracterizado, dessa maneira, pela crescente regulação das relações sociais por regras legais e pela constante persecução de reivindicações sociais nas vias judiciais.

Na América Latina, o processo de judicialização desenvolveu características particulares, tornando-se uma ferramenta crucial para auxiliar na transição entre regimes autoritários para governos democráticos (Sieder; Sckjolden, Angell, 2005). Ao longo dos anos de 1990 e início dos anos 2000, esse fenômeno serviu como uma estratégia judicial significativa para responsabilizar as violações de direitos humanos e para ocasionar mudanças constitucionais e alterações legislativas. Motivo pelo qual, na literatura latino-americana, o processo de judicialização tende a ter explicações e características distintas em decorrência de fatores governamentais, fatores sociais e até mesmo fatores internacionais específicos (Domingo, 2004).

No caso dos povos indígenas, a judicialização tem se constituído um aspecto relevante para a dinâmica jurídica e política contemporânea da América Latina. Devido à falta de implementação de políticas públicas por parte dos Governos, e a própria inobservância dos direitos constitucionais pelos Estados, as comunidades indígenas têm procurado as vias judiciais para efetivar os seus direitos, proteger seus territórios e buscar a reparação por violações históricas (Sieder, 2011). Nesse sentido, as organizações e movimentos sociais indígenas vêm adotando cada vez mais estratégias de mobilização e litígio judicial como parte do seu repertório para tentar garantir o reconhecimento e o respeito aos direitos indígenas.

A construção por parte da Corte IDH de uma jurisprudência focada na proteção dos direitos coletivos possibilitou uma maior interação entre as organizações indígenas e o sistema interamericano, permitindo na prática o acionamento de normas internacionais no âmbito interno. A jurisprudência interamericana tem ajudado a fortalecer as bases de defesa indígena, principalmente com o estabelecimento de precedentes importantes, embora parte desses precedentes não tenham sido efetivamente cumpridos pelos Estados.

O primeiro caso envolvendo os direitos de propriedade indígena julgado pela Corte IDH, foi o da *Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicarágua*, em 2001. Na sentença, ficou estipulado que a falta de procedimentos eficazes e específicos para a demarcação de terras indígenas, causa uma incerteza a respeito dos mecanismos que devem ser adotados para a efetivação da delimitação territorial. Devido à falta de uma normativa legal para garantir o procedimento de reivindicação e reclamação territorial, o Tribunal considerou que a posse tradicional dos povos indígenas sobre as suas terras apresenta efeitos legais equivalentes aos títulos de pleno domínio emitidos pelo Estado, e o que exigiria a proteção estatal do mesmo modo.

Posteriormente, a Corte IDH veio a julgar, em 2005 e 2006, dois casos contra o Estado do Paraguai. Nessas duas situações (da *Comunidade Indígena Yakyé Axa*, e da *Comunidade Indígena Sawhoyamaxa*), a Corte IDH condenou o Estado por não ter garantido que as comunidades indígenas permanecessem de posse dos seus territórios tradicionais, uma vez que elas foram expulsas do seu território e tiveram que se deslocar da região de maneira forçada. Por causa disso, o Tribunal estabeleceu na sentença que os membros de povos indígenas que, por causas alheias à sua vontade, tenham perdido a posse de suas terras tradicionais, ainda detêm o direito de propriedade sobre elas, apesar da falta de um título legal. Assim, as comunidades indígenas têm direito de requerer legalmente a restituição dos territórios perdidos.

Por sua vez, no caso do *Povo Saramaka vs. Suriname*, em 2007, a Corte IDH determinou que mesmo sem a existência de um marco legal oficial, que proteja os direitos e comunidades indígenas, o Estado tem o dever de garantir a propriedade efetiva dessa população; de modo que seja possível a comunidade controlar o seu território como proprietários legítimos, sem a interferência externa de terceiros.

Novamente, em 2010, o Estado do Paraguai foi condenado por não garantir o direito de propriedade da *Comunidade Indígena Xákmok Kásek*. Nesse caso, a controvérsia incidiu sobre a necessidade de restituição das terras que estavam sendo reclamadas pela população indígena, e que tinham sido dadas a terceiros com o consentimento do Estado. Na sentença, ficou determinado que os membros de povos indígenas que involuntariamente tenham perdido a posse de suas terras (e que estas tenham sido transladas para outras pessoas não indígenas) possuem o direito de recuperar o seu território ou de obter novo território com terras de igual extensão e qualidade. É importante ressaltar que as novas terras que podem vir a ser concedidas pelo Estado, devem ser aprovadas pela comunidade indígena interessada.

Em 2012, no julgamento do caso do *Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador* – que tratava da concessão de exploração em terras pertencentes à comunidade indígena –, o Tribunal resolveu que o Estado tem o dever de garantir o direito dos povos indígenas ao controle e uso do seu território e recursos naturais,

por meio da realização de uma consulta prévia que seja adequada e que esteja de acordo com os padrões e normas internacionais. A falta de uma legislação a esse respeito, não pode ser utilizada como justificativa para o não cumprimento desse procedimento.

O Panamá chegou a ser sentenciado pela Corte IDH no ano de 2014, em virtude do caso dos *Povos Indígenas Kuna de Madungandí e Emberá de Bayano*. A demanda desse caso fazia referência à não delimitação, demarcação e titulação dos territórios indígenas, o que veio tornar inefetivo o direito de propriedade coletiva dessas comunidades. Além de determinar a demarcação das terras, a Corte IDH considerou que a posse tradicional confere aos povos indígenas o direito de exigir o reconhecimento oficial de suas propriedades a partir do seu registro e título efetivo.

No ano seguinte, em 2015, a Corte IDH veio a julgar dois casos relativos ao Estado de Honduras: o caso da *Comunidade Garífuna de Punta Piedra* e da *Comunidade Garífuna Triunfo de la Cruz*. Em ambos, a responsabilidade do Estado se deu em virtude da não efetivação dos direitos de propriedade; primeiro, pelo não saneamento dos territórios, e segundo, pela falta de demarcação e titulação. Sendo assim, o Tribunal estabeleceu a necessidade de se demarcar, titular e sanear as terras pertencentes a comunidades indígenas. Logo após, no mesmo ano, o Suriname foi mais uma vez demandado por violações aos direitos indígenas. Dessa vez, em virtude do caso dos *Povos Kaliña e Lokono*, o Estado foi condenado pela ausência de um marco normativo que permitisse o reconhecimento do direito de propriedade das comunidades indígenas. Desse modo, determinou-se na sentença que o Estado deveria garantir os direitos territoriais dos povos indígenas através do reconhecimento legal e oficial desse direito. Foi estipulado que o país adotasse as medidas necessárias para criar um mecanismo efetivo de delimitação, demarcação e titulação dos territórios indígenas no Suriname.

No que concerne ao Brasil, o país só veio a ser julgado pela Corte IDH, em relação aos direitos dos povos indígenas, em 2018. No caso, que se refere ao *Povo Indígena Xucuru*, o Estado foi responsabilizado pela violação do direito à propriedade coletiva em virtude da demora de mais de 16 anos no processo administrativo de reconhecimento, titulação, demarcação e delimitação das terras indígenas; além de ter sido condenado pelo atraso na “desintrusão” total desse território. A Corte IDH ressaltou, no julgamento, que não bastava a existência de uma norma legitimando os processos destinados à titulação, delimitação e demarcação dos territórios indígenas. É importante que esses processos tenham efetividade direta, pois enquanto não se garantir a segurança jurídica dos povos indígenas para o exercício pleno dos seus direitos territoriais, as instâncias nacionais não terão sido completamente eficazes na garantia dessa norma. Para garantir o uso e gozo do direito de propriedade coletiva, os Estados devem assegurar que não existam interferências externas dentro do território indígena, sendo então necessário realizar a “desintrusão” e o saneamento destes.

Mais recentemente, em 2020, a Corte IDH veio a julgar, o caso das *Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nossa Terra) vs. Argentina*, que também está relacionado à violação do direito de propriedade comunal sobre o território ancestral. Nas suas considerações, a Corte IDH ressaltou, novamente, que a titulação e demarcação adequada das terras indígenas representa segurança jurídica para a comunidade; e que o Estado deve se abster de realizar atos que possam afetar a existência, o valor, o uso ou gozo dos territórios indígenas.

Diante desses casos, é possível perceber que o Sistema Interamericano manifesta uma grande preocupação em relação aos povos indígenas e os seus direitos sobre as terras ancestrais. Ao expressar a necessidade da proteção, demarcação, titulação e saneamento desses territórios, o SIDH exige que os Estados cumpram com as obrigações internacionais e com as normas existentes dentro do ordenamento doméstico dos Estados.

O CUMPRIMENTO DAS DECISÕES DA CORTE IDH: UMA ANÁLISE DAS CONDIÇÕES

O presente trabalho tem como objetivo observar, a partir das sentenças da Corte IDH, as modificações sofridas pela política de reconhecimento territorial indígena. Para isso, é necessário, em primeiro lugar, explicitar quais são os tipos de mudanças a serem analisadas durante o trabalho aqui desenvolvido e de que modo pretendemos identificá-las e avaliá-las em relação aos fatores (ou condições) que possibilitam a sua ocorrência.

De início, é importante ressaltar que quando falamos de política de reconhecimento territorial indígena, estamos nos referindo a um conjunto de mecanismos e procedimentos que visam legitimar a posse e a propriedade dos povos indígenas sobre os seus territórios. Uma política de reconhecimento em si consiste em uma tentativa de se modificar uma “*política igualitária para uma política de diferença*”, tendo em vista a necessidade de se reconhecer direitos culturais e coletivos que foram, ou são, “*negligenciados por padrões institucionalizados de deslegitimização cultural*” (Scholtz, 2006, p. 13).

Do ponto de vista territorial, as políticas de reconhecimento estão baseadas principalmente na reivindicação de terras – com a demarcação e a titulação da propriedade representando grande parte da sua finalidade. Contudo, tais políticas não envolvem somente esses dois quesitos; abarcam também demandas relacionadas à proteção, uso e gozo do território. Assim, têm-se que as políticas de reconhecimento territorial indígena correspondem a um conjunto formado pela legislação, pelas instituições e por todo o aparato estatal, que possui como propósito a proteção das terras indígenas de uma maneira ampla – não apenas com a garantia da demarcação e titulação, como também com a garantia da não invasão, destruição ou desrespeito a esse território.

Nesse sentido, a Corte IDH, ao estipular medidas de reparação para as violações envolvendo a propriedade comunal indígena, tem determinado não somente medidas de caráter legislativo, como também medidas administrativas ou de outra natureza que visam garantir a efetiva proteção e implementação dos direitos territoriais. De modo geral, as determinações do Tribunal se resumem principalmente: a) à delimitação e titulação do território; b) à modificação ou derrogação de normas incompatíveis; e c) à adoção de mecanismos (administrativos ou legislativos) necessários para efetivar o direito de propriedade indígena.

Assim, para compreender os efeitos das decisões da Corte IDH sobre a política territorial indígena, é necessário entender como o conceito de compliance se relaciona com os processos de transformação institucional observados a partir de sentenças internacionais. Em termos gerais, compliance ocorre quando há uma correspondência entre a conduta de um ator e uma determinada regra (Ramanzini, 2014). De acordo com o estudo desenvolvido por Kapiszewski e Taylor (2013), a literatura sobre o tema costuma utilizar o conceito de quatro maneiras distintas: (1) conformidade em relação às leis e decisões judiciais nacionais; (2) conformidade dos poderes Executivo e Legislativo às leis internas; (3) cumprimento, por parte dos Estados, de normas, tratados e sentenças internacionais; e (4) cumprimento de decisões de tribunais superiores por parte das autoridades e cortes subnacionais.

Uma vez que buscamos compreender de que maneira o SIDH influencia a política de reconhecimento territorial desenvolvida pelos Estados, o foco da presente pesquisa está nos estudos relacionados ao terceiro tipo de compliance identificado por Kapiszewski e Taylor. Além disso, a análise se apoia nas distinções propostas pela literatura entre as chamadas teorias do compliance de primeira e segunda ordem (Simmons, 1998).

As teorias de primeira ordem referem-se à conformidade dos Estados em relação aos tratados internacionais de direitos humanos. Dentro desse campo, autores como Chayes e Chayes (1993), que defendem a chamada teoria gerencialista, acreditam que os Estados tendem a cumprir normas por uma lógica de eficiência e por acreditarem em uma obrigação moral de respeitar tratados. Em contrapartida, Downs, Rocke e Barsoom (1996) afirmam que o cumprimento depende de incentivos e sanções (*enforcement*), isto é, os Estados agem racionalmente, avaliando os custos e benefícios do compliance. Já Harold Koh (1997) propõe a teoria da obediência (*transnational legal process*), segundo a qual o cumprimento ocorre por meio de um processo de internalização legal e normativa, em que atores transnacionais influenciam comportamentos domésticos.

As teorias de segunda ordem, por sua vez, lidam com o cumprimento de decisões judiciais internacionais e se concentram especificamente na implementação de sentenças proferidas por Cortes e Tribunais Internacionais. Nesse campo, Alexandra

Huneeus (2011) argumenta que o cumprimento das sentenças da Corte IDH depende da atuação coordenada entre os poderes do Estado, especialmente do Judiciário nacional. Courtney Hillebrecht (2014) complementa essa visão ao sugerir que o Poder Executivo atua como *gatekeeper* das decisões internacionais, sendo o principal responsável por articular coalizões pró-compliance e por introduzir as determinações da Corte no sistema jurídico e político doméstico. As teorias de segunda ordem, portanto, apontam que o cumprimento não é automático e envolve disputas, negociações e mediações internas entre instituições estatais.

Dessa forma, a partir da revisão da literatura sobre compliance e mudança institucional, foi possível identificar quatro prováveis fatores que contribuem para a transformação da política territorial indígena, os quais foram operacionalizados como condições para a posterior aplicação do método QCA. A primeira condição diz respeito aos movimentos sociais indígenas, que, nos últimos anos, têm se mobilizado não apenas para exigir o reconhecimento formal de seus direitos, mas também para reivindicar a proteção efetiva de seus territórios e a autonomia de suas comunidades. Essa mobilização se manifesta por meio de protestos, articulações regionais e internacionais, ações judiciais e estratégias de incidência política, desempenhando um papel central na pressão por mudanças normativas e institucionais.

Têm-se a mobilização indígena como sendo de extrema importância para a modificação da realidade estatal, devido à pressão exercida sobre o Governo, o Poder Judiciário e o Poder Legislativo em favor das pautas e agendas dos povos indígenas. Baseado nos trabalhos de Christa Scholtz (2006), entendemos que os Movimentos Sociais Indígenas têm força suficiente para impactar a agenda política do Estado, uma vez que devido à sua força coletiva (demonstrada por meio de protestos e ações similares) é capaz de posicionar os povos indígenas como sendo essenciais para futuras estratégias e planos políticos do Governo.

A segunda condição diz respeito ao Poder Legislativo que, em diversas ocasiões, se vê obrigado a atuar em prol do cumprimento das sentenças da Corte Interamericana. Apesar da maioria dos estudos apontarem para o papel restritivo que o Poder Legislativo tem sobre as ações e atos do Poder Executivo, algumas pesquisas evidenciaram o comportamento do Legislativo no que tange às modificações necessárias para satisfazer as determinações de Tribunais internacionais (Stiansen, 2019). Oyvind Stiansen, ao investigar o cumprimento das medidas legislativas no Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH), observou que alterações legais são necessárias “quando uma sentença considera que a legislação existente viola os padrões de direitos humanos” (Stiansen, 2019, p. 1.224).

Nessas situações, o Poder Legislativo tem que lidar com uma grande quantidade de “*veto players*” (dentro e fora do âmbito legislativo) para conseguir dar cumprimento às medidas dos Tribunais. Dessa maneira, para que a mudança legislativa possa ser

realizada, é necessário que o Poder Legislativo consiga exercer sua influência sobre os demais atores (Stiansen, 2019). A hipótese é que um Legislativo forte e coeso tem grande capacidade de modificar a política de reconhecimento territorial indígena.

A terceira condição, por sua vez, está relacionada à atuação do Poder Judiciário. De acordo com a autora Alexandra Hunneus (2011), a inclusão dos sistemas de justiça nacionais na execução das sentenças da Corte IDH seria o grande diferencial para o que houvesse o cumprimento das medidas estipuladas pelo Tribunal internacional. A atuação do Judiciário, a partir do estabelecimento de precedentes judiciais, por exemplo, serviria para mudar o status quo e desse modo, fazer com que houvesse modificações na política doméstica em direção a um compliance internacional (Hunneus, 2011).

O Judiciário seria uma ferramenta importante para que a política de reconhecimento territorial indígena pudesse vir a sofrer alterações. A judicialização de questões envolvendo o território indígena abre espaço para que haja mudanças na interpretação judicial preponderante – que geralmente é desfavorável aos povos indígenas. Da mesma maneira, a utilização das sentenças da Corte IDH como precedentes, serve para que haja uma maior quantidade de decisões favoráveis; fazendo com que, de modo geral, o Poder Judiciário tenha realmente um papel relevante nas alterações da política interna.

Por fim, temos a condição derivada diretamente do trabalho da autora Courtney Hillebrecht (2014), que defende a atuação do Poder Executivo como essencial para o cumprimento das sentenças internacionais e, consequentemente, para a modificação da política doméstica. Segundo a autora, no momento da introdução da sentença no âmbito interno, o Poder Executivo, por ser o ator ao qual as sentenças normalmente se direcionam, atuaría como uma espécie de *gatekeeper* – podendo, de acordo com a sua vontade, controlar a inserção dessa sentença a nível nacional, de modo compelir os demais poderes e atores em direção ao cumprimento ou descumprimento das medidas que foram determinadas (Hillebrecht, 2014).

Esse controle poderia facilitar ou dificultar a ocorrência de mudanças, uma vez que seria somente o Poder Executivo que teria “força” suficiente para montar coalizões pró-compliance, ou seja, para fazer com que houvesse um movimento em favor do cumprimento das sentenças da Corte IDH (Hillebrecht, 2014). Sendo assim, a atuação do Executivo seria essencial para conduzir as modificações na política de reconhecimento territorial indígena.

Dessa forma, consideramos que cada uma dessas variáveis reflete dimensões distintas do processo político e institucional envolvido na implementação das decisões internacionais, podendo provocar mudanças na política de reconhecimento territorial indígena. Na próxima seção, essas condições serão operacionalizadas e

testadas por meio da aplicação do QCA, com o objetivo de verificar em que medida elas estão associadas à ocorrência – ou não – de mudanças significativas nas políticas domésticas de reconhecimento territorial indígena.

A JUDICIALIZAÇÃO DE VIOLAÇÕES DO DIREITO INDÍGENA ÀS TERRAS TRADICIONAIS NA AMÉRICA LATINA: UMA ANÁLISE EMPÍRICA

O método QCA

Tendo como fundamentação a teoria dos conjuntos e da álgebra booleana, o QCA se concentra em várias características, sendo a principal delas a da causalidade complexa. A causalidade complexa do QCA abarca três dimensões: 1) a da equifinalidade, onde várias combinações de condições podem levar a um mesmo resultado; 2) da causalidade conjuntural, onde as condições não necessariamente conduzem ao resultado de modo isolado uma da outra, mas sim combinadas entre si; e 3) da causalidade assimétrica, que trata do fato de que não somente a ocorrência do fenômeno requer análise separada, mas também a sua ausência – uma vez que a ausência e a presença de uma condição podem gerar resultados diferenciados (Betarelli Júnior; Ferreira, 2018).

Dentro do QCA, os casos são analisados de acordo com uma estrutura de dados que permite avaliar as relações entre as condições em termos de propriedades de suficiência e de necessidade. A suficiência de uma condição determina que toda vez que ela estiver presente sempre haverá também a presença do resultado, de tal modo que não há a possibilidade de existir um caso em que a condição está presente e haja a ausência do resultado. A necessidade, por outro lado, ocorre quando o resultado não pode existir sem a presença da condição, isto é, sempre que o resultado estiver presente, a condição também estará – de tal maneira que não há nenhum caso com resultado presente, em que a condição necessária esteja ausente (Betarelli Júnior; Ferreira, 2018).

Em ambos os modelos de QCA (*crisp-set* ou *fuzzy-set*), a tabela verdade (*truth table*) consiste em uma parte fundamental da aplicação do método, pois é ela que fornecerá quais condições são necessárias para o aparecimento do resultado, e de que maneira elas devem estar combinadas para que esse resultado ocorra. A tabela verdade é formulada a partir da matriz de dados; sendo esta, por sua vez, o quadro contendo quais são as condições presentes ou ausentes em cada caso específico.

A avaliação de consistência para as linhas da tabela verdade permite que, no processo de minimização lógica (que vai reduzir a complexidade da tabela) sejam selecionadas as condições que efetivamente tenham relevância para o surgimento

do resultado, de modo a estabelecer um conjunto de condições capazes de explicar o fenômeno estudado. Esse conjunto de condições é denominado de fórmula mínima e consiste na solução final do QCA. Assim, da aplicação do QCA têm-se ao final, um conjunto composto pelas condições que apresentaram ser as mais capazes de explicar o resultado proposto.

Aplicação do método

Para verificar as possíveis mudanças na política territorial indígena, as condições causais analisadas no presente trabalho serão: 1) Movimentos Sociais; 2) Poder Legislativo; 3) Poder Judiciário; e 4) Poder Executivo. As informações referentes a essas condições foram coletadas a partir da mídia, da legislação de cada Estado e dos casos que foram judicializados nesses países. O *outcome* (resultado) será considerado a partir dos relatórios de supervisão de cumprimento de sentença emitidos pela Corte IDH, que são responsáveis por indicar o cumprimento ou não pelo Estado das medidas determinadas pelo Tribunal.

De acordo com essas informações, nós elaboramos a matriz de dados na qual estabelecemos a ausência ou presença das condições em cada caso em específico.

Tabela 1 - Matriz de Dados

Casos	MS	PL	PJ	PE	Resultado
Argentina1	1	0	0	1	0
Brasil1	1	0	1	0	0
Equador1	1	1	1	0	1
Honduras1	1	0	0	1	0
Honduras2	1	0	0	1	0
Nicarágua1	1	1	1	1	1
Panamá1	1	0	1	1	1
Paraguai1	1	1	1	1	1
Paraguai2	1	1	1	1	1
Paraguai3	1	0	1	1	1
Suriname1	1	0	0	0	0
Suriname2	1	0	0	0	0

Fonte: Elaboração própria.

De maneira preliminar é possível extrair que Equador1, Nicarágua1, Panamá1, Paraguai1, Paraguai2 e Paraguai3 são os casos em que o resultado é positivo, isto é, são casos em que, após a sentença da Corte IDH, verificou-se uma mudança efetiva na política de reconhecimento territorial indígena. Enquanto isso, Argentina1, Brasil1, Honduras1, Honduras2, Suriname1 e Suriname2 são casos em que o resultado é negativo, ou seja, não apresentaram mudanças na política adotada a nível interno.

De posse da matriz de dados, o passo seguinte corresponde à montagem da tabela verdade. Para a elaboração da tabela (e para os demais procedimentos realizados na pesquisa) utilizamos o software fsQCA (versão 3.1) disponível no site: <https://www.socsci.uci.edu/~cragin/fsQCA/software.html>. Esse software apresenta uma configuração que nos permite examinar todas as questões relevantes (como a necessidade, suficiência, cobertura e consistência das condições) para a realização de uma análise utilizando o QCA. Desse modo, temos a seguinte tabela verdade:

Tabela 2 - Tabela Verdade

Casos	MS	PL	PJ	PE	Resultado
Argentina1, Honduras1, Honduras2	1	0	0	1	0
Nicarágua1, Paraguai1, Paraguai2	1	1	1	1	1
Suriname1, Suriname2	1	0	0	0	0
Panamá, Paraguai3	1	0	1	1	1
Equador1	1	1	1	0	1
Brasil1	1	0	1	0	0

Fonte: Elaboração própria.

Nessa tabela é possível verificar três configurações com *outcome* positivo (1), três configurações com o *outcome* negativo (0), e nenhuma configuração contraditória (ou seja, todas as configurações possuem apenas um *outcome*). A inexistência de configurações contraditórias, permite que possamos passar para a próxima etapa sem precisar realizar procedimentos adicionais para a resolução desse conflito.

No próximo passo iremos determinar quais as condições podem ser consideradas suficientes; para isso é preciso determinar um índice de consistência (percentual de ocorrência do resultado de interesse nos casos em análise). No presente caso determinamos o grau de consistência como sendo de 0.75, uma vez que para o modelo *crisp-set* esse deve ser o grau mínimo. Com a determinação do índice de consistência, o software é capaz de nos mostrar as três soluções em que a combinação das condições causais foi capaz de levar a um resultado. Tais soluções correspondem: a solução complexa, a solução parcimoniosa e a solução intermediária.

Nos estudos envolvendo o QCA, apesar de não ser obrigatório a utilização das três soluções para a análise do resultado, é aconselhável que todas elas sejam apresentadas ao leitor. A transparência nessa parte da pesquisa possibilita o entendimento dos parâmetros de cada solução, e ajuda a compreender os motivos da escolha feita pelo autor. Entretanto, devido ao pouco espaço que temos, iremos apenas apresentar a solução intermediária, com os motivos que justificam a sua escolha.

--- INTERMEDIATE SOLUTION ---

frequency cutoff: 1

consistency cutoff: 1

	raw coverage	unique coverage	consistency
MS*~PL	0.333333	0	0.25
MS*PJ	1	0.666667	0.857143

solution coverage: 1

solution consistency: 0.857143

*Cases with greater than 0.5 membership in term MS*PJ: Brasil1 (1,0), Equador1 (1,1), Nicarágua1 (1,1), Panamá1 (1,1), Paraguai1 (1,1), Paraguai2 (1,1), Paraguai3 (1,1)*

Para a solução intermediária, os Movimentos Sociais em conjunto com o Poder Judiciário, seriam as condições que melhor explicariam o resultado. A partir dessa combinação, todos os seis casos que possuem resultado positivo (Equador1, Nicarágua1, Panamá1, Paraguai1, Paraguai2 e Paraguai3) passam a ser contemplados, de modo que a cobertura bruta desse conjunto é 1. Porém, para além dos casos que possuem resultado positivo, essa solução também acaba por incluir o caso do Brasil1, que apresenta o resultado negativo. Sendo assim, a consistência desse conjunto é de apenas 0,857143.

De modo geral, ao se examinar qual a melhor solução para determinada pesquisa, deve-se ter em consideração tanto a consistência como a cobertura da mesma. Se uma solução apresenta um grau de consistência muito baixo, a mesma deve ser desconsiderada em relação a outras soluções com um grau de consistência mais elevado. Da mesma forma, deve-se se dar prioridade para soluções com um grau de cobertura maior, tendo em vista que quando a solução apresenta uma cobertura

muito baixa, ela não tem capacidade para explicar o resultado e, consequentemente, a grande maioria dos casos. Assim, o ideal é encontrar o equilíbrio entre a cobertura e a consistência.

Levando em consideração que o grau de consistência, para ser considerado significativo, deve ser superior a 0,8 – e que todas as soluções aqui apresentadas cumprem com esse requisito –, resolvemos considerar que a melhor solução para a nossa pesquisa, deveria ser a que tivesse o maior grau de cobertura possível. Como o nosso objetivo é tentar encontrar os fatores explicativos para as mudanças ocorridas na política de reconhecimento territorial indígena em virtude das sentenças da Corte Interamericana, acreditamos que a solução por nós escolhida deveria abarcar, se possível, todos os casos que apresentassem um resultado positivo. Em virtude disso, resolvemos explicar os casos e os resultado a partir da solução intermediária, uma vez que é a única a conter todos os casos positivos.

Análise dos Resultados

Levando em consideração o resultado apresentado na solução intermediária, observa-se que a combinação dos movimentos sociais com o Poder Judiciário é que faz a diferença para se alcançar o cumprimento das sentenças da Corte IDH e, consequentemente, para modificar a política de reconhecimento territorial indígena.

Essa descoberta vem a sustentar o trabalho de Hunneus (2011), que argumenta que o Poder Judiciário doméstico é o verdadeiro responsável pela efetivação das sentenças internacionais. Segundo a autora, a condenação da Corte IDH se dirige, de maneira geral, para o Executivo, uma vez que este é o encarregado de conduzir as relações internacionais do país e de coordenar os compromissos perante o Sistema Interamericano. Entretanto, as medidas que geralmente são determinadas pelo Tribunal, muitas vezes, não são capazes de serem executadas somente pelo Poder Executivo; sendo, inclusive, impossibilitada que ele venha a tomar a iniciativa para o seu cumprimento.

Assim, em algumas situações, devido à natureza e a complexidade das medidas, é necessário a atuação dos demais atores, seja para auxiliar ou para dar início ao processo de cumprimento da sentença. É nessas ocasiões que o Poder Judiciário acaba se sobressaindo perante os demais poderes, uma vez que ele pode tanto acelerar o processo de execução das medidas internacionais, quanto pode fornecer proteção contra a manipulação política existente no decorrer desse processo.³

Pelo seu caráter independente, o Poder Judiciário não é fortemente pressionado para dar cumprimento às sentenças da Corte IDH; do mesmo modo que, a sua atuação não depende da “aprovação” de eleitores ou da sociedade em geral. Por esse motivo, o judiciário estaria mais disposto a tomar medidas eficazes para a modificação de uma determinada política, sem ser prejudicado por essa atitude – tal qual o Legislativo e o Executivo geralmente o são.

Ademais, o Poder Judiciário tem a capacidade de fornecer experiência no que tange à interpretação e implementação de decisões, podendo ainda ajudar a esclarecer as obrigações proferidas pelos tribunais e a eliminar a ambiguidade que muitas vezes tende a travar a atitude de alguns governos. Ao realizar as suas atribuições, o judiciário disponibiliza meios para a discussão de casos, podendo contribuir com alterações e modificações significativas. O estabelecimento de precedentes também é uma forte colaboração para a mudança do status quo de determinadas políticas, pois estabelece novos padrões e possibilita a resolução de mais litígios.

Por tudo isso, o Poder Judiciário é essencial para a modificação das políticas de um Estado. Seja fortalecendo e ratificando decisões tomadas por outras esferas, como no caso da Nicarágua e do Paraguai, onde o Judiciário confirmou as decisões do Executivo e defendeu as novas normas implementadas pelo Legislativo; ou dando início ao cumprimento das sentenças internacionais, como no caso do Panamá e Equador, em que o judiciário incentivou que os demais poderes dessem prosseguimento ao processo de execução das medidas.

De modo contrário, a falta da participação do Poder Judiciário, pode explicar a ausência de resultados positivos na Argentina, em Honduras e no Suriname. Nessas ocasiões, o judiciário poderia tanto ter a disposição para começar o processo de cumprimento das sentenças (como nos casos da Argentina e Suriname, em que a mudança legislativa determinada pela Corte IDH poderia ter sido realizada de início pelo judiciário do país – como ocorreu no Equador); como também poderia corroborar a decisão de outros atores e sociais e ajudar na implementação das mudanças (como no caso de Honduras, em que a tentativa do Governo em dar cumprimento à sentença, através da criação de uma comissão, poderia ser fortalecida pelas ações dos demais poderes).

Um ponto que se faz necessário ressaltar é que o Poder Judiciário muitas vezes só atua quando é devidamente provocado, ou seja, é a partir da judicialização dos casos que se faz possível a sua atuação. Nesse sentido, os movimentos sociais são de grande importância, pois eles desempenham um papel fundamental para a apresentação dos casos aos tribunais nacionais e internacionais. Além disso, uma vez que os casos são sentenciados, os movimentos sociais ajudam a pressionar o governo para cumprir com as decisões, ajudando assim a colocar a execução das sentenças na agenda política doméstica.

Em todos os casos aqui estudados, mesmo naqueles com resultados negativos, foi visualizada a presença dos movimentos sociais indígenas. Ainda que não fosse possível efetivar a mudança da política territorial, a existência dos movimentos indígenas foi capaz de realizar ações para proteger e defender os direitos dos povos indígenas. É por esse motivo que o conjunto dos Movimentos Sociais com o Poder Judiciário se mostra eficiente para impulsionar as modificações internas.

É interessante analisar ainda que por mais que a combinação dos Movimentos Sociais e do Poder Judiciário seja a melhor solução para explicar os resultados positivos observados na presente pesquisa, em nenhum dos casos esse conjunto apareceu sozinho. Seja acompanhado pelo Poder Legislativo, pelo Poder Executivo, ou por ambos, tal conjunto sempre necessitou da presença de outro ator social para se tornar efetivo.

No único caso em que o Poder Judiciário aparece apenas na companhia dos Movimentos Sociais, não é possível observar mudanças concretas na política territorial indígena. Essa situação corresponde ao caso do Brasil, onde o Poder Judiciário tem realizado ações em prol do cumprimento da determinação do Tribunal internacional, porém não possui a assistência dos demais poderes para tal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo inicial do nosso trabalho consistia na análise das mudanças sofridas pela política de reconhecimento territorial indígena dos países da América Latina a partir das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos. O nosso argumento central era de que certas circunstâncias (como a atuação dos Movimentos Sociais Indígenas, as alterações legislativas aprovadas pelo Poder Legislativo, os julgamentos realizados pelo Poder Judiciário e as ações do Poder Executivo) seriam relevantes para a ocorrência das modificações observadas na política de reconhecimento territorial.

Para sustentar a nossa hipótese, argumentamos que o cumprimento das sentenças da Corte IDH, por ser um processo inherentemente às relações domésticas do Estado, não dependeria exclusivamente da vontade política do Poder Executivo. Demais atores sociais, como a sociedade civil, o Congresso e as instituições judiciais no geral, seriam essenciais para a execução da sentença internacional e, consequentemente, para a transformação da política territorial indígena.

Com os resultados da aplicação do QCA foi possível constatar que a relação entre as quatro condições analisadas no trabalho (Movimentos Sociais, Poder Legislativo, Poder Judiciário e Poder Executivo) realmente se desdobra de maneira diferente ao idealizado, por exemplo, por Hillebrecht (2014). Ao invés do Poder Executivo atuar como *gatekeeper* – controlando a inserção da sentença da Corte IDH de modo a influenciar o comportamento dos demais – descobrimos que, na verdade, o Poder Executivo acaba sendo compelido a agir pelos demais atores, especificamente no que diz respeito aos Movimentos Sociais e Poder Judiciário.

A interação entre Movimentos Sociais e o Poder Judiciário é, segundo as nossas observações, a configuração mais propícia para a ocorrência de modificações na política de reconhecimento territorial com a presença de uma sentença internacional.

Em todos os casos de resultados positivo, foi possível perceber a atuação dessas duas condições de modo a instigar a conduta dos demais atores (Poder Legislativo e Poder Executivo) ou a confirmar as ações realizadas por eles.

Desse modo, diante de tudo o que foi apresentado neste trabalho, podemos concluir que na América Latina a judicialização de políticas se tornou uma ferramenta fundamental tanto para efetivar os direitos constitucionais, como para permitir que novos direitos possam vir a ser assegurados para a população. Em relação aos povos indígenas, é a judicialização de casos envolvendo os direitos territoriais que tem permitido, muitas vezes, mudanças no modo como tais direitos vêm sendo percebidos pelo Estado.

Essa mobilização das vias judiciais (a partir dos Movimentos Sociais) e o uso das práticas jurídicas demonstra que a recorrência dos povos indígenas à Corte IDH é uma alternativa válida para a efetivação dos seus direitos, servindo também como uma opção para impulsionar mudanças na política de reconhecimento territorial indígena.

REFERÊNCIAS

- AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie Corrêa. "Judicialização da política no Brasil: ver além do constitucionalismo liberal para ver melhor". **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 15, p. 69-74, 2014.
- BETARELLI JÚNIOR, A. A.; FERREIRA, S. F. **Introdução à análise qualitativa comparativa e aos conjuntos Fuzzy (fsQCA)**. Brasília: Enap, 2018.
- CHAYES, A.; CHAYES, A. H. On Compliance. **International Organization**, v. 47, n. 2, p. 175-205, 1993.
- DOMINGO, Pilar. "Judicialization of politics or politicization of the judiciary? Recent trends in Latin America". **Democratization**, vol. 11, n. 1, p. 104-126, 2004.
- DOWNS, G.; ROCKE, D.; BARSOOM, P. Is the good news about compliance good news about cooperation? **International Organization**, v. 50, n. 3, p. 379-406, 1996.
- HILLEBRECHT, C. **Domestic Politics and International Human Rights Tribunal: the problem of compliance**. New York: Cambridge University Press, 2014.
- HUNEEUS, A. Courts resisting courts: lessons from the Inter-American Court's struggle to enforce Human Rights. **Cornell International Law Journal**, v. 44, p. 493-533, 2011.

KAPISZEWSKI, D; TAYLOR, M. Compliance: Conceptualizing, Measuring, and Explaining Adherence to Judicial Rulings. **Law and Social Inquiry**, v. 38, n. 4, p. 803-835, 2013.

KOH, H. Why do nations obey international law? **Yale Law Journal**, v. 106, p. 2599-2659, 1997.

MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. "Sentidos da judicialização da política: duas análises". **Lua Nova**, n. 57, p. 113-134, 2002.

OEA. **Convenção Americana sobre os Direitos Humanos**. 1969.

OEA. **Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem**. Bogotá, 1948.

OEA. **The Human Rights Situation of the Indigenous People in the Americas**. OEA/Ser.L/V/II.108. Doc. 62, 2000.

RAMANZINI, I. G. G. **O prometido é devido**: compliance no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. 2014. 132 fls. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de São Paulo, Instituto de Relações Internacionais, São Paulo.

RIBEIRO, Leandro Molhano; ARGUELHES, Diego Werneck. "Contextos da judicialização da política: novos elementos para um mapa teórico". **Revista Direito GV**, vol. 15, n. 2, 2019.

SCHOLTZ, C. **Negotiating Claims**: The Emergence of Indigenous Land Claim Negotiation Policies in Australia, Canada, New Zealand, and the United States. Routledge, 2006.

SIEDER, R.; SCHJOLDEN, L.; ANGELL, A. **The Judicialization of Politics in Latin America**. New York: Palgrave MacMillan, 2005.

SIEDER, Rachel. "Pueblos indígenas y derecho(s) en América Latina". In: GARAVITO, César Rodríguez (coord.). **El derecho en América Latina**: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2011, p. 303-321.

SIMMONS, B. A. Compliance with international agreements. **Annual Review of Political Science**, v.1, p. 75-93, 1998.

STIANSEN, O. Delayed but not derailed: legislative compliance with European Court of Human Rights judgments. **The International Journal of Human Rights**, v. 23, n. 8, p. 1121-1247, 2019.



C A P Í T U L O 4

A GARIMPAGEM DE OURO NA FRONTEIRA AMAPÁ-GUIANA FRANCESA: ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO ACORDO DE 2008 BRASIL-FRANÇA

Diovani Furtado da Silva

Licenciado em História pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA) e mestre em Estudos de Fronteira pela Universidade Federal do Amapá (UNIFAP). Atualmente, é doutorando em História pela Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), com pesquisa voltada para o contestado franco-brasileiro e seus sujeitos históricos.

Carmentilla das Chagas Martins

Professora doutora da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), vinculada ao curso de História e aos programas de pós-graduação PROFHISTÓRIA e PPGEF. Atua nas áreas de História das Fronteiras, e Cooperação Internacional com foco na região transfronteiriça entre o Amapá e a Guiana Francesa.

INTRODUÇÃO

Desde o final do século XX, a Amazônia se tornou alvo de uma série de debates em torno das questões socioambientais provocadas desde 1970, na esteira desse processo se inicia a montagem de um articulado de relações bilaterais e multilaterais com objetivo de promover a construção de uma agenda internacional na Amazônia sul-americana. Por conta disso, a Pan Amazônia,¹ entre outros elementos, se torna um espaço de cooperações transfronteiriças, tanto para a composição de programas com vistas ao desenvolvimento regional, como no combate a delitos e/ou crimes transfronteiriços e ambientais (Théry, 2005).²

Nesse contexto se insere a consolidação das relações entre Brasil e França referidas à fronteira guiano-amapaense. A partir da última década do século XX, uma agenda bilateral foi sendo composta e variados temas passaram a constar no

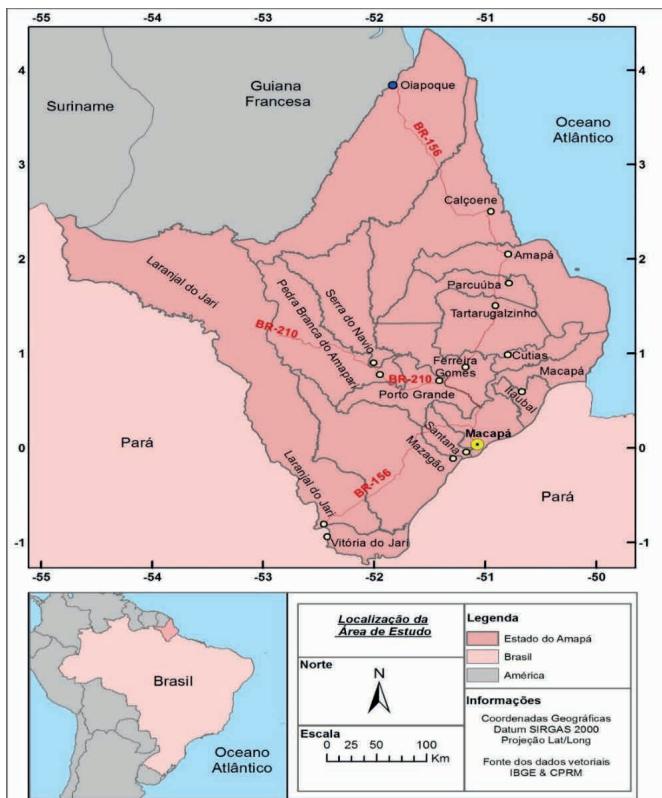
¹ A Pan Amazônia é o termo que nomeia o conjunto de países que abrangem a floresta amazônica: Brasil, Venezuela, Peru, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Suriname e uma Coletividade Territorial de Ultramar da França, a Guiana Francesa.

² Em termos políticos e administrativos a faixa de fronteiras terrestres do Brasil tem 150 km de largura e 15.719 km de extensão, compreende 11 estados brasileiros (Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina) e nove países da América do Sul (Argentina, Bolívia, Colômbia, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela) e uma Coletividade Territorial de Ultramar da França, a Guiana Francesa. Seus habitantes (algo em torno de 10 milhões) estão distribuídos em 588 municípios, dos quais 122 localizados na linha de fronteira (Brasil, 2017).

diálogo em torno da cooperação transfronteiriça. Desses dois, se tornaram objeto de controvérsia: a garimpagem de ouro e a migração transfronteiriça de pessoas sem documentos, os quais foram com frequência apontados como impedimento aos avanços da cooperação transfronteiriça (Martins, 2014).

A garimpagem ilegal de ouro na fronteira entre o estado brasileiro do Amapá e a coletividade territorial Guiana Francesa é classificada como crime transfronteiriço quando desenvolvida na ilegalidade. Contudo, os estudos de David Góes (2019) apontam para outras perspectivas que devem ser consideradas quando se trata da análise dessa atividade. Pois, a garimpagem de ouro na fronteira guiano-amapaense se relaciona às dinâmicas sociais, econômicas e demográficas. Em sua tese de doutorado ele afirma que os garimpeiros são agentes de ocupação e urbanização na região (Góes, 2019).

Figura 01- Fronteira Guiano-Amapense.



Fonte: Eduardo Q. de Lima, Mapa do estado do estado do Amapá, 2018. Fonte: IBGE; CPRM (2018)³

³ Serviço Geológico do Brasil-CPRM. Banco de dados GeoSGB. Base CPRM disponível em: <http://geosgb.cprm.gov.br/geosgb/downloads.html>. Acesso em: 06 set. 2018. Base IBGE. Disponível em: https://downloads.ibge.gov.br/downloads_geociencias.htm. Acesso em: 06 set. 2018.

A cooperação tem na Ponte Binacional sobre o rio Oiapoque seu símbolo mais emblemático, construída com investimentos franco-brasileiros, apesar de estar concluída desde 2011 foi inaugurada somente em março de 2017. No entanto, seu funcionamento ainda se encontra limitado devido não estar concluído o processo político para implantação de um regime de circulação transfronteiriça de pessoas, veículos e mercadorias.

Os presidentes Luiz Inácio Lula da Silva (Brasil) e Nicolas Sarkozy (França) assinaram em dezembro de 2008 um acordo bilateral com o objetivo de combater a garimpagem ilegal de ouro na faixa de fronteira entre o estado do Amapá e a Guiana Francesa. O acordo foi motivado pelos impactos ambientais, sociais e de segurança pública causados pela mineração clandestina, especialmente em áreas de proteção ambiental (Góes, 2019).

A partir dessas considerações o presente texto tem como objetivo analisar os aspectos históricos da garimpagem de ouro na fronteira entre o Amapá e a Guiana Francesa, com vistas a compreender os fatores que levaram à assinatura do acordo bilateral de combate à garimpagem ilegal firmado entre os presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Nicolas Sarkozy, em 2008.

EXPLORAÇÃO DE OURO NA AMAZÔNIA

Impulsionados pelas Grandes Navegações dos séculos XV, os europeus chegaram ao continente americano com o objetivo de encontrar metais preciosos, tanto que autores como Pinto (2000, p. 27) dizem que, “a mineração desempenhou papel fundamental na construção do país”. Os portugueses, a princípio, não tiveram a mesma sorte que os espanhóis, que não demoraram a encontrar ouro e prata. Entretanto, os lusos não desistiram, pois tinham convicção de que o Brasil teria ouro, como relata Boxer (1969, p. 53): “a convicção de que o Brasil devia ter minas de metais e pedras preciosas, já existia havia quase dois séculos quando a esperança de há tanto tempo protelada materializou-se, finalmente, em escala deslumbrante”.

Nesse processo, a garimpagem do ouro na época colonial acontecia nos leitos dos rios, sobretudo em busca de ouro de aluvião, que não precisava de grande tecnologia para a extração. Os garimpos foram se espalhando pela América Portuguesa e chegaram à Amazônia. Não se sabe ao certo quando foram encontradas as primeiras jazidas no norte do país. Furtado (2015, p. 23), inspirado na argumentação de Lestra e Nardi, diz que “em 1602, os holandeses adentraram no estuário do rio Amazonas, no rio Maracá, onde descobriram ouro e em 1603 a carta Régia já citava o Pará como um grande produtor de ouro”.

Oliveira (2010), por seu turno, fez um diagnóstico do setor mineral do Amapá, que teve por objetivo caracterizar a atividade mineral que desempenha um papel importante no setor socioeconômico do Amapá. Assim, em sua pesquisa, cita alguns

autores que, em suas narrativas, remontam a várias descobertas de ouro em nossa região, como, por exemplo, em 1623, com os ingleses na região do rio Cajari (Vila de Mazagão) e os crioulos da Guiana Francesa no rio Flexal (Vila de Amapá).

Percebe-se que a procura e exploração do ouro em nosso território não era exclusividade de portugueses e espanhóis. Outros nacionais, como holandeses, ingleses e franceses, estavam inseridos nesse processo. Nesse contexto, os franceses depois que foram expulsos do Maranhão, durante o século XVII, fixaram-se na ilha do Mocambo, que mais tarde passariam a denominar de Caiena, começando uma ocupação da Guiana Francesa (Reis, 1968).

Os franceses só conseguiram encontrar ouro na região da Guiana em meados do século XIX, por volta de 1853, fazendo com que muitos deixassem seus trabalhos e fossem em direção às minas, conforme documenta La Guyane... (1895):

[...] les premières traces d'or furent découvertes en 1853 par un Indien portugais. Depuis, toutes les rivières de la Guyane ont révélé à leurs sources des gisements plus ou moins importants.

La fièvre de l'or, ici comme partout, fit de sérieux ravages. Chaque nouveau placer en amenait une recrudescence; les ouvriers quittaient les ateliers, les cultivateurs abandonnaient leurs champs, tous se précipitaient aux mines. C'était à qui se ruerait sur le nouvel Eldorado! (La Guyane..., 1895, p. 1.046).⁴

A descoberta do ouro na Guiana Francesa, assim como no Brasil, ocasionou um fluxo de pessoas para as minas, que fomentou o surgimento de vilas e povoados ao redor da área garimpeira que intensificou a ocupação da região. Com essa expansão obedecendo os cursos dos rios, os franceses acabaram por atravessar o rio Oiapoque. Segundo Sarney e Costa (1999, p. 138-139):

[...] a busca do ouro se concentrava no Aprouague, mas se estendia aos rios próximos. Era a serra que continha o ouro. Muitos garimpeiros se instalaram no território contestado. Prosper Chaton desde 1858 fizera renascer a localidade de Cunani, tornando-a uma base para garimpeiros.

Essa base para garimpeiros em Cunani ajudou os franceses em suas expedições à procura de ouro na área litigiosa (atual Amapá) entre Brasil e França. Sobre essa situação, Romani (2011, p. 85) acrescenta que “desde o ano de 1884, várias missões científicas de origem francesa com apoio do estado nacional e financiamento do capital privado incentivaram a prospecção e a exploração dos recursos naturais nessa região”. Porém, o ouro na região que, hoje, corresponde ao Amapá só foi encontrado no final do século XIX, no rio Calçoene .

⁴ Tradução livre: “os primeiros vestígios de ouro foram descobertos em 1853 por um índio português. Desde então, todos os rios da Guiana revelaram depósitos mais ou menos significativos em suas fontes. A febre do ouro, aqui e em toda parte, teve seu preço. Cada novo lugar trouxe um surto; os trabalhadores deixaram as oficinas, os agricultores abandonaram seus campos, todos correram para as minas. Era quem formaria o novo Eldorado”.

Há duas versões para descoberta do ouro na região do rio Calçoene. Claro, que por se tratar de uma área contestada por brasileiros e franceses, tem-se uma versão brasileira e outra francesa para o tal feito. Na versão francesa, Brousseau (1901), em sua pesquisa após o laudo suíço, em 1900, sobre os desafios da Guiana Francesa e da área do antigo contestado franco-brasileiro, descreve que:

[...] vers la fin de l'année 1893, deux habitants du Contesté franco-brésilien, de passage à Cayenne, racontaient que le père de l'un deux nommé Germane, avant de mourir, leur avait déclaré qu'il avait un jour vu en songe saint Antoine. Ce bienheureux lui avait dit qu'il y avait de très riches mines d'or vers les sources du Carsevenne et que le temps était venu de les exploiter [...]. Ils commençaient à désespérer, quand une sorte d'armateur, et patron de cabotage, Pierre Villiers, de Cayenne, brave homme qui croit aux miracles, aux songes et un peu aussi aux pratiques du fétichisme (piai) envoya son ami Clément Tamba (KrOuman d'origine, venu à Cayenne à 20 ans comme émigrant), avec une expédition pour aller prospection le territoire en question. Après une neuvaine à saint Antoine à Carsevenne, Germane servant de guide à Tamba et à son expédition, remontèrent le fleuve pendant quatre jours et arrivèrent à un confluent importante [...] (Brousseau, 1901, p. 217).⁵

Assim, os franceses partiram para uma expedição no rio Calçoene à procura do metal precioso. Após dias de exaustivas procura e falhas na busca por ouro, os franceses encontram um riacho que batizaram de Esperança. Assim, de acordo com a versão francesa, foi nesse riacho que o garimpeiro Clement Tamba enfim encontrou o tão sonhado ouro na área litigiosa entre Brasil e França.

A corrida foi intensa para a área contestada, pois agora o Calçoene era o El Dourado. Sobre esse contexto, Brousseau (1901) relata que, até maio de 1894, cerca de 6.000 pessoas, ou seja, um quarto da população da Guiana Francesa, estavam no contestado franco-brasileiro atraídas pelo ouro. Conforme Romani (2003, p. 75), “a região era habitada por uma mistura popular de caboclos brasileiros e pretensos súditos franceses, quase todos negros vindos da Martinica e da Guiana em busca de ouro e um pedaço de terra”. A diversidade de pessoas era grande na região, lembrando que a área aurífera era contestada e fazia nascer no imaginário de muitas pessoas uma terra de “liberdade” e, nesse momento, com a descoberta do ouro, nascia o imaginário de uma terra de riqueza “fácil”.

A versão brasileira para descoberta do ouro tem alguns pontos de concordância com a versão francesa, principalmente no que se refere à data e ao local da descoberta do veio de ouro. Porém, no que se refere ao descobridor do ouro, Romani (2003, p. 75) pondera que, “segundo os testemunhos orais que compõem a lenda regional,

⁵ Tradução livre: “no final de 1893, dois habitantes do Contestado franco-brasileiro, passando por Cayenne, disseram que o pai de um deles chamado Germane, antes de morrer, teria dito a eles que um dia viria Santo Antônio em um sonho. Este homem santo lhe dissera que havia minas de ouro muito ricas perto das fontes de Carsevenne e que chegara a hora de explorá-las. [...]. Eles começaram a se desesperar, quando uma espécie de negociante proprietário de uma empresa costeira, Pierre Villiers, de Cayenne, homem corajoso que acreditava em milagres, sonhos e um pouco também nas práticas de feitiçaria (piai) enviou seu amigo Clément Tamba (ex escravo e emigrante a 20 anos em Cayenne), com uma expedição para explorar o território em questão. Depois de uma novena a Santo Antônio em Carsevenne, Germane servindo de guia para Tamba e sua expedição, subiu o rio por quatro dias e chegou a uma importante confluência [...]”.

em 1893, dois paraenses, Germano Ribeiro Pinheiro e Firmino de Tal, bateando nos igarapés do rio Calçoene descobrem um grande veio de ouro". O fato é que o ouro foi encontrado na região que hoje corresponde ao Amapá. Ademais, no processo de exploração, vilas foram sendo fundadas, muitas com o nome de garimpeiros que descobriam ouro na região, como Firmino e Lourenço, o descobridor do metal precioso no rio Cassiporé (Romani, 2011).

A decisão do Laudo de Berna, em 01 de dezembro de 1900, que confirmou a área litigiosa sob soberania brasileira, aliada com a queda do preço do ouro, fez com que o fluxo de garimpeiros diminuisse na região. Mas no século XX, a região voltou a ter um boom na exploração do ouro, mais precisamente na região do Lourenço. A descoberta do ouro na região do Lourenço remonta ao final do século XIX. Isso porque, de acordo com Oliveira (2010, p. 21), "um brasileiro de nome Lourenço e residente na Guiana Holandesa, subiu o rio Calçoene em busca de um igarapé que lhe fora indicado pelos negros Samaracás no Suriname e lá encontrou ouro".

A MINERAÇÃO NO SÉCULO XX: DO GARIMPO ARTESANAL À MECANIZAÇÃO

Os métodos de extração durante os primeiros anos do século XX ainda eram primitivos, mas, na passagem dos anos de 1950 para 1960, esse processo começa a mudar no garimpo do Lourenço, sobretudo quando um garimpeiro de nome Joel Ferreira de Jesus comprou a área garimpável e a mecanizou. O Centro de Tecnologia Mineral (CETEM) fez um estudo em relação aos danos ambientais na cidade de Calçoene causados pela exploração do ouro. A pesquisa relata que,

[...] os métodos de extração em Lourenço sempre foram manuais, e as áreas de garimpo eram deixadas como herança ou vendidas a outros garimpeiros. A mudança veio com o garimpeiro Joel Ferreira de Jesus, a partir de 1950, quando comprou uma área de garimpo e mecanizou sua produção, com a utilização de tratores, britadores, moinhos e equipamentos para desmonte hidráulico. O garimpeiro continuou aumentando suas terras e criou uma pessoa jurídica (empresa Mutum S/A) para conseguir o direito de lavra no DNPM. Neste período, os demais garimpeiros podiam trabalhar onde Joel não estivesse atuando (Exploração..., 2013, p. 1).

Para a insatisfação de muitos garimpeiros da região, Joel Ferreira de Jesus vendeu suas terras em 1983 para a Companhia de Mineração e Participações (CMP), que instalou sua subsidiária Mineração Novo Astro (MNA). De acordo com Leo (2014, p. 38), essas empresas eram ligadas ao empresário Eike Batista, que "associou-se, em 1982, a Antônio Dias Leite Neto e Olavo Monteiro de Carvalho na empresa Companhia de Mineração e Participações (CMP) e desenvolveu uma segunda mina, no Amapá, a Novo Astro". Com a instalação da MNA, os garimpeiros foram proibidos de trabalharem na área, gerando conflitos na região entre a mineradora e garimpeiros que já praticavam a exploração aurífera antes da instalação da referida empresa.

A Mineração Novo Astro, no auge de sua produção, chegou a possuir cerca de 600 empregados diretos. Oliveira (2010, p. 23) descreve que “entre os anos de 1983 a 1995, a empresa investiu 53 milhões de dólares com uma produção total declarada de 20 toneladas de ouro”. Outra empresa que se instalou na região do Lourenço no ano de 1989 foi a Mineração Yukio Yoshidome S/A (MYYSA):

[...] a MYYSA era menor que a MNA, mas incorporou características de uma empresa de mineração. A MYYSA investiu cerca de US\$ 7 milhões em infraestrutura e declarou produção de aproximadamente 1,1 tonelada em uma reserva anteriormente calculada em 5 toneladas [...]. Em 1992, a MYYSA encerrou suas atividades, alegando que a produção não estava mais compensando os custos. A empresa deixou de efetuar o pagamento dos salários de muitos trabalhadores por vários meses em decorrência da baixa produção (Exploração..., 2013, p. 2).

A baixa produção aurífera na área fez com que essas empresas encerrassem suas atividades na região. A Yukio Yoshidome encerrou em 1992, já a Novo Astro, em 1995. Em relação a esse contexto, Oliveira (2010, p. 23) assinala que:

[...] com encerramento das atividades em 1995, a MNA em acordo com o Governo do Estado do Amapá, transferiu os direitos minerários que detinha, para a então recém criada Cooperativa de Mineração dos Garimpeiros do Lourenço - COOGAL, que até hoje vem explorando a região.

A Cooperativa de Mineração dos Garimpeiros do Lourenço (COOGAL) passou a funcionar nas antigas instalações da Mineração Novo Astro, vindo a ser alvo de várias operações da Polícia Federal (PF) com o Ministério Público (MP), principalmente no que se refere ao uso do mercúrio e às condições de trabalho dos cooperados (garimpeiros) que, de acordo com o MPF, são análogas ao trabalho escravo (MPF, 2017).

Apesar da exploração do ouro na região do Lourenço continuar com a COOGAL, muitos garimpeiros se deslocam para outras localidades, como afirma Vallin (2015):

[...] a partir da década de 90, a decadência dos estoques de ouro superficial passou a contribuir para o declínio da atividade garimpeira. Esse declínio se refletiu, nas últimas décadas, na expansão da atividade para países com fronteira com o Brasil, como Guiana, Suriname e Guiana Francesa, com grande fluxo de garimpeiros brasileiros para esses países. Apesar do enfraquecimento provocado pela diminuição das reservas a atividade continua a existir, em escala reduzida, na Amazônia Brasileira (Vallin, 2015, p. 91-92).

Essa mobilidade de garimpeiros também é ocasionada pela reabertura de uma antiga mina na Guiana Francesa no ano de 1992, onde é apontado para as autoridades francesas o início dos garimpos ilegais na Coletividade Territorial Francesa, no final do século XX e início do XXI (Bourguilleau, 2017). De acordo com o relatório francês do Projeto de Lei que autorizou a aprovação do Acordo Bilateral entre Brasil e França de 2008 contra a garimpagem ilegal, tem-se que:

L'inventaire minier réalisé entre 1975 et 1995 par le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) a estimé à 15 000 km² l'espace guyanais favorable à l'orpaillage, soit 18 % de la superficie totale de la Guyane. Il a également identifié plusieurs gisements d'or primaire pour un tonnage probable estimé à 120 tonnes, et un potentiel de 15 à 20 ans de gisement alluvionnaire au rythme de son exploitation actuelle (France, 1975, não paginado).⁶

Esse potencial aurífero da Guiana Francesa começará a preocupar as autoridades francesas, pois os garimpos ilegais se espalharam rapidamente nesse território. Assim, as relações econômicas na fronteira do Amapá com a Guiana Francesa começaram a girar, em sua maior parte, em torno do ouro; o que no passado atraía os franceses para o lado brasileiro, hoje atrai os brasileiros para o lado francês. De acordo com Aquino e Vargas (2019):

[...] estimativas oficiais do governo da França, somente 20% do ouro extraído naquele território ultramarino é resultante da mineração legal, os garimpos clandestinos seriam responsáveis por cerca de 10 toneladas anuais do mineral. O ouro guianense seria pilhado por garimpeiros brasileiros, contrabandeado para o Oiapoque e inserido no mercado nacional, a partir dos postos de compra de ouro na cidade em um processo que envolve variadas etapas e agentes (Aquino; Vargas, 2019, p. 3).

Esses dados da ilegalidade na extração do ouro na Guiana Francesa, também são confirmados pelo relatório do senado francês, no qual se documenta que:

[...] la présence d'un potentiel aurifère important en Guyane est

source de convoitise et provoque une « ruée vers l'or » de travailleurs clandestins de pays voisins. Les travailleurs clandestins de l'or seraient dix fois plus nombreux que les travailleurs officiels. Selon l'étude d'impact du projet de loi soumis à l'approbation du Parlement, « 3 tonnes d'or ont été produites et déclarées légalement en 2003, alors que plus de 9 tonnes ont été exportées de Guyane et déclarées aux douanes cette année-là. Environ 10 tonnes d'or seraient extraites annuellement par les clandestins et 5 tonnes de mercure rejetés chaque année dans le milieu naturel ». Cet afflux massif de « garimpeiros » et leur pratique illégale de l'orpaillage a des conséquences multiples et désastreuses en Guyane, notamment sur les plans écologiques, de santé publique et d'ordre public (France, 1995, não paginado).⁷

Tendo em vista os aspectos históricos apresentados, observa-se que o ouro sempre despertou a cobiça de Estados Nacionais, pequenos garimpeiros e empresários. Faz-se importante ressaltar que tanto no Brasil como na Guiana Francesa a atividade de exploração do metal é permitida por lei, mas, segundo Aquino e Vargas (2019, p. 4):

⁶ Tradução livre: “O levantamento realizado entre 1975 e 1995 pelo Departamento de Minas e Pesquisa Geológica (BRGM) estimou 15.000 km² de terras guianenses favoráveis ao garimpo de ouro, o equivalente a 18% da área total da Guiana. Também identificou vários depósitos primários de ouro para uma carga provável estimada em 120 toneladas e um potencial de 15 a 20 anos de depósito aluvial à taxa de sua exploração atual”.

⁷ Tradução livre: “[...] a presença de um potencial significativo de ouro na Guiana causa uma ‘corrida do ouro’ de trabalhadores ilegais de países vizinhos. Dizem que o número de trabalhadores clandestinos do ouro é dez vezes maior do que os oficiais. De acordo com o estudo de impacto do projeto de lei submetido ao Parlamento para aprovação, ‘3 toneladas de ouro foram produzidas e declaradas legalmente em 2003, enquanto mais de 9 toneladas foram exportadas da Guiana e declaradas na alfândega naquele ano. Cerca de 10 toneladas de ouro seriam extraídas anualmente por imigrantes ilegais além de 5 toneladas de mercúrio lançadas no ambiente natural’. ‘A grande quantidade de garimpeiros e suas práticas ilegais de exploração do ouro têm inúmeras e desastrosas consequências para a Guiana, particularmente nos níveis ecológico, de saúde pública e de ordem pública’.

Neste departamento ultramarino da França, assim como no Brasil, a mineração legal é dominada por ricas empresas multinacionais, são raros os pequenos e médios mineradores ou cooperativas de trabalhadores que conseguem obter concessões de governos para explorar legalmente o ouro.

Como uma das consequências desse processo, levando-se em consideração a dificuldade de se obter o visto do governo francês, muitos trabalhadores se lançam nessa atividade ilegal e bastante criticada por ambientalistas.

A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA SOBRE A GARIMPAGEM

O garimpo é uma atividade cheia de controvérsia. Isso porque, de um lado, ajuda no processo econômico do país, mas, por outro, modifica a paisagem natural, gerando doenças e conflitos aos que fazem parte dessa atividade que contribuiu na expansão territorial do país, como descreve Vallin (2015, p. 89):

[...] a história socioeconômica brasileira tem íntima relação com a busca e o aproveitamento dos seus recursos minerais, que sempre contribuíram com importantes insumos para a economia nacional. No Brasil, historicamente, parte da ocupação territorial deve-se à busca de minérios preciosos.

Nesse processo, o sujeito histórico-social central é o garimpeiro. Nesse sentido, observa-se que as nomenclaturas que os garimpeiros recebem são, na maioria das vezes, pejorativas, pois muitos denominam os garimpeiros que se embrenham na mata à procura desse metal precioso como aventureiros. Botelho e Reis (2008, p. 91), ao definirem garimpeiro na época colonial, dizem que é o “indivíduo que exercia o garimpo”.

Juntamente com os quilombolas e os contrabandistas, os garimpeiros foram sempre perseguidos pelas autoridades coloniais como indivíduos “fora-da-lei”. Ou seja, o garimpeiro é o sujeito social que não é bem visto pelas autoridades desde a época colonial, carrega consigo a culpa por causar a poluição, problemas à saúde de comunidades, além de causar uma logística que rodeia o garimpo baseada na ilegalidade.

Em sua pesquisa sobre modos de viver e gênero nos garimpos da Amazônia, Tedesco (2015) focaliza as interações concretas dentro do garimpo, assinalando que:

O garimpeiro, segundo uma série de estereótipos, é em geral visto negativamente como aventureiro, livre, rebelde, sem família, “farrista”, que tendo obtido dinheiro fácil, não teria racionalidade no uso do mesmo (e mais recentemente poderíamos acrescentar: “ecologicamente incorreto”) (Tedesco, 2015, p. 107).

A referida autora faz questão de ressaltar que, além dos garimpeiros serem marginalizados, o processo da garimpagem por muito tempo foi considerado uma atividade ilegal. Dessa maneira, acrescenta que:

A própria origem da palavra “garimpeiro”, derivada do antigo “grimpeiro”, carrega algo de clandestino, à margem, fora, da lei. Uma “imagem fundadora” do garimpo e do garimpeiro e que pela maior parte do tempo, desde o século XVIII até hoje, refletiu-se nas normas que regulamentam a exploração mineral no Brasil, sendo assim, a própria palavra/definição de “garimpeiro” foi um produto indireto da ação do Estado (Tedesco, 2015, p. 109).

Porém, de acordo com Vallin (2015, p. 89), “do ponto de vista legal, a atividade de mineração é regulada por um complexo conjunto de leis, regulamentos e portarias de órgãos públicos, editados ao longo dos anos”. No Brasil, essa atividade passou a ser autorizada pela Constituição Federal e uma legislação específica como o Código de Mineração de 1967 – Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 – (Brasil, 1967), a Lei nº 7.805, de 18 de julho de 1989 (Brasil, 1989), a Lei nº 11.685, de 02 de junho de 2008 que criou o Estatuto do Garimpeiro (Brasil, 2008), o Decreto nº 9.406, de 12 de junho de 2018 (Brasil, 2018), dentre outras, que norteiam todo seu processo de funcionamento e estruturação para tentar tirar a atividade da ilegalidade.

Em sua pesquisa sobre a legislação mineradora do Brasil, tece algumas considerações críticas. Segundo o autor, “a legislação que ordena a atividade de mineração no Brasil é composta por dezenas de artigos de leis diferentes que se sobrepõe, alterando uns aos outros sucessivamente, numa grande confusão jurídica” (Vallin, 2015, p. 93). Ele também comenta sobre a relação do Estado com os garimpeiros em meio a essa complexa legislação, momento no qual sustenta que:

[...] o governo brasileiro se relaciona com a atividade de forma ambígua, afirmando em sua política de mineração que projeta a substituição paulatina do garimpo em pequena escala pelas atividades industriais, ao mesmo tempo em que cria condições para a continuidade da atividade através dos dinâmicas socioeconómicas associadas a grandes projetos de infraestrutura. Os impactos da divergência de caminhos são agravados pela dificuldade dos garimpeiros em exercerem suas atividades formalmente, incentivando uma realidade onde a informalidade, os impactos ambientais e as condições inadequadas de trabalho são a regra. No contexto atual, tanto a regularização da atividade quanto o seu fim parecem caminhos impossíveis de serem concretizados (Vallin, 2015, p. 87-88).

Esse complexo conjunto de leis que legalizam o ato da garimpagem no Brasil vai desde o conceito de garimpo e garimpeiro até as regras para concessão de permissão de lavra garimpeira em solo brasileiro. Sobre o conceito de garimpo e garimpeiro, Furtado (2015, p. 27), em sua caracterização de garimpos na Amazônia, relata que, “a palavra ‘garimpar’ deriva-se da acepção ‘grimpa’, a qual indica o ponto mais alto, cume, monte, montanha ou serra”. Ou seja, o garimpo quase sempre são áreas de difícil acesso, onde a fiscalização das autoridades encontra dificuldades de enquadrar essas áreas na legalidade.

Vallin (2015, p. 89) pondera que “a legislação brasileira diferencia a atividade de mineração praticada de forma industrial, por empresas, da atividade de garimpo, mineração artesanal praticada coletiva ou individualmente por pessoas denominadas garimpeiros”. Nesse caso, o que diferencia uma da outra são as técnicas empregadas na extração, como afirma Soares (2013):

[...] a mineração industrial tem uma organização empresarial e utiliza como fonte a energia elétrica, além de máquinas e ferramentas sofisticadas, que possibilitam maior capacidade de produção e concentração de partículas finas de ouro, por meio do processo de lixiviação com o uso de cianeto [...]. Os garimpos são caracterizados por uma organização informal e/ou artesanal, baseada no trabalho individual ou com pequena equipe (de 6 a 8 pessoas). As técnicas empregadas são manuais e semimecanizadas, com utilização do mercúrio na coleta de partículas de ouro com processo de amalgamação associadas à mineração de aluvões preponderantemente em depósitos secundários (Soares, 2013, p. 41-42).

A legislação brasileira tenta conceituar não só o garimpo como o próprio garimpeiro, pois é esse sujeito histórico-social, com seu intenso sonho de enriquecer “fácil” e rápido, que faz surgir toda uma logística em torno da atividade garimpeira.

Em suas análises sobre a legislação brasileira, Esteves e Herrmann (2009), comentam que em relação ao conceito de garimpo e garimpeiro, bem como ao ato da garimpagem, deveria se ter um consenso em nível mundial para que se evite tanto crimes como conflitos transfronteiriços, conforme o pensamento dos autores:

[...] o conceito há de perquirir a realidade da garimpagem nos dias atuais considerando seu histórico passado e ponderando o que se pretende para o futuro, sob pena de inaplicação das normas desenhadas a sua regulamentação com consequente desprestígio dos princípios da dignidade humana e do desenvolvimento sustentável.

No contexto inapelável da mundialização, considerando que os recursos minerais são bens que desconhecem as fronteiras político-administrativas dos Estados como, aliás, é próprio de todos os recursos ambientais, o adequado seria que a garimpagem recebesse mesmo conceito pelas soberanias diversas, de modo a evitar, ou melhor gerir, conflitos transfronteiriços como o já latente entre Brasil e França na divisa do território pátrio com a Guiana Francesa (Esteves; Herrmann, 2009, p. 2).

Ainda segundo esses autores, o conceito de garimpagem pouco mudou do Decreto-Lei nº 1.985, de 29 de janeiro de 1940 (Brasil, 1940), para o Código de Mineração de 1967 (Brasil, 1967). Mas, em 1989, foram editadas novas regras sobre a mineração no Brasil. Conforme a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), a Lei nº 7.805, de 18 de julho de 1989 (Brasil, 1989) criou o regime de permissão de lavra garimpeira, e conceituou a atividade, segundo o artigo 10, da seguinte maneira:

Considera-se garimpagem a atividade de aproveitamento de substâncias minerais garimpáveis, executadas no interior de áreas estabelecidas para este fim, exercida por brasileiro, cooperativa de garimpeiros, autorizada a funcionar como empresa de mineração, sob o regime de permissão de lavra garimpeira.[...]

§ 2º O local em que ocorre a extração de minerais garimpáveis, na forma deste artigo, será genericamente denominado garimpo (Brasil, 1989, não paginado).

Nesse processo, que a legislação brasileira procura conceituar o garimpeiro, bem como sua atividade de exploração mineral, cria-se o Estatuto do Garimpeiro pela Lei nº 11.685, do dia 02 de junho de 2008 (Brasil, 2008). Em seu artigo 2º, portanto, há o esforço de se conceituar o garimpeiro e o garimpo, conforme se pode observar:

Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei entende-se por:

I - garimpeiro: toda pessoa física de nacionalidade brasileira que, individualmente ou em forma associativa, atue diretamente no processo da extração de substâncias minerais garimpáveis;

II - garimpo: a localidade onde é desenvolvida a atividade de extração de substâncias minerais garimpáveis, com aproveitamento imediato do jazimento mineral, que, por sua natureza, dimensão, localização e utilização econômica, possam ser lavradas, independentemente de prévios trabalhos de pesquisa, segundo critérios técnicos do Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM [...] (Brasil, 2008, não paginado).

Em relação à Constituição Federal de 1988, há artigos específicos sobre a garimpagem que tentam dar uma maior organização para a atividade, pois, conforme Barreto (1993, p. 20, grifo do autor), “a ação do Estado aparece como uma necessidade para contrariar a natureza intrínseca da garimpagem. Esta mudança apresenta-se como uma condição *sine qua non* para retirar a atividade da ilegalidade”, inclusive sua regulamentação começa nos artigos 21, 22 e 23, os quais dispõem sobre a competência tanto da União como dos estados, municípios e Distrito Federal. Ademais, Barreto (1993) lembra que “[...] importa ressaltar que pela primeira vez a garimpagem é tratada por uma constituição brasileira; e o seu aparecimento no cenário constitucional é bastante marcante se levar em consideração que a problemática aparece reiteradamente no texto (Barreto, 1993, p. 9).

No artigo 21, o texto (BRASIL, 1988, não paginado) diz: “Compete à União [...]. XXV – estabelecer as áreas e as condições para o exercício de garimpagem, em forma associativa”. Isto é, fica a cargo da União, organizar toda logística da exploração aurífera em território brasileiro. Já no artigo 22, o texto ressalta que, “compete privativamente à União legislar sobre: [...] XII – jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia” (BRASIL, 1988, não paginado). Nesse caso, cabe apenas à União a legislação sobre as jazidas que são encontradas em solo brasileiro, mas ela pode delegar aos estados e ao Distrito Federal por meio de lei complementar.

Vallin (2015, p. 89), comenta que “o ponto mais importante é o fato de a Constituição brasileira reservar a exploração do subsolo exclusivamente à União, que tem o direito de realizar concessões”, devendo, no entanto, registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de pesquisa e exploração mineral (artigo 23, inciso XI), e de legislar sobre a proteção do meio ambiente e controle da poluição (artigo 24, inciso VI). Após esses artigos, o ato da garimpagem volta a ser discutido na Constituição Federal de 1988 a partir do artigo 174, que diz:

Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

§ 2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

§ 3º O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.

§ 4º As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei (Brasil, 1988, não paginado).

O interessante nesse artigo é que a garimpagem agora se dá em forma de cooperativas (como aconteceu no garimpo do Lourenço após a saída da Novo Astro), viabilizando não somente o desenvolvimento econômico e social, mas também a proteção ao meio ambiente. Agora, a legislação tenta aliar exploração mineral com responsabilidade ambiental, que vem a ser confirmado pelo artigo 3º da Lei nº 7.805/1989 que diz, “[...] a outorga da permissão de lavra garimpeira depende de prévio licenciamento ambiental concedido pelo órgão ambiental competente” (Brasil, 1989, não paginado).

O Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) foi criado para gerir a lavra garimpeira, criado pelo presidente Getúlio Vargas pelo Decreto nº 23.979, de 8 de março de 1934 (Brasil, 1934); foi extinto em 2017 pelo presidente do Brasil, Michel Temer. Na ocasião foi criada a Agência Nacional de Mineração (ANM). Os atos administrativos exprimem que a mineração se torna objeto de regulação burocrática. Isso pode ser observado no corpo de leis que tentam organizar a mineração no Brasil.

Essa nova norma é o Decreto nº 9.406, de 12 de junho de 2018 (Brasil, 2018), que possui 83 artigos que giram em torno da mineração no país. Não se tem o intuito, aqui, de fazer uma análise sobre essa nova legislação, mas sim descrever alguns pontos, como competência, permissão e concessão de lavra garimpeira, para se entender um pouco o porquê do garimpeiro se lançar na ilegalidade.

Em seus artigos 3º e 4º, o referido Decreto já menciona a competência da União e da ANM, baseada na organização e administração dos recursos minerais, desde sua exploração até a comercialização dos minérios, e que compete à ANM implementar as orientações e as políticas vigentes em relação à mineração no Brasil. Quando se fala em minerador, como cita o § 2º, a Lei fala dos grandes empresários que possuem empreendimentos de exploração em grande escala e que a União possa fiscalizar e arrecadar impostos satisfatórios.

Todavia, lembra-se que o garimpeiro que utilizar métodos mais artesanais só pode explorar em formas de cooperativas. O artigo 16 do Decreto-Lei nº 227/1967 (Brasil, 1967), que é mencionado no também artigo 16 do novo Decreto, diz que,

para se ter a autorização de exploração, precisa-se encaminhar um requerimento ao órgão competente, contendo vários dados que vão desde o nome de quem quer a autorização até o projeto de recuperação ambiental. Além dessas normas, citadas no Código de Mineração de 1967, que ainda são válidas, o garimpeiro ainda precisa se adequar às leis ambientais, pois, de acordo com Barreto (1993, p. 51) a “regulamentação não trata a garimpagem como prejudicial para a atividade de mineração mas sim para o meio ambiente e a sociedade”.

Em meio a tanta burocracia, o garimpeiro que não tem condições de se enquadrar nas condições editadas pelas regras da legislação brasileira, que tenta aliar o ato da garimpagem com a proteção do meio ambiente, acaba entrando no mundo da ilegalidade. Barreto (1993, p. 49), em sua crítica à legislação que trata do ato da garimpagem no Brasil, pontua que a “regulamentação, de fato, não possui uma concepção básica ordenadora da garimpagem, resultando em contradições, em que as chamadas características implícitas chocam-se com as explícitas e vice-versa”.

A garimpagem ganhou um status de atividade economicamente rentável para o país. Aliás, essa rentabilidade econômica é histórica, mas, ao mesmo tempo, ela se torna prejudicial ao meio ambiente e à sociedade pelos métodos que são utilizados na extração dos metais preciosos. O Amapá é um dos estados mais preservados do Brasil, haja vista que cerca de 70% de suas terras são protegidas por leis federais e estaduais, dificultando ainda mais ao garimpeiro o acesso a áreas garimpáveis no estado.

Dessa forma, em meio a toda essa burocratização do ato da garimpagem, verifica-se que a ilegalidade que muitos garimpeiros praticam é uma consequência do difícil acesso à permissão de exploração e à difícil tarefa de recuperar danos ambientais em áreas de exploração mineral. Faz-se necessário, por conseguinte, que o ato da garimpagem, feito por empresas ou por pequenos garimpeiros, esteja de acordo com a legislação, a fim de que não se tenham maiores prejuízos tanto para a natureza quanto para o trabalhador.

O ACORDO BILATERAL BRASIL-FRANÇA DE 2008

Faz parte do senso comum o conhecimento referente aos impactos que a garimpagem ilegal causa ao meio ambiente, aos povos indígenas e à sociedade em geral, sendo nessa dimensão que o acordo franco-brasileiro de combate à garimpagem deve ser pensado. O Acordo de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa para o Combate ao Garimpo Ilegal de Ouro na Fronteira entre o Estado do Amapá e a Guiana Francesa contra a garimpagem ilegal de ouro foi assinado sob a ótica da salvaguarda das Áreas de Proteção Ambiental (APAs) do Amapá e da Guiana Francesa.

Nesse protocolo estão discriminadas ações conjuntas entre Brasil e França com vistas a produzir conhecimentos favoráveis ao uso de tecnologias de monitoramento e combate ao exercício dessa atividade na ilegalidade. São prerrogativas do acordo: i) fiscalização conjunta em uma faixa de 150 km de cada lado da fronteira; ii) confisco e destruição de bens, equipamentos e materiais usados na extração ilegal; iii) controle sobre o comércio de ouro não transformado, incluindo venda, revenda e transporte; iv) regulação do uso de mercúrio, com sanções para quem o utilizar sem autorização; v) registro obrigatório das transações comerciais de ouro por empresas da região.

O acordo é polêmico. Nesse sentido Martins (2014) afirma que para políticos e juristas amapaenses ele é ultrajante à soberania brasileira, tanto que o deputado Sebastião Bala Rocha constituiu voto em separado no âmbito da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional posicionando-se pela rejeição à aprovação do Projeto de Decreto-Lei nº 1.055/2013 referente ao acordo. O deputado ressalva não defender ou fazer apologia a práticas ilegais, mas é necessário reconhecer a existência histórica de garimpos e garimpeiros em território brasileiro, em especial na região da fronteira guiano-amapaense.

Em sua contribuição sobre a dinâmica socioambiental da atividade garimpeira em Oiapoque, Borges (2019) relata os possíveis e principais impactos ao meio ambiente que essa atividade pode trazer, quais sejam:

III desmatamentos e queimadas; b) alteração nos aspectos qualitativos e no regime hidrológico dos cursos de água; c) queima de mercúrio metálico ao ar livre; d) desencadeamento dos processos erosivos; e) turbidez das águas; f) mortalidade da ictiofauna; g) fuga de animais silvestres; h) poluição química provocada pelo mercúrio metálico na biosfera e na atmosfera (Borges, 2019, não paginado).

Ao analisarem a corrida do ouro em direção à Guiana Francesa e a conexão do que é legal e ilegal em garimpos localizados na fronteira guiano-amapaense, Aquino e Vargas (2019) argumentam que:

Uma das consequências dos garimpos que mais preocupa governo e instituições de segurança pública na Guiana Francesa é o desmatamento da floresta tropical e o uso do mercúrio, componente químico que causa poluição de grande alcance no ar, no solo e no leito dos rios, provocando a morte de peixes e outras formas de vida nas águas fluviais. Outro ponto que faz com que se intensifique o combate aos garimpos ilegais é o aumento dos crimes violentos nas regiões em que se localizam tais redutos de mineração (Aquino; Vargas, 2019, p. 225).

Na realidade, essa preocupação com o desmatamento e com o uso do mercúrio não se dá somente na Guiana Francesa. No Amapá também há essa inquietação, haja vista ser necessário lembrar que em torno de 70% das terras amapaenses são amparadas por leis que protegem a fauna e a flora do estado. Oriundo dos garimpos, o mercúrio tornou-se o maior vetor de degradação ambiental, pois, na extração do ouro, os garimpeiros acabam utilizando esse metal pesado, responsável por trazer danos não só ao meio ambiente como ao próprio trabalhador e às comunidades que se localizam próximas às áreas de extração aurífera.

No estado do Amapá, surgiu a preocupação tanto para as autoridades como para a população em geral, pois um estudo realizado e publicado pelo WWF-Brasil e ICMBio, em 2017, realizou-se uma análise em espécies de peixes para saber se os mesmos tinham nível de contaminação por mercúrio. O lócus de análise se deu no interior e no entorno do Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque e da Floresta Nacional do Amapá e, de acordo com a WWF, tem-se que:

do total de animais amostrados (187), 151 dos peixes (81%) tiveram níveis de mercúrio detectados. Indivíduos de 5 das 8 espécies mais consumidas pelos habitantes da região excederam o limite estabelecido pela Organização Mundial de Saúde (OMS), que é de 0,5 µg.g⁻¹. Entre os rios amostrados, animais capturados nos rios Araguari, Tajaui e Mutum apresentaram a maior média de concentração de Hg. A alta contaminação é resultado do uso indiscriminado de mercúrio na mineração de ouro em pequena escala, que cresceu dramaticamente na região norte da Amazônia nas duas últimas décadas, especialmente na área de fronteira entre Suriname e Guiana Francesa. Essa região é única, integra a ecorregião conhecida por Escudo das Guianas, que cobre aproximadamente 250 milhões de hectares, e que contém um dos últimos remanescentes gigantescos de floresta tropical do planeta (Biodiversidade..., 2017, não paginado).

A Guiana Francesa também sofre com a contaminação por mercúrio, sendo que nessa Coletividade Territorial também há ocorrência da instalação de garimpos ilegais, uma vez que boa parte dessa contaminação por mercúrio é oriunda justamente desse processo de extração de ouro. Além do mais, vários estudos foram feitos no decorrer dos anos, atestando, inclusive, que a concentração de mercúrio nos rios chegou a ser o dobro do permitido pela Organização Mundial de Saúde (OMS).

Esse alto grau de contaminação, tanto do meio ambiente como de indígenas, fez com que os povos indígenas do Amapá, do norte do Pará, da Guiana Francesa e do Suriname manifestassem publicamente seus descontentamentos com tal descaso e situação vivida por eles. A referida “Resolução sobre o Garimpo” foi lida no Terceiro Encontro Transfronteiriço dos Povos Indígenas do Brasil (Amapá, norte do Pará), da Guiana Francesa e do Suriname, realizado no ano de 2010 em Galibi, no Suriname, conforme a carta:

[...] falamos em nome de nossos povos no presente e no futuro e declaramos o seguinte: A atividade de garimpo realizada nos nossos territórios e no seu entorno têm efeitos sérios para as nossas comunidades e para o meio ambiente e causam impactos que podem levar à morte de pessoas. Nós dependemos do meio ambiente para a nossa sobrevivência e queremos que os graves impactos do garimpo sejam eliminados. Entre estes impactos encontram-se a poluição dos rios e das florestas, a contaminação das águas, peixes e animais e, consequentemente, dos homens, mulheres e crianças [...]. O garimpo não traz o desenvolvimento sustentável. Os efeitos negativos são muito maiores do que os efeitos positivos. Talvez algumas pessoas possam se beneficiar desta atividade por algum tempo, mas ela prejudica o nosso próprio futuro e o futuro dos nossos filhos (Resolução..., 2010, não paginado).

Como uma forma de manifestação em face da referida situação, destaca-se o protesto de povos indígenas em Caiena, capital da Guiana Francesa, contra o ato da garimpagem ilegal em terras indígenas e em suas adjacências; atividade clandestina essa responsável por provocar a contaminação dos povos indígenas, sobretudo por meio dos hábitos alimentares.

Ainda na referida Resolução, os povos indígenas afirmam que o garimpo é um problema transfronteiriço e que é necessário diálogo e maior cooperação entre todos os envolvidos nesse processo, pois os indígenas citados reclamam por não fazer parte dos conselhos que liberam concessão para a mineração. Dessa maneira, a Resolução enfatiza que, além de tudo, o garimpo é um problema político muito sério e que deve ser visto pelas autoridades da melhor forma possível.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em termos históricos a garimpagem de ouro na fronteira guiano-amapaense revela que nas disputas territoriais envolvendo Brasil e França, a extração de ouro sempre se manteve central com impactos nas dimensões econômicas, sociais, culturais e ambientais. Porém, ainda que essa atividade seja legalmente estabelecida nesses países, a burocacia e a entrada de grandes empresas no setor dificultam o acesso dos pequenos garimpeiros às práticas legais e isso acaba empurrando esses trabalhadores à ilegalidade.

Desse modo, percebe-se que o problema do garimpo de ouro na fronteira entre o Amapá (Brasil) e a Guiana Francesa (França) é muito mais complexo do que se pode pensar, uma vez que ele vai além das questões de extração ilegal do ouro e da mobilidade de garimpeiros sem documentos que atravessam para o lado francês da fronteira.

Tal problemática também perpassa pela questão ambiental, pois o meio ambiente não é respeitado por esse processo que, sem nenhum pudor, degrada-o, prejudicando os garimpeiros, os povos indígenas e as demais comunidades que dependem da floresta para sobreviver; agentes esses que encontram uma série de problemas, tais como a contaminação do seus ambientes por mercúrio, a invasão de suas terras, as doenças e os crimes diversos que são praticados. Assim, aponta-se a importância quanto ao fortalecimento da cooperação transfronteiriça entre Brasil e França para resolução dos problemas pertinentes à população em geral.

A atividade ilegal de extração de ouro acarreta sérios danos ao meio ambiente e à sociedade, inclusive ao próprio garimpeiro. Nessa direção o acordo bilateral de 2008 representa um avanço significativo na tentativa de controle e combater a garimpagem ilegal, mas os desafios persistem, especialmente no que tange à proteção ambiental e à dignidade dos trabalhadores. Faz-se necessário repensar as políticas públicas voltadas à mineração, conciliando desenvolvimento econômico com sustentabilidade e justiça social.

REFERÊNCIAS

AQUINO, Jania Perla Diógenes; VARGAS, Joana Domingues. Garimpos de ouro na fronteira franco-brasileira: conexões entre o legal e o ilegal. **Dilemas – Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, Rio de Janeiro, Edição Especial, n. 3, p. 219–235, 2019.

BARRETO, M. L. **Uma abordagem crítica da legislação garimpeira: 1967-1989**. Rio de Janeiro: CETEM/CNPq, 1993.

BIODIVERSIDADE amazônica sob ameaça pela contaminação de mercúrio. **WWF Brasil**, 29 ago. 2017. Disponível em: <https://www.wwf.org.br/?60322/Biodiversidade-Amaznica-sob-ameaa-pela-contaminao-de-mercrio>. Acesso em: 10 jan. 2020.

BORGES, C. A. F. **Dinâmica socioambiental da atividade de garimpo de ouro no município de Oiapoque-AP**. Macapá: UNIFAP, 2019.

BOTELHO, A. V.; REIS, L. M. **Dicionário histórico Brasil**: colônia e império. 6. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

BOURGUILLÉAU, A. Comment une découverte de 1992 ravage encore aujourd’hui la Guyane. **Slate FR**, 23 jan. 2017. Disponível em: <http://www.slate.fr/story/133436/orpaillage-en-guyane>. Acesso em: 10 out. 2019.

BOXER, C. **A idade de ouro do Brasil** (dores de crescimento de uma sociedade colonial). Tradução de Nair Lacerda. 2. ed. São Paulo: Companhia Editorial Nacional, 1969.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 out. 2025

BRASIL. **Decreto Nº 23.979, de 8 de março de 1934**. Extingue no Ministério da Agricultura a Diretoria Geral de Pesquisas Científicas [...]. Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, [1934]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-23979-8-marco-1934-499088-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 06 fev. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei Nº 1.985, de 29 de março de 1940**. Código de Minas. Rio de Janeiro: Presidência da República, [1940]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del1985.htm. Acesso em: 06 fev. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei Nº 227, de 28 de fevereiro de 1967**. Dá nova redação ao Decreto-Lei nº 1.985, de 29 de janeiro de 1940. Brasília, DF: Presidência da República, [1967]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0227.htm. Acesso em: 06 fev. 2020.

BRASIL. **Lei Nº 7.805, de 18 de julho de 1989.** Dispõe sobre a criação do regime de permissão de lavra garimpeira, extingue o regime de matrícula, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1989].

BRASIL. **Lei Nº 11.685, de 2 de junho de 2008.** Institui o Estatuto do Garimpeiro e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2008]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11685.htm. Acesso em: 06 fev. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Acordo de cooperação entre Brasil e França para combate à mineração ilegal de ouro na Amazônia.** Assinado por Luiz Inácio Lula da Silva e Nicolas Sarkozy em 23 dez. 2008. Disponível em: <https://www.wwf.org.br/?17220/ouroacordofrancabrasil>. Acesso em: 13 ago. 2025.

BRASIL. **Decreto Nº 9.406, de 12 de junho de 2018.** Dispõe sobre a regulamentação da legislação mineral. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9406.htm. Acesso em: 06 fev. 2020.

BROUSSEAU, G. **Guyane Française et de l'ancien contesté franco-brésilien:** onze ans d'exploration. Paris: Société D'éditions Scientifiques, 1901.

ESTEVES, Cristina Campos; HERRMANN, Hildebrando. Garimpagem: análise da legislação do Brasil face à exploração artesanal nos direitos franceses e africanos. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, Belo Horizonte, v. 8, n. 46, p. 5-30, jul./ago. 2009. Disponível em: <https://bd.tjdft.jus.br/handle/tjdft/2539>. Acesso em: 13 ago. 2025.

FRANCE. **Bureau de Recherches Géologiques et Minières (BRGM).** Inventaire minier de la Guyane réalisé entre 1975 et 1995. Paris: BRGM, 1995. Disponível em: <https://histoire.brgm.fr/fr/instants/1975-le-brgm-et-linventaire-minier-de-la-france>. Acesso em: 13 ago. 2025.

FURTADO, Hildebrando da Silva. **Trabalho, migração e relações sociais:** a presença de imigrantes brasileiros em área de mineração na Guiana Francesa. 2015. 114 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2015.

GÓES, David Souza. **A produção do espaço urbano na cidade de Oiapoque e sua relação com a garimpagem de ouro na fronteira do Brasil com a Guiana Francesa.** 2019. 227 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2019.

LA GUYANE ET LE CONTESTÉ FRANCO-BRÉSILIEN. Paris: Editora Charles Doumial, 1895.

LEO, S. **Ascensão e queda do império X**: Eike Batista e as jogadas, as trapaças e os bastidores da história da fortuna de mais de US\$ 34 bilhões que virou pó. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2014.

MPF DENUNCIA ex-deputados federais que recebiam propina de R\$ 100 mil de mineradores. **MPF**, Macapá, 11 abr. 2019. Disponível em: www.mpf.mp.br/ap/sala-de-imprensa/noticias-ap/mpf-denuncia-ex-deputados-federais-que-recebiam-propina-de-r-100-mil-de-mineradores. Acesso em: 23 out. 2019.

MARTINS, Carmentilla das Chagas. **Para além, através, da fronteira e do acordo**: interações sociais no Oiapoque. 2014. Tese (Doutorado em Sociologia e Antropologia) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2014.

OLIVEIRA, M. J. de. **Diagnóstico do setor mineral do Estado do Amapá**. Macapá: Iepa, 2010.

PINTO, M. S. Aspecto da História da Mineração no Brasil Colonial. In: LINS, F. A. de F. **Brasil 500 anos – A construção do Brasil e da América Latina pela mineração**. Rio de Janeiro: CETEM/MCT, 2000.

REIS, A. C. F. **A Amazônia e a cobiça internacional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Gráfica Record Editora, 1968.

RESOLUÇÃO sobre o garimpo. Terceiro Encontro Transfronteiriço dos Povos Indígenas do Brasil (Amapá e norte do Pará), da Guiana Francesa e do Suriname. Instituto Iepé, Macapá. Disponível em: https://www.institutoipe.org.br/media/docs_indigenas/resolucao%20sobre%20o%20garimpo.pdf. Acesso em: 15 jan. 2020.

ROMANI, C. Clevelândia, Oiapoque: cartografias e heterotopias na década de 1920. **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas**, Belém, v. 6, n. 3, p. 501-524, set./dez. 2011.

ROMANI, C. **Clevelândia, Oiapoque – aqui começa o Brasil!**: trânsitos e confinamentos na fronteira com a Guiana Francesa (1900–1927). 2003. 465 f. Tese (Doutorado em História) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2003. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/280590>. Acesso em: 11 set. 2018.

SARNEY, J.; COSTA, P. **Amapá: a terra onde o Brasil começa**. Brasília, DF: Senado Federal; Conselho Editorial, 1999.

SOARES, C. L. **Vila Brasil, Ilha Bela e Camopi**: efeitos da migração para os garimpos da fronteira franco-brasileira. 2013. Dissertação (Mestrado em Estudos de Fronteira) – Programa de Pós-Graduação em Estudos de Fronteira, Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2013.

TEDESCO, L. da L. **No trecho dos garimpos:** mobilidade, gênero e modos de viver na garimpagem de ouro amazônica. 2015. 22 f. Artigo (Doutorado em Antropologia) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre; Departamento de Antropologia Social e Cultural, University of Amsterdam, Amsterdam, 2015. Disponível em: [Tedesco-2015-No-Trecho-dos-garimpos.pdf](https://tedesco2015-no-trecho-dos-garimpos.pdf). Acesso em: 13 ago. 2025.

THÉRY, Jean-François. Fronteiras do Brasil: uma geopolítica. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 19-38, 2005. Disponível em: <https://revistas.usp.br/eav/article/view/10093>. Acesso em: 13 ago. 2025.

VALLIN, D. Brasil: el caso de Rondonia. In: VALENCIA, L. (coord.). **Las rutas del oro ilegal:** estudios de caso en cinco países amazónicos. Tradução: Woody Wong Espejo. Lima: SPDA, 2015. p. 76-143.



C A P Í T U L O 5

ATUAÇÃO LEGISLATIVA DA CINDRA (1997-2018): EMENDAS, SUBSTITUTIVOS E DINÂMICA DE COALIZÕES NO PROCESSO DECISÓRIO

Ananda Ridart Ribeiro Duarte

Doutoranda em Ciência Política pela UFMG e mestra em Ciência Política pela UFPA, com foco em estudos legislativos e instituições políticas comparadas.

Maria Dolores Lima da Silva

Doutora em Ciência Política e professora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPA, com pesquisas em produção legislativa e políticas ambientais na Amazônia.

INTRODUÇÃO

O papel exercido pelas comissões permanentes é imprescindível dentro do processo decisório no Congresso brasileiro. Divididas em áreas temáticas, elas diminuem os custos da tomada de decisão, visto que há um aprofundamento do conhecimento em temáticas específicas e, através dos esclarecimentos acerca dos projetos pelos pareceres, ocorre a diminuição de incertezas no processo legislativo.

A criação de uma Comissão destinada para discutir políticas que impactam na Amazônia mostrou-se importante pelo fato de a região ocupar cerca de 59% do território brasileiro e representar 67% das florestas tropicais do mundo (Imazon, 2009). A trajetória do território amazônico brasileiro está ligada a planos de progresso econômico que não atingiram a população local, não melhorando as condições de habitação e de desenvolvimento humano. A região permanece em um antagonismo, com uma população imersa em pobreza, ao mesmo tempo que tem um potencial de riquezas de recursos naturais.

Os debates nacionais e internacionais acerca do meio ambiente e preservação da biodiversidade, diante da magnitude territorial e das transformações pelas quais a Amazônia tem passado durante os projetos de integração e desenvolvimento do país, têm demonstrado a região como um local com necessidades específicas que se diferenciam das experiências de outras regiões do país. Por isso a importância de se ter uma comissão que tratasse de demandas daquela localidade, colocando no Congresso nacional a luta por políticas públicas que compreendessem as particularidades da região.

Esta pesquisa parte da perspectiva de que as comissões não possuem um papel de submissão dentro do processo legislativo e que não são instituições secundárias. A partir das contribuições de Freitas (2016), comprehende-se que as comissões são partes ativas dentro do legislativo e possuem como atribuições a possibilidade de interferir nesse processo, propor, emendar os projetos, apresentar substitutivos e pedir urgência. Através dessas prerrogativas, a comissão contribui na produção legal ao alterar as proposições que estão sob sua análise. Nessa via de análise há uma agenda de consenso da coalizão, que contribui com alterações da produção legal dentro do processo decisório.

A presente analisa as atividades da Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (CINDRA) no período de 1997 a 2018, pressupondo que essa comissão possui um papel importante no processo legislativo. Assumimos que a CINDRA possui poder de influenciar o resultado dos projetos de lei e que os pedidos de urgência não prejudicam suas atividades legislativas.

Para testar nossa hipótese, utilizamos um banco de dados, fornecido pelo Sistema de Atendimento da Câmara dos Deputados, com informações acerca dos projetos de lei ordinárias e projetos de lei complementar que perpassam pela CINDRA durante essas seis legislaturas. Esse banco de dados foi concedido com informações acerca do número da proposição, ano, legislatura, tipo de projeto, ementa, partido, unidade federativa, data de apresentação da proposição, regime de tramitação (urgência ou ordinário), tipo de apreciação (conclusivo ou plenário) e tema da proposta.

Para isso, foi feita uma análise descritiva do processo decisório da comissão, selecionando a produção legislativa que tramitou por ela e as alterações dos projetos por meio de emendas e substitutivos. Os dados presentes no estudo foram obtidos a partir dos relatórios de atividades anuais, de informações prestadas pelo Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados e no portal da Câmara. A partir disso, foram sistematizados e gerados gráficos e tabelas que mostrem as alterações através de emendas e substitutivos nas proposições, provindas dos parlamentares e dos relatores e partidos que coordenaram essas modificações.

A CINDRA NO PROCESSO LEGISLATIVO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

No ano de 2024 existem 30 comissões permanentes atuando na Câmara dos Deputados e, dentre elas, apenas uma foi criada com intuito do desenvolvimento de região específica do país, a região Amazônica.

Após uma ação coletiva dos parlamentares da região, em 1997, criou-se a Comissão da Amazônia e de Desenvolvimento Regional (CADR). Os deputados dos estados do norte redigiram uma *Carta da Amazônia*, que solicitava a criação de uma

comissão destinada à região, o que resultou no projeto de resolução nº 21/1995, de autoria do deputado Anivaldo Vale (PSDB) do estado Pará. No mesmo ano, surge então a Comissão da Amazônia e de Desenvolvimento Regional (CADR), como uma ação coletiva e suprapartidária dos deputados da Amazônia Legal. Naquele momento, as proposições referentes à região eram submetidas à análise dessa comissão, que supostamente desenvolveria uma especialização acerca dos assuntos da Amazônia.

Em 2004, houve a primeira mudança na natureza da comissão, perdendo a exclusividade dessa região e suas competências foram expandidas, passando-se a denominar-se Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional (CAINDR). Outra mudança alterou o seu nome, passando a se chamar Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (CINDRA).

Uma intervenção da Frente Parlamentar da Agropecuária, em 2012, para que houvesse uma mudança do foco da comissão para o âmbito de outras regiões, rompendo-se a hegemonia dos parlamentares amazônicos (Lyra, 2015). Segundo a autora, esse novo perfil acarretou mudanças estruturais que se mostraram importantes na condução dos projetos de lei, entretanto, não afetaram a característica informacional da comissão sobre a região.

De acordo com Lyra (2015), os projetos de lei que tramitam na CINDRA frequentemente têm interesses em comum com a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMDS) e com a Comissão de Minas e Energia (CME). A CINDRA tem também uma importante atuação na política externa, diante dos esforços de integração da Amazônia e preservação da sua biodiversidade. A comissão atua perante as políticas de cooperação para a região e se tornou mais atuante nesse aspecto após a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) constituir sua sede em Brasília.

No ano de 2023 a comissão foi dividida em duas: *Comissão da Amazônia e dos Povos Originários e Tradicionais* e a *Comissão de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional*. Contudo, neste artigo trataremos apenas até o período em que a CINDRA ainda não tinha passado por essa última alteração.

Desde a década de 1990 diversos autores demonstraram que o Congresso Nacional brasileiro atuaria de forma cooperativa com o Poder Executivo, formando coalizões majoritárias que apoiam a agenda legislativa do governo. Ferramentas institucionais conferidas pela CF/1988 favoreceriam um domínio do Executivo no processo decisório. Os líderes partidários coordenam suas bancadas, nomeiam os deputados para as comissões e negociam com o Executivo, impondo disciplina partidária aos parlamentares.

As comissões brasileiras acabariam tendo um papel secundário dentro do parlamento, seriam fracas enquanto agentes dentro do legislativo, os pedidos de urgência enfraqueceriam as comissões e o poder conclusivo concedido a elas.

Entretanto, Freitas (2016) argumenta que a aparente dominação do Executivo na produção legislativa no parlamento depende da composição da coalizão de apoio ao governo. A divisão do poder entre os partidos da coalizão diminui a distância e a relação de conflito entre os poderes, pois os partidos da coalizão passam a fazer parte do Executivo e são fundamentais para formulação e aprovação de políticas públicas (Freitas, 2016).

Para Freitas (2016), as comissões não são secundárias no processo legislativo, haja vista que possuem atribuições que as permitem interferir no processo legislativo, como propor projetos de lei, emendar projetos, apresentar substitutivo e pedir urgência aos seus projetos. Há uma visão, nos autores anteriores, de que as comissões são fracas e que muito disso se deve ao uso da urgência na tramitação (Limonji, 2006; Limongi; Figueiredo, 1998; Pereira; Mueller, 2000; Santos, 2003).

A perspectiva de Freitas (2016) indica que o legislativo, e suas comissões permanentes, não é submisso no processo decisório e compõe papel importante na produção de políticas públicas através de uma ação coordenada pelos partidos da coalizão, que normalmente são maioria na arena parlamentar. As comissões permanentes participam ativamente desse processo através dos relatores e estes assumem um papel importante na construção de um consenso dentro da comissão:

As comissões têm um papel institucional a desempenhar, qual seja, o de avaliar os projetos, deliberar sobre eles, convocar audiências públicas e reunir informação técnica para avaliá-los de forma embasada. O relator, escolhido pelo presidente da comissão, é o ator responsável pela coordenação desse processo. Cabe a ele reunir informações e repassá-las aos demais membros da comissão por meio de seu parecer. Cabe a ele também articular a negociação em torno das propostas. Todos os parlamentares têm a oportunidade de apresentar emendas ao projeto, inclusive o relator, o qual, além de emendar o projeto, pode apresentar um substitutivo. Regimentalmente o relator é um ator chave no processo de tramitação de uma matéria (Freitas, 2016, p. 81).

Os relatores devem ser escolhidos de acordo com a proporcionalidade da bancada dos partidos e a partir disso, haverá rodízio para que todos os partidos sejam representados, contudo, os maiores partidos ganham mais relatoria e mais chances de alterar proposições (Freitas, 2016). Ao tramitar, os projetos passam por modificações dos parlamentares, portanto, nos resultados fica claro que a coalizão procura construir um consenso acerca das proposições para aprovação da agenda e durante essas alterações a proposição deixa de ser uma agenda do presidente e passa a ser da maioria governante.

Seguindo a perspectiva de que as comissões podem fazer diferença na elaboração de legislação, analisaremos na próxima seção o papel da CINDRA na produção de legislação.

ALTERAÇÕES DA CINDRA NOS PROJETOS DE LEI

Durante esses 22 anos, perpassaram pela comissão 659 projetos de lei ordinárias e projetos de lei complementar. Foram 575 projetos de lei ordinárias (PLO). 18 projetos na 50^a legislatura, 39 projetos na 51^a legislatura, 135 projetos na 52^a legislatura, 134 de proposições na 53^a legislatura, 107 na 54^a legislatura e 142 na 55^a legislatura. Os projetos de lei complementar (PLP) totalizaram 84 proposições e na 50^a legislatura foi apresentado apenas 1 projeto, nas seguintes foram apresentados 3, 28, 27, 12, e 13 respectivamente.

Dos projetos tramitados, pode-se constatar a discrepância da quantidade de proposições de origem de iniciativa do Legislativo e do Executivo: foram 654 proposições de origem do Legislativo, 1 de origem da CPI (Setor produtivo da borracha natural) e apenas 4 de origem do Executivo. Como demonstrado no Quadro 1 a seguir, os projetos de lei apresentados pelo poder executivo foram propostos em quatro das seis legislaturas estudadas. O primeiro projeto de lei é referente ao governo FHC (PSDB), proveniente da temática de agricultura, pecuária, pesca e extrativismo. Esse projeto foi aprovado pela comissão, contudo retirado pelo Executivo antes da conclusão o processo legislativo.

Tabela 1 - Projetos de Leis (Ordinários e Complementares) designados pelo Poder Executivo (50^a – 55^a Legislatura)

Legislatura	Proposição	Tipo de Projeto	Partido	Tema	Situação Final da CINDRA	Situação Final no Plenário
50 ^a	PL 2.598/1996	Projeto de Lei Ordinária	PSDB	Agricultura, Pecuária, Pesca e Extrativismo	Aprovado	Retirado pelo Autor
52 ^a	PLP 375/2006	Projeto de Lei Complementar	PT	Economia	Aprovado	Transformado em Lei Complementar
53 ^a	PL 3.571/2008	Projeto de Lei Ordinária	PT	Administração Pública	Rejeitado	Aguardando Designação de Relator
54 ^a	PLP 117/2011	Projeto de Lei Complementar	PT	Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	Sem manifestação	Aguardando Criação de Comissão Temporária

Fonte: Elaboração própria, a partir de informações da Câmara dos Deputados (2020).

As proposições seguintes referem-se aos governos petistas, o projeto de lei complementar apresentado na 52^a legislatura foi aprovado pela comissão e transformado em Lei Complementar, enquanto dos seguintes, um foi rejeitado e outro está registrado como “sem manifestação”. O primeiro projeto apresentado, PL 2.598/1996 (Câmara dos Deputados, 1996), foi o único projeto que tramitou com apreciação conclusiva pela comissão, em regime de prioridade (Câmara dos Deputados, [2024])¹. Na comissão, o PL teve parecer favorável do relator e deputado, Anibal Gomes (MDB), e apesar de ter sido aprovado em todas as comissões em que foi submetido, a proposição foi retirada a pedido do Executivo, em 2001, essa proposição demorou cinco anos tramitando nas comissões competentes.

O projeto de lei complementar 375/2006,² apresentado pelo governo petista de Lula, foi a única proposição do Executivo que perpassou pela comissão e foi transformada em lei complementar. Essa PLP tramitou com apreciação em plenário e em rito de prioridade, tramitou em apenas 12 dias dentro da comissão e obteve o parecer favorável da relatora, dep. Vanessa Grazziotin (PCdoB).

O PL 3.571/2008³ e o PLP 117/2011⁴ foram aprovados na comissão, mas ainda não tiveram seu processo legislativo concluído. O PL 3.571/2008, apresentado no segundo mandato do Presidente Lula (PT), obteve parecer negativo do relator, dep. Pastor Eurico (PSB), tramitou por 1 ano na comissão e está há 12 anos em tramitação no plenário à espera de ser designado um relator da Comissão de Finanças e Tributação (CFT). Já o PLP 117/2011 perpassou pela CINDRA e não houve manifestação, pois foi solicitada a criação de uma comissão temporária para sua apreciação, até o momento da finalização deste trabalho, o PLP não havia prosseguido em seu processo de tramitação.

É interessante observar que a maioria dos projetos apresentados pelo Executivo não obtiveram sucesso e tampouco foram apresentadas alterações pela CINDRA para as proposições.

¹ Dispensa das exigências regimentais para que determinada proposição seja incluída logo após as em regime de urgência na Ordem do Dia da sessão seguinte.

² PLP 375/2006. Composição, Conselho de Administração, (SUFRAMA), Ministro de Estado, Governador, Prefeito de capital, Estados, (AM), (AC), (AP), (RO), (RR), Superintendente, Presidente, (BNDES), (BASA), representante, produtor, trabalhador, lista tríplice, suplente, presidência, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

³ PL 3.571/2008: Dispõe sobre a criação do Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI), e dá outras providências. Explicação: Estabelece que o CNPI substituirá a Comissão Nacional de Política Indigenista; será um órgão de composição paritária com representantes do Executivo, dos Povos e das Organizações Indígenas de todas as regiões brasileiras e das Entidades Indigenistas. Altera a Lei nº 5.371, de 1967 e revoga o Decreto-Lei nº 423, de 1969, que aborda sobre a FUNAI.

⁴ PLP 117/2011: Alteração, Lei Complementar, competência, União, lavratura, apuração, auto de infração, infração ambiental, instauração, processo administrativo, legislação ambiental, área, Amazônia Legal, bioma, Pantanal Mato-grossense.

Com base nos dados apresentados (Tabela 1), 78% de todos os projetos de leis complementares⁵ foram da temática da Economia, 13% de Administração Pública e 2% de Finanças Públicas e Orçamento. As temáticas restantes constaram 1% cada uma (Agricultura, Pecuária, Pesca e Extrativismo; Cidades e Desenvolvimento Urbano, Defesa e Segurança, Energia, Recursos Hídricos e Minerais, Viação, Transporte e Mobilidade).

Tabela 2 - Projetos de Leis complementares enviados à CINDRA por Legislatura e Área Temática (Total)

ÁREA TEMÁTICA	LEGISLATURAS						Total	% Total
	50 ^a	51 ^a	52 ^a	53 ^a	54 ^a	55 ^a		
Administração Pública	1		3	7			11	13%
Agricultura, Pecuária, Pesca e Extrativismo					1		1	1%
Cidades e Desenvolvimento Urbano				1			1	1%
Defesa e Segurança			1				1	1%
Economia	1	2	25	23	3	10	64	78%
Energia, Recursos Hídricos e Minerais						1	1	1%
Finanças Públicas e Orçamento				1	1		2	2%
Viação, Transporte e Mobilidade			1				1	1%
Total	1	3	27	27	11	13	82	100%
% de PLPs por Legislatura	1%	4%	33%	33%	13%	16%	100%	-

Fonte: Elaboração própria, a partir de informações da Câmara dos Deputados (2020).

Os projetos de lei ordinária também contam com um maior percentual na temática da Economia (49%), não há nenhuma outra temática com tantos projetos de lei que tramitaram na CINDRA, contando todas as seis legislaturas da pesquisa. O restante dos projetos está fragmentado em 13 temáticas e nenhuma ultrapassa 10% dos projetos. Após a temática Econômica, a temática com maior percentual é Indústria, Comércio e Serviços (9%), Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (7%), Cidades e Desenvolvimento Urbano (5%), Defesa e Segurança (5%), Energia, Recursos Hídricos e Minerais (4%), Finanças Públicas e Orçamento (4%) e Estrutura Fundiária (4%). Os demais constam na tabela a seguir e possuem percentual de, no máximo, 3%.

⁵ Todos os projetos de lei complementares exceto os de origem do Executivo.

Tabela 3 - Projetos de Leis ordinários enviados à CINDRA por Legislatura e Área Temática (Total)

Área Temática	Projetos de Leis Ordinários Enviados à CINDRA por Legislatura							Total	% Total
	50 ^a	51 ^a	52 ^a	53 ^a	54 ^a	55 ^a	56 ^a		
Administração Pública	3	4	7	2	3			19	3%
Agricultura, Pecuária, Pesca e Extrativismo	9		1	10	14	1	35	6%	
Arte, Cultura e Religião		1						1	0%
Cidades e Desenvolvimento Urbano		21	1	5	2			29	5%
Ciência, Tecnologia e Inovação		1			1			2	0%
Comunicações			2	2	4			8	1%
Defesa e Segurança	2	4	13	7				26	5%
Direito e Defesa do Consumidor					1			1	0%
Direito Penal e Processual Penal			1					1	0%
Direitos Humanos e Minorias			1		1			2	0%
Economia	8	12	85	53	53	69	1	281	49%
Educação		1	1	1				3	1%
Energia, Recursos Hídricos e Minerais	2		3	4	2	11		22	4%
Esporte e Lazer					1			1	0%
Estrutura Fundiária	1	7	5	2	4	2		21	4%
Finanças Públicas e Orçamento			2	1	9	9		21	4%
Homenagens e Datas Comemorativas						1		1	0%
Indústria, Comércio e Serviços		1		43	2	3		49	9%
Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	5	5	8	9	2	10		39	7%
Relações Internacionais e Comércio Exterior					1	1		2	0%
Saúde					1			1	0%
Trabalho e Emprego		1	1					2	0%
Turismo						1		1	0%
Viação, Transporte e Mobilidade	1	1	1	2	1	1		7	1%
Total	17	39	135	133	107	142	2	575	100%
% de PLOs por Legislatura	3,0%	6,8%	23,5%	23,1%	18,6%	24,7%	0,3%	100%	-

Fonte: Elaboração própria, a partir de informações da Câmara dos Deputados (2020).

O processo de alterações de proposições legislativas ao longo de sua tramitação deve ser entendido como contribuições dos parlamentares para a agenda da Casa e dessa maneira, as negociações giram em torno de um consenso acerca de um projeto de lei, ajustes e correções dentro do parlamento, demonstrando um papel ativo do legislativo na consolidação de políticas públicas (Freitas; Vasquez, 2017). A agenda aprovada, com todas as modificações após tramitação no Legislativo deixa de ser a agenda de um partido ou executivo e se configura como a agenda da maioria, do acordo possível para formar a maioria parlamentar. Segundo Freitas (2016), os partidos que compõem a coalizão governamental possuem mais chances de contribuir com alterações.

As comissões são espaços de deliberações e nelas acontecem a análise acerca da temática do projeto. Nesse processo, o relator das proposições age como coordenador do processo deliberativo da comissão, sendo o ator-chave que ordena o debate, as negociações e busca um consenso sobre as alterações das matérias, sendo o principal responsável pelas alterações dentro das comissões. Para Freitas (2016), é necessário olhar o cotidiano das comissões para compreender completamente o sistema político brasileiro.

As alterações nos projetos de legislação são feitas através de emendas ou substitutivos, podendo ser pequenas, no interior da matéria do projeto, ou podem chegar a alterar quase que integralmente o conteúdo das propostas (Freitas, 2016).

Este trabalho não procura medir o quanto dos projetos são alterações feitas pela comissão no escopo das propostas, mas sim busca identificar e quantificar as alterações coordenadas pelos relatores na comissão. Procura-se observar se a CINDRA se comporta ativamente no processo decisório, se seus atores procuram mudar o status quo e se há impacto do trabalho da comissão na produção legal.

Nos dados da Tabela 3, verificam-se as alterações através de emendas nos projetos de lei ordinárias. Esses resultados evidenciam que dos PLs que tramitaram na comissão, houve alteração em apenas 6,96% deles e desse percentual, 3% foram arquivados e 4% aguardam as deliberações de outras comissões. Nenhum PL foi transformado em norma jurídica até o final de nossa pesquisa.

Tabela 3 - Projetos de Leis ordinários que sofreram alterações por Emendas (50^a a 55^a Legislatura).

Legislatura	Emendas					
	Não Alteradas		Alteradas		Total	%
	N	%	N	%		
50 ^a	16	88,89%	2	11,11%	18	100%
51 ^a	39	100,00%			39	100%
52 ^a	133	98,52%	2	1,48%	135	100%
53 ^a	123	91,79%	11	8,21%	134	100%
54 ^a	97	90,65%	10	9,35%	107	100%
55 ^a	127	89,44%	15	10,56%	142	100%
TOTAL	535	93,04%	40	6,96%	575	100%

Fonte: Elaboração própria, a partir de informações da Câmara dos Deputados (2020).

As emendas, quando acatadas pelo relator, geralmente levam à apresentação de um substitutivo ao projeto de lei original. Na Tabela 4 vemos que há um percentual semelhante aos apresentados anteriormente, com 6,61% substitutivos de todos os projetos de lei ordinárias que passaram por essas modificações.

Tabela 4 - Projetos de Leis ordinários que sofreram alterações por substitutivos (50^a a 55^a Legislatura).

Legislatura	Substitutivos					
	Não		Sim		Total	%
	N	%	N	%		
50 ^a	18	100,00%		0,00%	18	100%
51 ^a	38	97,44%	1	2,56%	39	100%
52 ^a	130	96,30%	5	3,70%	135	100%
53 ^a	129	96,27%	5	3,73%	134	100%
54 ^a	100	93,46%	7	6,54%	107	100%
55 ^a	122	85,92%	20	14,08%	142	100%
TOTAL	537	93,39%	38	6,61%	575	100%

Fonte: Elaboração própria, a partir de informações da Câmara dos Deputados (2020).

Interessante observar que todos esses projetos alterados por substitutivo foram arquivados na situação final de sua tramitação. A última legislatura (55^a) foi a que mais obteve alterações por substitutivo das proposições que tramitaram na comissão e não há nenhuma legislatura em que as modificações dos PLs ultrapassem o número de 20 projetos.

Na Tabela 5, identificam-se os partidos dos relatores que estiveram à frente das alterações por emenda, mostrando que o PT (19%) é o partido responsável por coordenar mais alterações por emendas, seguido do MDB (17%), PSDB (14%) e PP (12%). Vale destacar que o Partido dos Trabalhadores possui o maior percentual de alterações nas 52^a (50%) e 55^a (29%) legislaturas, período em que o executivo era ocupado pelo governo Lula-I e Dilma-II/Temer. Metade das alterações coordenadas pelos relatores do PT pertencem aos anos do governo Temer, quando o partido estava em oposição à coalizão do governo.

As legislaturas com maior número de alterações foram a 53^a e 55^a, são elas que tiveram a maior distribuição partidária das alterações por partido do relator. O MDB é o segundo partido com maior percentual de alterações, sendo o único que tem apresentado constantemente alterações por emenda em todas as legislaturas. É importante atentar que o MDB esteve na coalizão governamental em todas as legislaturas, ficando de fora apenas nos dois primeiros anos da 55^a legislatura, ao romper com governo Dilma-II.

Tabela 5 - Emendas por Legislatura e Partido do relator

Partidos	Alterações (%)					
	50 ^a	52 ^a	53 ^a	54 ^a	55 ^a	Total
MDB	50%	25%	25%	10%	7%	17%
PDT		25%				2%
PFL/DEM			8%			2%
PP			8%	30%	7%	12%
PR/PL			17%		0%	5%
PRB					14%	5%
PROS				10%		2%
PSB			8%	10%		5%
PSC				20%	7%	7%
PSD				10%	7%	5%
PSDB	50%		17%		21%	14%
PT	50%	17%			29%	19%
PTB				10%	7%	5%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaboração própria, a partir de informações da Câmara dos Deputados (2020).

Quanto às alterações por substitutivos, os dados (Tabela 4) apresentam um resultado semelhante aos dados anteriores, o PT (27%) continua como o partido dos relatores que mais coordenam alterações por substitutivos nas PLs, novamente se destacando, principalmente na 55^a legislatura. Diferente dos dados apresentados anteriormente na Tabela 3, aqui vemos uma menor distribuição partidária das alterações por substitutivos e o MDB (14%) permanece como segundo partido com maior número de relatores na coordenação de alterações; a 55^a legislatura foi também a com maior número de alterações por substitutivos.

Tabela 6 - Substitutivos por Legislatura e Partido do relator

Partidos	Alteração Por Substitutivo					
	51 ^a	52 ^a	53 ^a	54 ^a	55 ^a	Total
MDB		14%	50%	25%		14%
PCdoB		14%				2%
PFL/DEM		14%		13%		5%
PPS		14%				2%
PR/PL		14%			5%	5%
PRB				18%		9%
PSB			33%	14%		11%
PSC				14%		7%
PSD				38%	5%	9%
PSDB	100%		17%			5%
PT		29%		25%	36%	27%
PTB					9%	5%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaboração própria, a partir de informações da Câmara dos Deputados (2020).

Esses resultados nos permitem observar o papel ativo da comissão nas formulações de políticas públicas, o que foi levantado em nossa hipótese. Podemos afirmar que a atuação da CINDRA é limitada, a notar pela quantidade de projetos tramitados nessa comissão. No entanto, isso não indica que esses projetos não possuíram alterações em outras comissões ou em plenário, mas que dentro da comissão, a qual este trabalho se propôs analisar, foram poucas as modificações realizadas, nenhuma das alterações propostas foram aprovadas e transformadas em norma jurídica no fim de sua tramitação.

A coalizão de governo possui um papel importante nesse processo e por conta dos partidos que a compõem serem a maioria, terminam por dominar o processo de formatação das políticas (Freitas, 2016). Isso é confirmado nos resultados apresentados, o PT e MDB⁶ são protagonistas desse processo na comissão e ambos estavam presentes nas coalizões de governo. O MDB se mostrou assíduo durante todas as seis legislaturas (FHC-I, FCH-II, Lula-I, Lula-II, Dilma-I, Dilma-II/Temer), enquanto o PT esteve em três das seis legislaturas estudadas. É interessante ver que a partir da 55ª legislatura, o PT coordena mais alterações, tanto de emendas quanto de substitutivos, enquanto está na oposição do governo Temer.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nossa hipótese ao analisar a CINDRA, partia do princípio de que as comissões possuem um papel ativo no processo legislativo através das contribuições por alterações em proposições, dessa forma, influenciando no resultado dos projetos. Entretanto, durante o período analisado, verificam-se poucos projetos sofrendo alterações dentro do processo legislativo na CINDRA.

Mediante a análise das emendas e substitutivos, observou-se pouca contribuição da comissão em modificações nos projetos de lei, apesar do domínio dos partidos da coalizão de governo. O MDB se destacou nas relatorias da comissão e o PT foi o partido com maior número de alterações por emenda e substitutivos. Também identificamos que não houve nenhuma alteração em projetos com origem do Executivo, que foram apreciados pela comissão.

É importante destacar que, apesar da pouca contribuição através de emendas e substitutivos efetuada pela comissão, não é possível afirmar que seu poder decisório é fraco ou que sua atuação é insignificante. O desenho metodológico pelo qual este estudo foi conduzido não responde a todos os questionamentos acerca da atuação da comissão, há outros aspectos que devem ser analisados dentro do processo legislativo, como o quanto do conteúdo do projeto que foi submetido às alterações e o caráter informacional desenvolvido pela comissão.

Contudo, pretende-se ter contribuído para a análise do perfil da CINDRA, com pretensão de somar aos estudos sobre comissões legislativas, principalmente aos estudos legislativos sobre a Amazônia, pois esta é a única comissão que trata de assuntos específicos para o desenvolvimento desta região, o que recomenda o aprofundamento minucioso futuro sobre a atuação desta comissão.

⁶ Em 2017, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) retomou sua sigla histórica e passou a denominar-se Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento interno**. 13. ed. Brasília: Edições Câmara, 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Palácio do Congresso Nacional. **Projeto de Lei PL 2598/1996: Dispõe sobre a extinção das Reservas Extrativistas Mata Grande, no Estado do Maranhão e Extremo Norte do Tocantins, no Estado do Tocantins**. Câmara dos Deputados: Brasília/DF. 1996. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=18362>. Acesso em: 4 nov. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Palácio do Congresso Nacional. **Acessibilidade na Câmara Regime de prioridade**. Câmara dos Deputados: Brasília/DF. [2024]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/responsabilidade-social-e-ambiental/acessibilidade/dicionario-de-libras/r/regime-de-prioridade>. Acesso em: 04 nov. 2024.

FREITAS, A. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016. 150 p.

FREITAS, A.; VASQUEZ, V. Estudos legislativos no Brasil. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, v. 2, p. 9-18, 2017. Disponível em: https://www.kas.de/documents/265553/265602/7_file_storage_file_23295_5.pdf/e8e356be-03e2-387c-85be-116ff9bf8118. Acesso em: 05 nov. 2024.

IMAZON. A Amazônia em números. Raio X da Ocupação da Amazônia. 2009. Belém/PA. Disponível em: <https://imazon.org.br/imprensa/a-amazonia-em-numeros/>. Acesso em: 04 nov. 2024.

LIMONGI, F. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 76, p. 17-41, nov. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/BFxz33vLwN9rRnGy6HQMDbz/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 05 nov. 2024.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/lua/a/7P5HPND88kMJCYSmX3hgrZr/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 05 nov. 2024.

LYRA, J. S. C. de. **O aspecto informacional e dinâmica das mudanças processadas na Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia: 1997-2014. 2015.** 231 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/131733>. Acesso em: 04 nov. 2024.

PEREIRA, C; MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do poder executivo: o sistema de comissões no legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 45-67, jun. 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbc soc/a/wDtxWxzJzwMcr39ZmjD86m/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 05 nov. 2024.

SANTOS, Fabiano. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: UFMG, 2003.



CAPÍTULO 6

A RECONFIGURAÇÃO DE UMA BANCADA POLÍTICA RURALISTA NO CONTEXTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO PÓS-1987

Diego Brilhante Athayde

Eugênia Rosa Cabral

INTRODUÇÃO

A redemocratização de 1988 é o contexto: a mudança institucional que levou à reorganização do modo de representação política de interesses da bancada ruralista no Brasil. Entretanto, existem elementos explicativos que as atuais pesquisas sobre esse grupo de pressão ruralista não observam, e que, por isso, tornam tais pesquisas insatisfatórias quando se trata de explicar os porquês de a mesma ser tão eficiente no processo legislativo brasileiro.

Diante disso, o presente artigo tem como objetivo compreender quais são os elementos que ensejaram a reorganização da base política da bancada ruralista na Câmara dos Deputados (CD) a partir de 1987. Listamos como tais, os seguintes elementos: 1) a crise de representatividade pela qual o setor passou a partir do final da década 1980; 2) a ação do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST); 3) o retorno ao debate político de questões sociais e problemas ambientais; e 4) os problemas de endividamento do setor com o capital financeiro.

Esses fatores fizeram com que o grupo que representa o patronato rural se reorganizasse, como uma estratégia de resistência às mudanças que pudessem colocar seus interesses em risco, como por exemplo, o problema da não revisão de dívidas dos produtores rurais. Essa reconfiguração se deu em torno do conceito de agronegócio e toda a sua cadeia produtiva que esse conceito mobiliza.⁶

ANÁLISE DAS PESQUISAS DA BANCADA RURALISTA

A maioria das pesquisas que estudam a bancada ruralista partem de abordagens de classes, portanto, observam quais políticos são proprietários e produtores rurais ou possuem alguma relação com esse setor, atrelam a esse tipo de relacionamento a causa da coordenação política da bancada ruralista (Bruno, 1997; Locatel; Lima, 2016; Mendonça, 2011; Silva, 2017; Simionatto; Costa, 2012; Vigna, 2001). Outras pesquisas observam o financiamento eleitoral que o setor articulava quando este ainda existia (Locatel; Lima, 2016).

Neste trabalho argumentamos que essas abordagens são insuficientes para explicar o caso da bancada ruralista na CD, pois, entendemos que um grupo organizado somente por uma ideologia de classe não teria condições de superar o dilema do grupo social, para assim, praticar ações coletivas e coordenar de forma tão eficiente, como vem realizando as suas ações políticas no Poder Legislativo. Por outro lado, as pesquisas que consideram o financiamento de campanha o principal mecanismo de atuação política da bancada ruralista, são insuficientes, pois estas se dão, exclusivamente, durante o processo eleitoral, isto é, em um ambiente em que os partidos têm pouca força institucional para induzir a disciplina; o que é diferente quando observamos dentro do parlamento, onde os partidos políticos possuem poderes institucionais capazes de produzir convergência e a disciplina partidária, o que retira, em tese, o poder das bancadas temáticas, como a ruralista.

Dessa forma, trata-se de um estudo de caso no qual o objeto de análise é a bancada ruralista, pois esta é a organização que atualmente possui maior efetividade em suas ações políticas na CD, o que pode ser demonstrado pelo fato de a bancada ruralista ter em todas as comissões permanentes do parlamento, representantes seus participando.

Diante disso, partimos do pressuposto de que a configuração atual da bancada ruralista começou como uma reação contra as pautas de políticas sociais: demarcação de terras indígenas/quilombolas; de restrição a defensivos agrícolas; de expansão de direitos sociais para trabalhadores rurais e contra pautas de proteção ao meio ambiente.

O artigo está organizado em cinco partes que vão da introdução até as conclusões. A introdução trata da importância de estudar o caso da bancada ruralista e como as pesquisas atuais frequentemente analisam a mesma. Na terceira parte trato de como os grupos ruralistas e progressistas se organizaram para participar da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), o seu processo de modernização técnico científico e a sua redefinição conceitual durante a Revolução Verde; no quarto item descrevo o seu processo de reconfiguração na Câmara dos Deputados (CD), o seu desenvolvimento por região do país e por legislaturas, discuto as principais

estratégias políticas praticadas pela bancada no contexto democrático, além disso, exponho o posicionamento dos ruralistas em relação a temas específicos e, por último, apresento as conclusões do estudo.

ATUAÇÃO POLÍTICA DE RURALISTAS NO CONTEXTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO PÓS-1987

A Constituinte e a Resistência Ruralista aos Movimentos Sociais Progressistas

A primeira forma de mobilização do patronato rural, no período de transição institucional, foi baseada na violência direta contra os trabalhadores rurais, principalmente ao Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST). Segundo Bruno (1996), as ações do patronato rural na arena política eram reflexo do que acontecia no meio rural brasileiro, portanto, marcadas pelo uso de violência, as quais foram centralizadas sob a representação da União Democrática Ruralista (UDR).

A convergência do setor ruralista para a UDR foi motivada, a princípio, por uma questão identitária dos produtores rurais sob o signo de “produtor autêntico” e a sua reafirmação diante de um contexto de transformação política para uma realidade de cunho democrático. O identitarismo do produtor autêntico permitiu à UDR a legitimidade necessária para o enfrentamento das pautas sociais durante a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987.

A partir disso, a UDR mobilizou politicamente o setor, que optou por atuar, inicialmente, fora das instituições, com mobilizações de passeatas, o que ficou conhecido como “caminhonaço”,¹ o que produziu alguns resultados favoráveis naquele momento. Contudo, mesmo assim, foi uma parte da UDR que, primeiramente, conseguiu perceber que o modelo cooperativista não estava mais conseguindo proteger, politicamente, os interesses da categoria. Além disso, o patronato rural desenvolveu a percepção de que esse modelo havia provocado uma inércia e uma dispersão no setor ruralista (Bruno, 1996, p. 73).

Mesmo se colocando contrária ao modelo cooperativista, a UDR partiu na década de 1990 à conquista dos cargos máximos de representação das Federações, Confederações e dos Sindicatos dos produtores rurais. Com isso, pretendeu renovar as lideranças políticas da categoria com agentes mais próximos dos produtores

¹ Caminhonaço, também conhecido como Tratoraço, é a forma de mobilização de rua do movimento formado por produtores rurais de milho, soja e arroz. Ocorreu em 2005 em Brasília na esplanada dos Ministérios, foi organizado pela Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA). Desse modo, o Caminhonaço ou Tratoraço, foi considerado como sendo o movimento de reivindicação de renegociação de dívidas oriundas de crédito rural que representou os interesses do patronato rural brasileiro (CARNEIRO, Olavo Brandão. Tratoraço – Alerta no Campo: Um estudo sobre ações coletivas e patronato rural no Brasil. Dissertação de mestrado, submetida UFRRJ. 2008).

rurais e que se colocassem de forma antissistema partidário (Bruno, 1996, p. 78), no entanto, essa estratégia não conseguiu gerar resultados favoráveis expressivos na nova ordem democrática.

Sendo assim, na década de 1990 a UDR passou a financiar candidaturas de representantes que tivessem objetivos convergentes com os das elites de proprietários rurais, isso porque, entenderam, que o Congresso Nacional (CN) se tornara uma das principais arenas de disputa de interesses (Bruno, 1996, p. 78).

A Participação de Representações do Patronato Rural na Assembleia Nacional Constituinte de 1987

Foi durante a ANC que houve a formação de um poder extraparlamentar da bancada ruralista, pois, foram os membros profissionais da Organização das Cooperativas do Brasil (OCB), da Sociedade Rural Brasileira (SRB) e da Confederação Nacional da Agricultura (CNA), que redigiram as emendas parlamentares sobre a reforma agrária que foram destinadas aos constituintes originários ligados ao patronato rural à época (Bruno, 1996, p. 80).

Os principais temas que foram debatidos na Subcomissão de Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária² foram: a) A política ideológica concernente à Reforma Agrária; b) A Reforma Agrária como um problema não apenas social, mas econômico e político; c) O direito de propriedade, a função social da propriedade e os limites de áreas; d) Alternativas à Reforma; e) Política Agrícola diferenciada para pequena propriedade rural; f) Política agrícola e agrária; g) Aspectos específicos sobre proposta de lei agrícola; h) Cooperativismo; e i) Estatuto do trabalhador rural (Câmara dos Deputados, 2009, p. 415)³.

Como podemos perceber, durante a ANC a questão agrária ficou muito restrita ao debate sobre reforma agrária. Segundo Prieto (2019) e Buttó (2009), participaram dos trabalhos grupos ligados a movimentos sociais de trabalhadores rurais, que atuavam em favor da inserção na Constituição de propostas legais para a viabilização da reforma agrária; de outro lado, grupos ruralistas também se organizaram para resistir e inviabilizar qualquer tipo de proposta que colocasse em risco a grande propriedade privada rural (Quadro 1).

² Essas informações podem ser acessadas no site <https://www.camara.leg.br/>. Acesso em: 14 dez. 2020.

³ Participaram das onze audiências públicas que esta subcomissão realizou as seguintes entidades de classe: Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA); Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais (Faemg); Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater); Instituto Nacional de Reforma Agrária (Inca); Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa); Associação de Empresários da Amazônia (AEA); Confederação Nacional da Agricultura (CNA); Sociedade Rural Brasileira (SRB); Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag); Ministérios Extraordinário de Reforma e Desenvolvimento Agrário (Mirad); Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB); Comissão Pastoral da Terra (CPT); Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terras (MST); e União Democrática Ruralista (UDR).

Quadro 1 - Disposição dos Grupos que participaram dos debates sobre a reforma agrária na Assembleia Nacional Constituinte

PRÓ-REFORMA AGRÁRIA	CONTRA REFORMA AGRÁRIA
Campanha Nacional da Reforma Agrária (CNRA) <ul style="list-style-type: none"> Conselho Indigenista Missionário Associação Brasileira de Reforma Agrária Confederação dos Trabalhadores na Agricultura Associação Brasileira da Reforma Agrária Confederação Nacional dos Bispos do Brasil Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas Comissão Pastoral da Terra. 	Frente Ampla da Agropecuária (FAAP) <ul style="list-style-type: none"> Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) Confederação Nacional da Agricultura (CNA) Sociedade Rural Brasileira (SRB) União Democrática Rural Sociedade Brasileira de Proteção à Tradição, Família e Propriedade Federação Nacional de Agricultura do Estado de Minas Gerais (FAEMG).

Fonte: Produção do próprio autor baseado na literatura de Prieto (2019) e Buttò (2009).

A Campanha Nacional da Reforma Agrária foi um movimento no qual participaram as organizações ligadas aos trabalhadores rurais e propôs uma resolução que deveria ter sido base para a formulação das propostas apresentadas sobre a reforma agrária durante a ANC. (Prieto, 2019; Buttò, 2009; Sá, 2017).

Foi durante a ANC que se formou a primeira frente ampla em defesa e proteção a médios e grandes produtores rurais, que defendeu as bandeiras do monopólio absoluto da propriedade rural, posicionou-se de forma contrária à desapropriação de propriedades rurais; além disso, foi contra o aumento da tributação da terra e contra a criação de limites para a propriedade rural (Locatel; Lima, 2016, p.67). Essa frente, segundo Pompeia (2020), foi criada em discordância aos originais métodos de atuação política da UDR, o que demonstra que o patronato rural não é um grupo de fácil coesão; nomeada Frente Ampla da Agropecuária (FAAP), as principais entidades da categoria que participaram da sua criação foi a OCB e a SRB.

Quadro 2 - Pautas políticas dos grupos que participaram dos debates sobre a reforma agrária na Assembleia Nacional Constituinte de 1987

	PAUTA PRÓ-REFORMA AGRÁRIA	PAUTA CONTRA REFORMA AGRÁRIA
Campanha Nacional da Reforma Agrária (CNRA)	Subordinação do direito de propriedade a uma função social;	A função social da propriedade vinculado à produção econômica;
	O estabelecimento de um limite máximo para a propriedade privada;	O critério para a desapropriação seria a produtividade e não o tamanho do imóvel;
	Imissão imediata do imóvel desapropriado;	Não haveria imissão imediata da posse;
	A implantação de um dispositivo pela perda sumária da terra em caso de ter sido flagrado trabalho análogo à escravidão no imóvel sem indenização do latifundiário;	Direito de Recorrer da decisão de desapropriação no Poder judiciária;
	A indenização seria baseada pelo imposto territorial rural (ITR);	Valor justo de indenização pela desapropriação;
	Limitação do lote de terras para estrangeiros.	Nenhum limite para tamanho de propriedades para estrangeiros

Fonte: Produção do próprio autor, baseado em Prieto (2019) e Buttò (2009).

Autores como Cruz (2021), Prieto (2019), Buttò (2009), Sá (2017) e Ferreira et al. (2009) argumentam que as ações dos ruralistas para inviabilizar o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) foram bem sucedidas, pois o princípio da função social da propriedade ficou condicionado à produtividade; a justa indenização pelas bem feitorias feitas na propriedade; a possibilidade de ação judicial contestando a ação de desapropriação e a não imissão de posse imediata pela União.

No entanto, Lima (2016, p.104) considera que os representantes das elites rurais, mesmo tendo tido acesso a mais recursos que os representantes dos trabalhadores, não conseguiram obter sucesso em todas as questões que tinham interesse direto devido à atuação dos movimentos sociais dos trabalhadores.

Além disso, segundo Sarmento (apud Prieto 2019), durante a ANC o sucesso da FAAP, deveu-se à organização da frente feita pela UDR; Ronaldo Caiado teve a função de articulador político principal junto ao Centrão, que detinha 37,7% dos parlamentares constituintes naquele momento, dentre estes, 43% eram proprietários de terras.

Diante disso, Prieto (2019) identifica a formação de uma aliança entre classes empresariais urbanas, produtores rurais e elites políticas do Centrão, constituído a época por parlamentares do PMDB, PFL, PTB E PDS, como um forte elemento que explica o sucesso da FAAP na ANC.

A Revolução Verde e a Transformação dos Ruralistas em Grupo de Pressão

Passado esse momento da ANC e consolidando-se a democracia no Brasil, no final da década de 1980 e início da década de 1990, o setor agrário brasileiro encontrava-se em meio a uma crise que era impulsionada pelo endividamento dos médios e dos grandes proprietários de terras com instituições financeiras, dívidas essas relacionadas com o financiamento de novas tecnologias para as lavouras e para a pecuária, mas que não deram o retorno esperado.

O governo FHC, tendo como objetivo controlar a inflação da cesta básica e aumentar o produto interno bruto (PIB) brasileiro, patrocinou a segunda “Revolução Verde”, período este, no qual o governo direcionou várias políticas públicas para desenvolvimento da agricultura e da pecuária de mercado, no Brasil. Tais ações acarretaram o desenvolvimento do setor agroindustrial nacional e, portanto, ao desenvolvimento de mais um elo na cadeia produtiva rural do país, este ligado à indústria de produção de tecnologias para a produção agrária e o desenvolvimento da engenharia de produção do setor agrário.

A expressão “nova agricultura” faz referência tanto à agricultura quanto à pecuária. Essa expressão foi usada para designar uma nova fase do setor agrícola e pecuarista brasileiro, caracterizada pelo desenvolvimento da especialização do setor.

Segundo Mendonça (2011), o desenvolvimento tecnológico no meio rural brasileiro gerou o surgimento de uma nova espécie de hegemonia do patronato rural, que atuou tanto para a constituição de uma nova forma de representação política quanto para a renovação das lideranças políticas ruralistas, tendo como objetivo, buscar a unificação da pauta do setor. Neste período a OCB emerge como uma importante entidade política; isto provocou uma ruptura com a estrutura corporativa da época, ou seja, entre a OCB e a CNA.

Para Pompeia (2020) a nova agricultura e pecuária estão inseridas no conceito de agronegócio, o qual envolve reconhecimento de uma cadeia produtiva linear que engloba vários ramos da economia agrária, o autor demonstra que houve a formação de um “movimento-agro” cujo objetivo é o de valorização do agronegócio e a unificação das categorias.

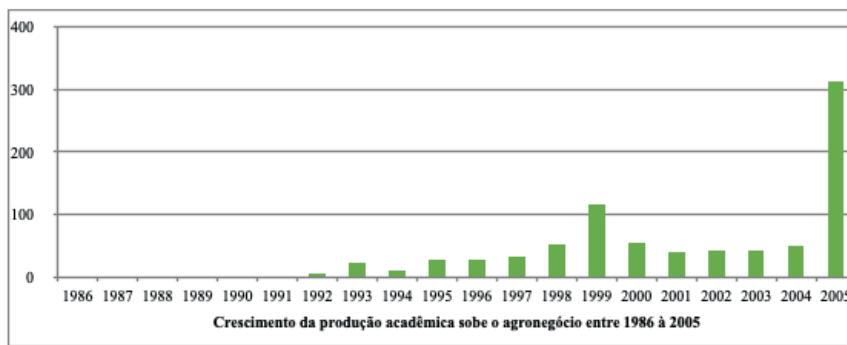
Entretanto, existem pesquisadores que não veem o agronegócio como um novo modelo de produção, a exemplo de Souza (2019), para a qual agronegócio é o resultado de uma hegemonia ideológica, que conseguiu impor ao sistema político brasileiro a concepção de que ele é o modelo produtivo mais eficaz para o desenvolvimento econômico nacional, no entanto, o agribusiness utiliza o processo de exploração da terra baseado na grande propriedade rural e o sistema de plantation, em outras palavras, trata-se de um modelo conservador no modo de exploração e inovador em tecnologias.

Portanto, verifica-se que a defesa da grande propriedade rural é a pauta que faz convergir a atuação política da bancada ruralista, além disso, não há contradição entre grande propriedade rural e modernização econômica, os fenômenos se tornam parte da estrutura permanente dessa cadeia produtiva brasileira (Bruno, 1997).

A Redefinição Conceitual vista na Produção Científica: do ruralismo tradicional ao Agronegócio

O agronegócio precisava de uma nova forma de organização política, com capacidade de representar politicamente os interesses da categoria, por isso, começam os investimentos do setor na produção de conhecimento científico, que pudessem fundamentar os argumentos contrários aos direitos sociais no campo e ao ambientalíssimo. Para Pompeia (2021) os primeiros resultados políticos positivos do setor ocorreram na década de 1990, depois do lançamento do livro Complexo agroindustrial: o agribusiness brasileiro; o qual, serviu para quê, o termo agronegócio ganhasse a esfera pública, fortalecendo a percepção de desenvolvimento deste mercado a partir dos anos 2000.

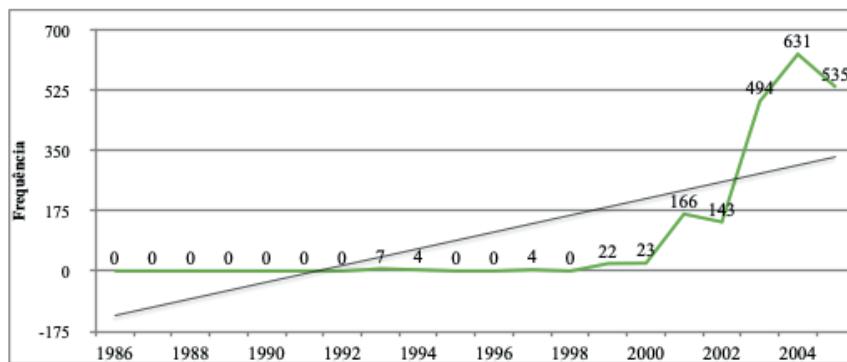
Gráfico 1 - Desenvolvimento da produção acadêmica sobre o Agronegócio de 1986 a 2005



Fonte: Dedalus-USP 2016-obr, 2017 *apud* Pompeia (2021). Elaborado pelo próprio autor (2025)

Em 2005 já se tem uma produção acadêmica equivalente a 312 eventos e produções de pesquisa sobre o agronegócio, o que demonstra o processo de consolidação desse conceito. Para Pompeia (2021), isso serviu para a mobilização dessa categoria dentro das instituições políticas.

Gráfico 2 - Discursos no âmbito da Câmara dos Deputados citando Agribusiness, Agrobusiness, Agronegócio e Agronegócios entre 1986 a 2005.



Fonte: Pompeia (2021) *apud* Dedalus-USP 2016-obr, 2017. Elaboração do próprio autor.

Como podemos observar nos dados do Gráfico 2, a progressão da quantidade de discursos que fizerem referência ao conceito de agronegócio demonstra a tendência ascendente de manifestações de discursos com referência ao agronegócio, o que pode ser observado pela Linear (Série1).

O PROCESSO DE RECONFIGURAÇÃO DA BANCADA RURALISTA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

O desenvolvimento da representação política da bancada ruralista na Câmara dos Deputados

A CD transformou-se em um dos principais locus de atuação da bancada ruralista nos últimos anos porque, como argumentam Boschi, Diniz, Santos (2000), o Legislativo brasileiro, com a transformação institucional, recuperou prerrogativas com a redemocratização e, com isso, os atores políticos procuram se adequar a esse fato; não diferente, foi isso que fez a bancada ruralista.

No entanto, esse processo de institucionalização do Poder Legislativo se deu progressivamente ao longo dos anos, mas fato é que, o período pós-redemocratização lançou dúvidas sobre o arranjo institucional brasileiro, o que provocou um intenso debate sobre a sua efetividade, debate este que pode ser sintetizado em pelo menos três abordagens clássicas sobre presidencialismo brasileiro.

Foi Abranches quem denominou o sistema de governo brasileiro de presidencialismo de coalizão, pois o sistema de governo é baseado em grandes coalizões de consenso, que em decorrência do arranjo institucional adotado e de uma sociedade heterogênea, podem gerar conflitos institucionais (Abranches, 1988, p. 27).

Seguindo essa linha pessimista, Ames atribui ao sistema eleitoral, o “malogro” do sistema político brasileiro, pois, as regras eleitorais não induzem à coesão e nem à disciplina partidária, além do que, estimulam a proliferação de partidos, produzindo um sistema político, no qual o presidente não consegue implementar o seu plano de governo nacional, pois, os parlamentares eleitos estão interessados em levar benefícios para as suas regiões (Ames, 2003).

Mudando de perspectiva teórica, Limongi e Figueiredo (1998) fazem uma revisão da análise do sistema político brasileiro, levando em consideração dados institucionais, para testar as hipóteses de ineficiência do Poder Executivo para implementar seu plano de governo, e a fragilidade partidária em gerar ações coesas.

Os pesquisadores concluem que o Poder Executivo detém mecanismos institucionais para impor a sua agenda, como por exemplo, o pedido de urgência, controle sobre o orçamento e liberação de emendas e possibilidade de mudar o

status quo, por intermédio de medida provisória, ademais, os partidos políticos dentro do Congresso Nacional (CN) possuem importância e conseguem induzir a coesão partidária, por meio, dos poderes institucionais que os líderes de bancada possuem.

Com uma visão mais moderna, Freitas (2016), defende que a formação de coalizão deve ser considerada essencial para o sistema político brasileiro, pois tem, “consequências para o modus operandi” da ação do governo. Sendo assim, para Freitas, o Executivo é um ator coletivo, o que questiona a tese da existência de duas agendas políticas, uma do Presidente e outra do Legislativo, argumentando que existe a agenda do governo, sendo que este é formado pela coalizão.

Portanto, fica evidente que ao longo do processo de estabilização da democracia brasileira, o Legislativo se tornou um lugar importante para a tomada de decisão sobre proposições legislativas, tanto oriundas do Executivo como de uma das casas do Legislativo. Uma das consequências desse processo é o crescimento e a institucionalização da bancada ruralista que acompanhou e se adequou à consolidação do Poder Legislativo.

Todavia, o desenvolvimento desse processo e a participação do empresariado na esfera pública por meio das instituições políticas não é um fenômeno recente no Brasil. O empresariado, em geral, sempre conseguiu estar presente nesses debates, conforme podemos demonstrar na Tabela 1, a seguir.

Tabela 1 – Empresários na Câmara dos Deputados, segundo os segmentos e as legislaturas de 38^a e 42^a; 43^a a 47^a; e 48^a a 50^a

Segmentos	1946-1967		1967-1987		1987-1999	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Empresários da indústria e finanças	256	15,3	193	9,7	86	5,7
Empresários de serviços diversos e outros setores	80	4,8	122	6,1	235	15,6
Produtores rurais sem atividade empresarial	133	8,0	192	9,7	113	7,5
Outras atividades	1.203	71,9	1.477	74,5	1.070	71,2
Total	1.672	100,0	1.984	100,0	1.504	100,0

Fonte: Diniz e Boschi (2004, p. 98).

Observando a Tabela 1 percebemos que o segmento de produtores rurais sem atividade empresarial se manteve estável, com uma média de representantes no Congresso Nacional de 146 membros, em três períodos de 20 anos cada, o que contrasta com os resultados apresentados na Tabela 2.

Tabela 2 - Número de Deputados Federais da Bancada Ruralista, segundo as profissões autodeclaradas conforme a quantidade de cadeiras parlamentares nas 49^a, 50^a, 51^a, 52^a, 53^a, 54^a e 55^a legislaturas

Segmentos	1991-1995		1995-1999		1999-2003		2003-2007		2007-2011		2011-2015		2015-2019	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Agricultor	0	0,0	9	1,8	0	0,0	3	0,6	3	0,6	1	0,2	0	0,0
Agroindustrial	0	0,0	1	0,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Pecuarista	8	1,6	12	2,3	7	1,4	9	1,8	8	1,6	8	1,6	8	1,6
Agropecuarista	2	0,4	19	3,7	20	3,9	13	2,5	6	1,2	11	2,1	7	1,4
Empresário rural	31	6,1	9	1,8	13	2,5	11	2,1	9	1,8	6	1,2	6	1,2
Fazendeiro	4	0,8	1	0,2	6	1,2	2	0,4	0	0,0	3	0,6	0	0,0
Outras profissões	0	0,0	5	1,0	1	0,2	3	0,6	78	15,2	112	21,8	88	17,2
Total	45	8,9	56	10,9	47	9,2	41	8,0	104	20,3	141	27,5	109	21,2

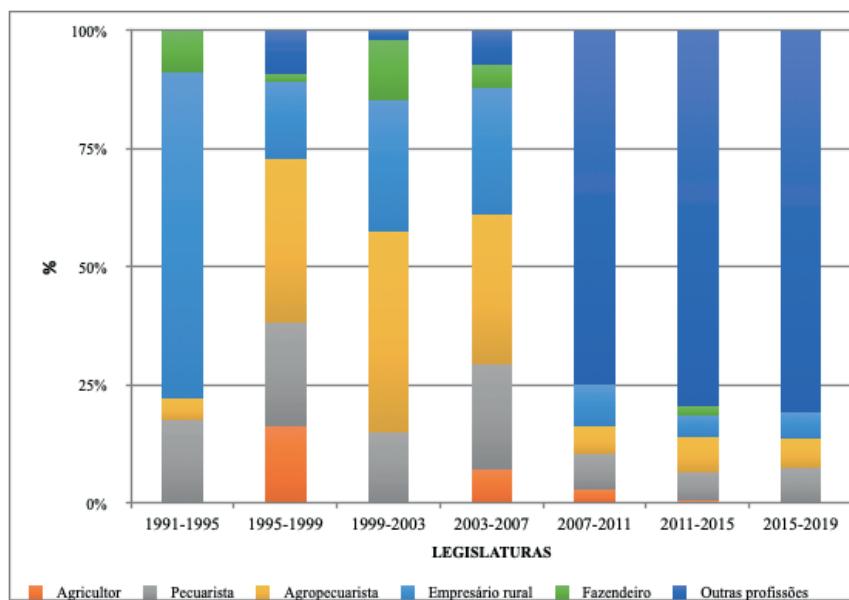
Fonte: Diap (Radiografia do Congresso) e Site da Câmara dos Deputados. Elaboração do próprio autor.

Nota: Para o cálculo dos valores relativos da 49^a legislatura (1991-1995) levou-se em consideração a composição de 503 cadeiras do Parlamento, à época. Para as demais, o cálculo foi com base no total de 513 cadeiras do Parlamento.

Em relação a quem faz parte da bancada ruralista na Câmara dos Deputados, a partir da Tabela 2 podemos observar que até o período correspondente à 53^a legislatura, há uma predominância de indivíduos que se nomeiam de proprietários de terras, mas que não necessariamente se consideram empresários rurais. Esse fato muda no período de 2007 a 2011, quando passam a integrar a bancada ruralista deputados que possuem profissões que não necessariamente tem relação com a produção agrária.

O segmento formado por parlamentares da Bancada Ruralista que declararam ter outra profissão apresenta uma média de crescimento de 38,35% por legislatura, sendo que, já na 53^a legislatura é o segmento que se torna quantitativamente predominante. Além disso, é o único que apresenta crescimento enquanto os demais apresentam uma tendência à estabilização.

Gráfico 3 - Perfil Profissional de Deputados Federais que integram a Bancada Ruralista (%).



Fonte: Diap (Radiografia do Congresso) e Site da Câmara dos Deputados. Elaboração do próprio autor.

Pelo Gráfico 3 podemos observar que a bancada ruralista se desenvolveu, por meio, principalmente, de integrantes que não têm necessariamente vínculo profissional com o setor da produção rural primária.

Entretanto, isso não quer dizer que os postos de liderança política da referida bancada também tenham sido ocupados por deputados federais que não declaram relação direta com o setor em questão, ou que, não sejam proprietários de terras também.

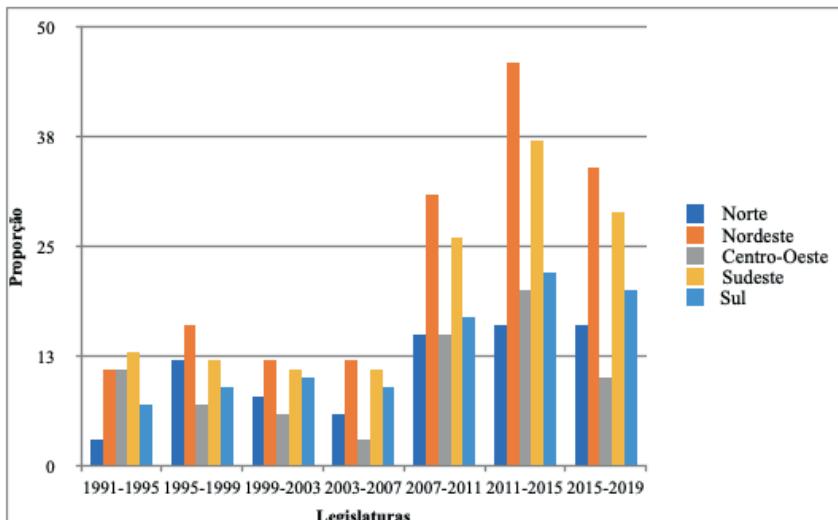
Podemos observar que a partir da 53^a legislatura, o grupo de parlamentares fazem parte da bancada ruralista predominante é o que se declaram pertencentes a outras profissões, representando 75%. Essa tendência se manteve na 54^a legislatura, dos 141 deputados que compunham a bancada ruralista, 112 (79,4%) declararam ser profissionais não correlacionados ao setor.

Essa tendência permaneceu na 55^a legislatura. Dos 108 membros, 88 apresentam esse tipo de característica, portanto, 80% dos deputados que faziam parte da bancada não possuíam vínculo profissional direto com o setor produtivo agrário.

A Bancada Ruralista por Partido nas Legislaturas

Os dados das sete últimas legislaturas demonstram que bancada ruralista é composta por políticos de quase todos as regiões do Brasil. A seguir, o Gráfico 4 demonstra o desenvolvimento da bancada ruralista segundo a região de origem dos parlamentares ao longo das últimas legislaturas.

Gráfico 4 - Desenvolvimento da Bancada Ruralista, por região.



Fonte: Diap (Radiografia do Congresso) e Site da Câmara dos Deputados. Elaboração do próprio autor.

De acordo com o Gráfico 4, observamos que em 2019 a região nordeste é a região com maior número de deputados federais pertencentes à bancada ruralista (34 membros), sendo que, na legislatura anterior, a quantidade era de 46 parlamentares. Em segundo lugar está o sudeste, com 29 membros na última legislatura em análise e 37 na penúltima.

De 1991 a 2019, a média de crescimento da bancada ruralista do Nordeste é de 23,14, a do Sudeste é de 19,85; a região centro-oeste participa com 10 membros na última legislatura, ora em análise, e sua média de crescimento é de 10,28. Tomando-se como referência as duas regiões com mais membros na bancada ruralista, a quantidade de membros caiu entre 2011 e 2019, ou seja, apresentou um crescimento negativo.

Há de se considerar, também, para fins de análise, a participação relativa dos membros da bancada ruralista em relação ao número total de parlamentares eleitos de cada região brasileira (Gráfico 4). A região sul se destaca por apresentar mais de $\frac{1}{4}$ do total de parlamentares daquela região vinculados à bancada ruralista. O que pode se explicar pela forte presença do agronegócio em dois estados da região (Paraná e Santa Catarina).

As regiões centro-oeste e norte apresentam situações similares, com um pouco menos de $\frac{1}{4}$ do total dos seus parlamentares vinculados à bancada ruralista, que estão ligados, direta ou indiretamente, à produção da soja e à pecuária de corte. Vê-se que as regiões sudeste e nordeste participam com o maior número de parlamentares membros da bancada ruralista, mas em termos relativos esse número representa bem menos em relação ao total de parlamentares eleitos, comparando às outras regiões.

Tabela 3 - Número de Parlamentares eleitos e de membros da Bancada Ruralista, segundo a Região (56^a legislatura)

Regiões	Total de Parlamentares Eleitos (A)	Parlamentares da Bancada Ruralista (B)	
		Abs.	B/A
Sul	77	20	26,0%
Norte	65	16	24,6%
Centro-Oeste	41	10	24,4%
Nordeste	151	34	22,5%
Sudeste	179	29	16,2%
Total	513	109	21,2%

Fonte: Diap (Radiografia do Congresso) e Site da Câmara dos Deputados. Elaboração do próprio autor.

Ao observarmos a quantidade de membros da bancada por estados, na última legislatura analisada (2015-2019), e não apenas por regiões, vemos que a Bahia é o estado da região nordeste com maior número de deputados federais vinculados à bancada ruralista, com 14 membros; os demais estados dessa região possuem quantidades simétricas que variam entre 3 a 2 membros.

Quanto à região sudeste, Minas Gerais é o estado com maior quantidade de representantes da bancada (18 parlamentares), enquanto São Paulo participa com 06 parlamentares; Rio de Janeiro com 03 parlamentares; e Espírito Santo com 02 parlamentares.

Todavia, o fato de a região ter mais ou menos membros da bancada ruralista não parece se correlacionar com a distribuição correspondente de lideranças da bancada, haja vista, que a região centro-oeste sempre demonstrou protagonismo quanto às pautas ruralistas embora participe com tão somente 9% do total de membros da bancada, na última legislatura. Essa questão merece melhor análise.

A Bancada Ruralista por Partido nas Legislaturas

Quanto à questão da bancada ruralista e os partidos políticos, segundo os dados disponíveis, a mesma sempre foi constituída por membros de vários partidos, sendo que, as principais lideranças sempre foram parlamentares de partidos de direita e centro direita, isso considerando o espectro ideológico dos partidos (Tabela 4).

Tabela 4 - Participação relativa dos membros da Bancada Ruralista, segundo os partidos políticos, da 49^a à 56^a legislatura

PRP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2
AVANTE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2
PODEMOS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2
PSL	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2
PTC	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2
PROS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2

Fonte: Diap - Radiografia do Congresso e Site da Câmara dos Deputados. Elaboração do próprio autor.

Podemos observar na Tabela 4, que existem três legendas partidárias que sempre estiveram presentes na bancada ruralista, e uma delas é considerada um partido de esquerda, o PDT.

O fato é que ao longo das legislaturas, o PDT vem se afastando da bancada ruralista, mas até a 56ª legislatura ainda permanece presente. As outras legendas partidárias que tiveram representantes na bancada ruralista são o PMDB, agora MDB e o PTB.

Com relação à 49ª legislatura, o partido com maior número de representantes na bancada era o PMDB com 18,2%, seguido pelo PFL com 15,9% e o PTB, com 11,4%. Nessa legislatura, membros do PSDB que constituíam a bancada representavam 2,3% dela. Esse padrão permanece na legislatura seguinte, tendo os representantes do PMDB como a maior quantidade de membros da bancada seguido pelo PFL.

Na 51ª legislatura, primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), o padrão inicial, pela primeira vez se modifica, pois, nessa legislatura o PMDB perdeu espaço dentro da bancada ruralista para o PFL, que surge como principal partido formador desta, seguido pelo PPB. O PMDB aparece em terceiro lugar. O PFL 31,7%, o PPB com 24,39% e o PMDB com 17%.

Na legislatura seguinte, o PMDB voltar a ser o maior partido da bancada ruralista, seguido do PFL. No entanto, temos que perceber que o DEM já aparece nessa legislatura como sendo um dos partidos que compõem a bancada, ou seja, como este partido se originou da fragmentação do PFL isso pode indicar que, dentro da bancada ruralista, o PFL original sofreu uma redução, além do que, mesmo somando a quantidade de membros do PFL com os membros do DEM que fizeram parte da bancada ruralista, percebe-se que essa vertente perdeu espaço dentro da bancada.

De 2011 a 2015, o PSDB surge como segundo partido com maior número de membros compondo a bancada ruralista, atrás, apenas, do PMDB que permaneceu como principal partido a compô-la; o que é um fato é interessante, pois o primeiro

estava na oposição direta aos governos dos presidentes do Partido dos Trabalhadores, enquanto, que o Vice-Presidente pertencia ao segundo partido. O PT também aparece com 2,83% membros da bancada ruralista.

Por último, na 55^a legislatura, PMDB e PSDB se mantêm na primeira e segunda posição, respectivamente, como principais legendas que compõem a bancada, e a tendência observada é a de que o PSDB ocupou o lugar que antes era do PFL, legenda que foi extinta, no entanto, o DEM, partido que seria herdeiro do PFL não conseguiu substituí-lo em termos quantitativos na bancada.

A bancada ruralista é suprapartidária, aparentemente não existe uma dicotomia explícita entre sistema partidário e a bancada ruralista, mas sim, existe uma simbiose entre esses dois institutos.

As Estratégias de Ação Política adotadas pela Bancada Ruralista, após-1988

Quando se fala em estratégias de ação política é comum associar isso à lobby. De fato, o lobby é uma das estratégias políticas mais utilizadas por grupos de pressão, em diversos países com uma estrutura política democrática. No Brasil, mesmo que a prática não seja regulamentada, o lobby é bastante utilizado por setores da sociedade civil, a exemplo de grupos de econômicos e de organizações que representam os interesses de segmentos da sociedade.

Mancuso (2007) considera o lobby como mais um dos meios de participação política que a sociedade tem em mãos, assim como o voto, tanto em plebiscito quanto em referendo, as iniciativas de proposição legislativa popular, as audiências públicas e conselhos, entre outras formas.

Entre 1986-1987, a bancada ruralista já possuía a noção de que era necessário melhorar a sua representatividade com o objetivo de disputar espaços nas arenas políticas ou nas organizações, que integram a estrutura burocrática e o sistema político brasileiro. Diante dessa necessidade, o lobby foi uma das estratégias que a bancada ruralista passou a adotar para que pudesse melhorar o seu problema de representatividade política (Cruz, 2015; Cunha, Théry, 2017).

Para Cruz (2015), o fato de a bancada ruralista ter crescido em um Brasil cada vez menos rural se deu, principalmente, pelo financiamento de campanha, que o autor apresenta como um dos elementos externos ao processo eleitoral que foi usado para a ocupação de espaços nas arenas de decisão.

Em seu estudo, o autor testa a hipótese de que se os parlamentares eleitos por esse eleitorado representariam, de forma efetiva, todos os anseios de todas as estratificações sociais que permeiam o mercado agrário brasileiro ou se estão

apenas agindo convergentemente aos interesses dos grandes produtores rurais. Os resultados da sua pesquisa demonstram que os deputados federais que foram eleitos em decorrência desse voto rural, aturariam em prol dos interesses dos grandes produtores rurais e não necessariamente ao seu eleitorado rural. Portanto, esses parlamentares responderiam aos financiadores de suas campanhas (Almeida, 2015, p. 7).

O Posicionamento da Bancada Ruralista em relação a proposições legislativas sobre temas do seu interesse

Tendo em vista que o principal objetivo da bancada ruralista é o aumento da produtividade do agronegócio, ela tem se posicionado de forma clara e coesa contra os seguintes temas: a) a demarcação de terras indígenas e quilombolas; b) utilização de agrotóxicos; c) proteção ao meio ambiente; e d) questões sobre os direitos sociais ao trabalho rural. Temas esses que o setor considera que podem impactar no crescimento da atividade produtiva agrária.

Para Silva e Melo (2017), o conservadorismo da bancada ruralista avançou tanto nas relações políticas quanto para dentro das instituições, que se tornou um sistema de ideias e valores que se origina da compilação de seu objetivo como setor produtivo.

Neste artigo argumentamos que o posicionamento da bancada ruralista está relacionado ao modelo econômico pelo qual optamos, que leva em consideração a racionalização econômica conservadora.

CONCLUSÃO

A ascensão econômica dos ruralistas pode ser atribuída à reestruturação política, que se baseou principalmente na disseminação da perspectiva do agronegócio e da produção de conhecimento científico, que o grupo buscou incentivar e que induziu o direcionamento das políticas públicas que proporcionaram o desenvolvimento do setor para o mercado internacional em um contexto econômico neoliberal.

O conceito de agronegócio deu unidade à causa, sem deixar de lado a estratificação das categorias, e a produção de conhecimento possibilitou maior legitimidade aos argumentos dos deputados ligados aos ruralistas, como também induziu a comunicação entre os próprios (Ferreira et al., 2019; Zylbersztajn, Giordano, 2015).

Essa racionalização da atuação política da bancada ruralista pode ser observada na distribuição de postos-chaves nas comissões permanentes e temporárias da CD. O conceito de empreendedores políticos pode ser atribuído aos parlamentares que são lideranças políticas dos ruralistas.

A ação coesa da bancada ruralista que atualmente se organiza em federação, pode ser atribuída a um conjunto de elementos explicativos, que é constituído pela presença de empreendedores políticos com a expertise necessária sobre as regras institucionais, ligações políticas variadas e capacidade de mobilização de bases partidárias, em apoio aos interesses do setor agrário.

Outro elemento é o fato de o setor ser organizado por um grupo pequeno de lideranças expressivas politicamente, o que facilita a compilação de uma pauta política agrária única, viabilizando a ação coordenada da FPA.

Para que isso seja bem-sucedido, torna-se necessário o controle sobre o discurso, portanto, para que isso seja possível, argumentos muito bem fundamentados em dados e teorias científicas devem ser produzidos, para aprovar a flexibilização da proteção ao ambiental e dos direitos sociais, ou para desconsiderar e barrar qualquer proposta legislativa que regulamente mais o mercado e aumente os custos da produção agrária nacional. E por último, a organização política do setor em frente, ou seja, a criação da FPA que serve de mecanismo de atuação da bancada ruralista, mais adequado à realidade do contexto democrático.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. H. H. de. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- ALMEIDA, A. S. Processo legislativo: mudanças recentes e desafios. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 7, p. 45-50, jan-jun 2015.
- AMES, Barry. **Os Entraves Da Democracia No Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- BACKES, A. L.; AZEVEDO, D. B.; ARAÚJO, J. C. **Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. 653 p.
- BOSCHI, R.; DINIZ, E.; SANTOS, F. **Elites políticas econômicas no Brasil contemporâneo: a desconstrução da ordem corporativa e o papel do Legislativo no cenário pós-reformas**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.
- BRUNO, R. A. L. **Senhores da Terra, Senhores da Guerra (a nova face política das elites agroindustriais no Brasil)**. Rio de Janeiro: Forense Universitária/ Editora Universidade de Brasília, 1997. 161p.
- BRUNO, R. A. L. Revisitando a UDR: ação Política, ideologia e representação. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, São Paulo, v. 40, p. 69-90, 1996.

BUTTÒ, M. **Mecanismos deliberativos na Assembleia Nacional Constituinte:** A polarização simbólica da Reforma Agrária. 2009. 127f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

COSTA, S. H. G. **A Questão Agrária no Brasil e a Bancada Ruralista no Congresso Nacional.** 2012. 324 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

CRUZ, R. G. da. **A quem respondem os ruralistas?** Base eleitoral e proposições legislativas dos deputados federais da 54ª Legislatura. 2015. 84 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

CUNHA, P.; THÉRY, N. A. Financiamento privado de campanha eleitoral: o agronegócio bancando a queda do Código Florestal brasileiro de 1965. **Guaju**, v. 3, n. 2, p. 3-31, jul/dez 2017.

FERREIRA, A. B. R. et al. O agronegócio no Brasil: Uma breve revisão histórica e conceitual. **Revista Interdisciplinar de Estudos Agrários**, n. 50, p. 67-91. 2019.

FERREIRA, B.; ALVES, F.; CARVALHO FILHO; J. J. de. Constituição Vinte Anos: Caminhos e Descaminhos da Reforma Agrária- Embates (Permanentes), Vitórias (Poucas) e Derrotas (Muitas). **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**, Brasília, v. 2, n. 17, p. 155-223, 2009.

FREITAS, A. **O Presidencialismo Da Coalizão.** Rio de Janeiro - RJ: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

LIMA, M. S. A atuação do ruralismo como elite política no Brasil: mobilização de viés mediante desigualdades sociais e de representação política. **Revista Agenda Política**, v. 4, p. 90-119, 2016.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Bases Institucionais Do Presidencialismo de Coalizão. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, v. 44, p. 81-106, 1998.

LOCATEL, C. D.; LIMA, F. L. de. Agronegócio e poder político: políticas agrícolas e o exercício do poder no Brasil. **Revista Sociedade e Território**. Natal. v. 28, n. 2, p. 57-81. Jun./Dez.de 2016.

MANCUSO, W. P. **O lobby da indústria no Congresso Nacional, o empresariado e política no Brasil contemporâneo.** São Paulo: Humanitas: Edusp: 2007.

MENDONÇA, S. R. de. A hegemonia do agronegócio no Brasil: uma construção em disputa. **Espaço Plural**. n. 24, p. 26-37, 2011.

POMPEIA, Caio. **A formação política do agronegócio**. São Paulo: Elefante, 2021.

PRIETO, G. F. T. Fincando as raízes do rentismo à brasileira: os ruralistas na Assembleia Nacional Constituinte. **Revista de Geografia**, Recife, v. 36, p. 40-74, 2019.

SÁ, João Daniel Macedo. A propriedade rural nos debates da assembleia nacional constituinte. **Revista Brasileira de Filosofia do Direito**, v. 3, p. 117-132, 2017.

SILVA E MELO, V. P D. Povos indígenas no Brasil e a questão da terra. **Revista de Políticas Públicas e Segurança Social**, v. 1, p. 182-196-182, 2017.

SILVA, E. C. A. Povos Indígenas e o direito à terra na realidade brasileira. **Serviço Social & Sociedade**, v. Especial, p. 480-500, 2018.

SIMIONATTO, I.; COSTA, C. R. Como os dominantes dominam: o caso da bancada ruralista. **Temporalis**, Brasília (DF), n. 24, p. 215-237, jul./dez, 2012.

VIGNA, E. **Bancada ruralista um grupo de interesse**. Arg., Brasília, nº 08, p 01-52, dez/2001. ISSN 1676-2371.

ZYLBERSZTAJN, D.; GIORDANO, S. R. Coordenação e governança de sistemas agroindustriais. In: ZYLBERSZTAJN, D.; NEVES, M. F.; GALEMAN, M. M. de Q (Orgs.). **Gestão de sistemas de agronegócio**, Ed. Pensa. São Paulo, edição única, 2015.



C A P Í T U L O 7

ATIVIDADE LEGISLATIVA DA RELATORIA NA COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA (CRA) DO SENADO FEDERAL ENTRE 2005/2018 SOB O EIXO COALIZÃO/NÃO COALIZÃO

Wesley Rodrigues Santos Ferreira

Bruno de Castro Rubiatti

INTRODUÇÃO

Este artigo trata-se de uma caracterização da produção legislativa da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal entre os anos de 2005 e 2018, englobando os governos Lula I e II, governo Dilma I e II e o governo Temer. Com este trabalho buscamos entender a atividade parlamentar do relator em uma comissão temática e a sua relevância no processo deliberativo. Mas por que estudar esse ator?

De acordo com Santos e Almeida (2005), o partido interessado em uma dada temática se esforçará em ocupar os cargos chaves da comissão: presidência¹ e relatoria. Em se tratando do relator, esse é o ator que exerce o controle sobre o conteúdo e a qualidade do projeto, o que se especializa sobre o tema do projeto e decidirá de forma estratégica o quanto dessas informações reunidas será compartilhada com os demais membros da comissão e transmitida para o plenário da Casa legislativa via parecer (Santos; Almeida, 2005, 2011).

O relator é o responsável pela qualidade da coleta das informações, pela qualidade do parecer, pela admissão das emendas de outros legisladores e substitutivos, por introduzir emendas próprias, por impetrar requerimentos de audiência pública, convocação de especialistas e autoridades (Freitas, 2016; Santos; Almeida, 2005). É o ator político que coordena as preferências em torno da proposta legislativa com o propósito de elaborar um parecer ótimo que satisfaça as preferências do legislador mediano na comissão e tenha maiores chances de aprovação. Ou seja, é o ator que sofrerá as pressões políticas dos demais membros da comissão, visto que a aprovação do parecer ocorre por votações e, caso rejeitado, o relator é substituído por outro que satisfaça os interesses da maioria (Lemos, 2008).

¹ O presidente da comissão é quem realiza as indicações dos parlamentares aos cargos de relator, tomando em consideração as preferências do legislador mediano no plenário da comissão para essa distribuição de relatoria (Rubiatti, 2024, 2025; Santos; Almeida, 2005).

Para Freitas (2016), o papel da relatoria consiste em:

O relator, escolhido pelo presidente da comissão, é o ator responsável pela coordenação desse processo. Cabe a ele reunir informações e repassá-las aos demais membros da comissão por meio de seu parecer. Cabe a ele também articular a negociação em torno das propostas. Todos os parlamentares têm a oportunidade de apresentar emendas ao projeto, inclusive o relator, o qual, além de emendar o projeto, pode apresentar um substitutivo (Freitas, 2016, p. 81).

Portanto, nota-se a importância da relatoria para a coordenação partidária, sobretudo para os partidos da coalizão governista que se esforçam em controlar uma comissão fundamental para sua agenda de governo, porque correm o risco do conteúdo da política ser desvirtuado das preferências da coalizão, caso a relatoria seja ocupada por partidos de fora da coalizão ou por partido declaradamente opositor ao governo. Isto é, ter o controle da relatoria de uma comissão temática é exercer uso estratégico sobre as informações capitaneadas por esse ator que está a serviço em última instância dos interesses partidários.

Mas por que estudar as comissões? Conforme Almeida (2019), apoiado na teoria do governo do partido condicional, as comissões exerceram um papel de destaque no processo legislativo, sobretudo nos anos 2000. Para o autor, quando a coalizão é formada com partidos de preferências próximas (base mais homogêneas) e diferenciada da minoria, é tendência que os parlamentares deleguem o poder de decisão aos líderes partidários em plenário – para evitar custos de transação caso a proposição seja deliberada nas comissões.

Do contrário, quando a coalizão governista é heterogênea – formada por partidos que apresentam diferenciações ideológicas acentuadas – e baixa diferenciação de preferências com partidos de fora da coalizão, haverá relutância do parlamentar membro do partido da coalizão delegar o poder de decisão para o líder partidário e uma maior disponibilidade de delegar poder de decisão às comissões, haja vista que nas comissões as chances de participação no processo deliberativo são maiores para os partidos, e uma forma de se evitar uma delegação adversa a um líder que apresente diferenças com às suas preferências políticas (Almeida, 2019).

Assim, Freitas (2016)² debate o poder positivo das comissões: de inserir dispositivos – emendas e substitutivos – principalmente nos projetos iniciados pelo próprio Executivo.

No Brasil as comissões possuem fortes poderes positivos. As comissões, enquanto corpo coletivo, podem pedir urgência para seus projetos, podem emendar projetos em plenário mesmo quando o que for votado seja sua redação final, podem propor projetos, emendas ao orçamento, entre outras atribuições e prerrogativas (Freitas, 2016, p. 79).

² Ao tratar do papel das comissões no processo decisório, Freitas (2016) aponta que dos 1.588 projetos de lei (PLP, PL) iniciados pelo Executivo que foram transformados em lei entre 1988 e 2010, 45% deles tiveram o parecer aprovado na própria comissão antes de ir a plenário da Câmara dos Deputados, independente do pedido de urgência.

A respeito do processo deliberativo das comissões na Segunda Câmara, Rubiatti (2020)³ aponta que as comissões no Senado são responsáveis por pouco menos da metade das decisões da casa (48,9%) entre 1999 e 2018. Porém essa participação não é homogênea no decorrer do tempo, sendo que na 52^a e 53^a legislaturas (2003-2007 e 2007-2011, respectivamente) as comissões foram responsáveis por mais da metade das decisões tomadas na câmara alta (59,8% e 56,2%, respectivamente).

Em se tratando da CRA é importante avançar nessa agenda de pesquisa, não somente por ser sobre comissão, mas pela sua relevância temática para o desenvolvimento econômico do Brasil. Por exemplo: observa-se o avanço de 1,81% no PIB do agronegócio em 2024, que resultou nos 23,2% de participação no PIB total, foi significativamente impulsionado pelo ramo pecuário, que apresentou uma expansão de 12,5% (CNA, 2025). No ano anterior, a participação do agronegócio no PIB total do Brasil foi de 23,8% (CNA, 2024).

Ao que compete à CRA, cabe a ela tratar temas, tais como: i) planejamento, acompanhamento e execução da política agrícola e fundiária; ii) o direito agrário, a agricultura familiar e segurança alimentar, a colonização e reforma agrária; iii) irrigação e drenagem; e iv) as políticas de investimentos e financiamentos agropecuários, seguro rural e endividamento rural; entre outros temas (Brasil, 2023).

De igual maneira é importante realizar análises sobre o Senado Federal, tendo em vista que parte expressiva das análises se concentraram mais no funcionamento da Câmara dos Deputados, incluindo as suas comissões. Nota-se que não é possível desconsiderar o papel revisor⁴ da Câmara Alta brasileira, nem o seu papel de iniciar e aprovar seus próprios projetos – e filtrar os indesejáveis. Dessa maneira, o Senado apresenta ampla influência no processo legislativo, na discussão do conteúdo das matérias, pois para a sanção presidencial de qualquer projeto é necessária apreciação do Senado (Araújo, 2012; Rubiatti, 2017a, 2017b).

As duas casas legislativas detêm a prerrogativa de iniciar projetos, logo ambas podem encarregar-se tanto da revisão quanto de iniciar a tramitação, assim, dotando o bicameralismo brasileiro de um caráter simétrico. Porém, o Senado pode utilizar-se da estratégia de retenção dos projetos e iniciar os seus próprios projetos no mesmo tema para ter os privilégios de casa de origem: o de aprovar ou rejeitar as alterações da casa revisora (Rubiatti, 2017a, 2017b).

³ Rubiatti (2020) trabalhou com os Projetos de Lei, Projetos de Lei Complementares e Projetos de Emendas Constitucionais votados no Senado Federal, somando 6.493 projetos deliberados. No período entre 1999 e 2018. Abrange os governos FCH II, Lula I, Lula II, Dilma I, Dilma II e Temer.

⁴ O Senado frequentemente assume a posição de casa revisora das propostas legislativas iniciadas por outros atores políticos não senadores, porque essas propostas são regimentalmente obrigadas a iniciar tramitação na Câmara Baixa (Rubiatti, 2017a).

Mesmo assumindo com regularidade o papel de revisor, evidências indicam que o Senado se empenha em realizar alterações nas proposições, além de reter parte considerável dos projetos de lei. Assim, ao exercer o papel de revisor, o Senado não se posiciona como um ponto de obstrução intransponível, visto que mais da metade dos projetos retornam à casa de origem ou seguem à sanção presidencial (Rubiatti, 2017a).

Há de se ressaltar que essas engrenagens que compõem o funcionamento do Legislativo brasileiro estão sob as bases do presidencialismo de coalizão: o governo usa o seu poder de agenda,⁵ a discricionariedade em delegar ministérios e o uso da patronagem⁶ para incentivar os partidos na arena legislativa a atuarem a favor de sua agenda de políticas, e assim ampliar a previsibilidade dos resultados de seus projetos nas votações na arena legislativa (Figueiredo; Limongi, 2001; Freitas, 2016; Inácio; Rezende, 2015).

Para a construção da coalizão, o governo delega pastas ministeriais aos partidos interessados em comporem a sua base de governo, a dita delegação cruzada: o partido do governo “abre mão” de determinados temas para os partidos da coalizão para preservar as políticas públicas de seu interesse, quer dizer, uma troca de apoio em que os partidos da coalizão se tornam responsáveis pelos temas das pastas ministeriais que ocupam (Inácio; Rezende, 2015).⁷

Se de um lado está o Executivo, que faz uso do seu poder de agenda e recursos para ampliar a previsibilidade de sucesso de sua agenda de políticas públicas, do outro está o líder partidário coordenando a ação dos legisladores através de uma rede de incentivos e punições, a fim de estimular a disciplina partidária, fortalecer o poder de barganha do seu partido e alcançar os recursos que estão sob o poder Executivo (Figueiredo; Limongi, 2001, 2007; Freitas, 2016).

Cabe aos líderes partidários, por exemplo, representar o partido em plenário; definir, junto à mesa diretora, a agenda do plenário; fazer indicações e substituições de membros das comissões temáticas – negociar cargos chaves nas comissões: presidência e relatoria; requerer pedidos de urgência (Figueiredo; Limongi, 2001; Santos, 2003).

⁵ Poder de agenda é a caixa de ferramentas que o Executivo tem para distribuir incentivos para que os parlamentares no processo decisório deliberem sobre os projetos de lei do seu interesse; isto é, o uso de Medidas Provisórias (MP) e a solicitação de pedido de urgência. Além de ter prerrogativas exclusivas em iniciar legislação sobre determinadas matérias, seja na área orçamentária, administrativa, tributária etc. E ainda exercer o poder de veto integral ou parcial.

⁶ Patronagem refere-se à distribuição de pastas ministeriais – distribuição de cargos e controle de agenda –, liberação de verbas orçamentárias, cargos comissionados e cargos de chefia, por exemplo.

⁷ O que Inácio e Rezende (2015) denominam de controle horizontal coalizacional: após firmados os acordos pré-legislativos entre os parceiros da coalizão com o governo, os partidos da coalizão assumem a presidência das comissões cuja jurisdição esteja alinhada com o ministério da mesma temática chefiado pelo partido do governo ou outro partido parceiro da coalizão, uma forma de “regular” a atuação de outros partidos que estejam em ministérios e integram o governo.

Além disso, é o líder partidário que decide como distribuir os recursos negociados com o Executivo entre os políticos do partido. Portanto, os parlamentares entendem que apresentar um comportamento disciplinado é uma forma de aumentar a probabilidade de acessar cargos e recursos importantes à sua carreira política, uma forma de manter a conexão eleitoral pela transferência de recursos para o seu reduto eleitoral, fortalecer sua reputação, e acrescer suas chances de reeleição; com efeito e estabelecendo a agenda da coalizão (Figueiredo; Limongi, 2001; Freitas, 2016; Vasquez; Freitas, 2019).

Por último, é interessante exibir um breve panorama sobre o que se sabe da relatoria na CRA. Ferreira e Rubiatti (2021) apontam que os senadores do centro-oeste ocuparam em maior grau a relatoria dos projetos, e no geral os relatores apresentaram relativa expertise profissional afins com os temas tratados na comissão – e é importante também dar relevo à experiência política prévia desses parlamentares, sobretudo na esfera legislativa.

Ferreira (2021) verificou que entre 2005/2018 os partidos membros da coalizão ocuparam cerca de 80% a presidência, e em média 67% a relatoria, e atingindo o máximo de 80% no ano de 2015. Outrossim, os partidos do MDB, do PFL/DEM, do PSDB e do PT dominaram as relatorias (Ferreira; Rubiatti, 2021). Conforme o autor,

a distribuição das relatorias não se vincula apenas ao tamanho do partido, mas sim que há partidos que exercem grande atividade sobre as relatorias, mesmo que não tenham grande número de membros. Assim, partidos com bancadas menores acabam concentrando número significativo de relatorias. Esse é o caso de partidos como PP, PDT e o DEM/PFL, que mesmo após a queda de sua bancada no Senado, ainda manteve número significativo de relatorias (Ferreira, 2021, p. 62).

Ademais, os senadores, em média por partido, permaneceram cerca de 3 anos na CRA, sugerindo baixo desenvolvimento da expertise, porém há de se questionar o quanto de tempo é necessário para que um legislador torne-se especialista em uma dada temática: em comparação a 1 mandato de 8 anos, talvez essa média de 3 anos seja insuficiente. Acrescenta-se ainda que mais da metade dos titulares exerceram até 1 mandato na comissão (2 anos), e outra parcela de 29,3% ficou apenas 2 mandatos (4 anos) na CRA (Ferreira; Rubiatti, 2022).⁸

Nesta seção pretendeu-se apresentar um breve compilado das abordagens teóricas que norteiam o desenvolvimento deste trabalho, pode-se compreender o poder de agenda da relatoria, o uso estratégico dessas informações na arena legislativa, bem com as engrenagens institucionais que delimitam a atuação do relator – as atribuições das comissões e do Senado Federal –, sob os fundamentos do presidencialismo de coalizão, finalizando com informações concisas sobre a CRA.

⁸ Conforme o regimento, o tempo de permanência em uma dada comissão é de até 2 anos, com possível recondução segundo a indicação do líder, os interesses partidários e, também, a manifestação do próprio parlamentar em querer permanecer na comissão (Ferreira; Rubiatti, 2022).

Assim sendo, para as próximas seções este texto se divide em dados e métodos, em que são descritos o caráter dos dados e as escolhas metodológicas; na seção seguinte são sistematizados os resultados alcançados e organizados em gráficos e tabelas; por fim as considerações finais.

MATERIAIS E MÉTODO

Para a concretização da proposta deste trabalho foi necessário catalogar informações sobre os tipos de projetos de lei; a quantidade de relatórios assumidos por senador. Os dados de distribuição da relatoria, os dados de ocupação da presidência e relatoria, e os de indicação dos relatores no parecer, foram organizados e postos sob o eixo coalizão/não coalizão.⁹ Informações de indicações dos pareceres e tipos de decisão foram organizados conforme a frequência da entrada em pautas nas reuniões deliberativas.

Neste trabalho foram considerados todos os membros que exerceram cargo titular na comissão – a CRA é composta por 17 titulares¹⁰ e 17 suplentes e como a composição das comissões brasileiras é conforme a indicação dos líderes (Figueiredo; Limongi, 2001), refletiu-se em um grau de rotatividade a membros titulares na CRA (Ferreira, 2019, 2021).

Todas as informações catalogadas foram a partir dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado (RAP) e do relatório das reuniões deliberativas da CRA, para os anos de 2005 a 2018, englobando as legislaturas 52^a, 53^a, 54^a e 55^a – três últimas completas.

OS RELATORES DA CRA DO SENADO FEDERAL

Nesta seção apresentaremos os resultados alcançados conforme os objetivos estabelecidos para esta pesquisa, concentrados em: tipos de matérias tramitadas na comissão (Tabela 1); distribuição da coalizão/não coalizão pelo cargo de relatoria (Figura 1); distribuição da quantidade de relatórios entre coalizão/não coalizão (Tabela 2); distribuição da relatoria sob eixo coalizão/não coalizão versus propositores da coalizão/não coalizão (Tabela 3); indicação da relatoria nos pareceres sob o eixo coalizão/não coalizão (Tabela 4); indicação da relatoria conforme a frequência da entrada em pautas (Tabela 5); por fim, tipos de decisão conforme a frequência da entrada em pautas (Tabela 6).

⁹ Para a organização dos dados sob eixo coalizão/não coalizão foram consideradas as informações de formação de coalizão disponibilizadas pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) e que estão publicadas em Ferreira (2021).

¹⁰ Na legislatura 52^a para a vaga de relatoria, foram contabilizados 15 titulares e 6 suplentes; na legislatura 53^a, 18 titulares (5 suplentes); na legislatura 54^a, 16 titulares (2 suplentes); e na legislatura 55^a, 19 titulares (Ferreira, 2021).

A Tabela 1 exibe os tipos de projetos que tramitaram na CRA e ao todo foram identificados 343 projetos, exceto as emendas de plenário. Nota-se que a CRA auxilia no papel de filtragem do Senado, porque parte expressiva dos projetos que tramitam na comissão são de senadores (PLS). E as evidências empíricas indicam esse forte papel de filtragem do Senado (Rubiatti, 2017a).

Tabela 1 - Tipos de Projetos Iniciados no Trâmite na CRA do Senado Federal (%)

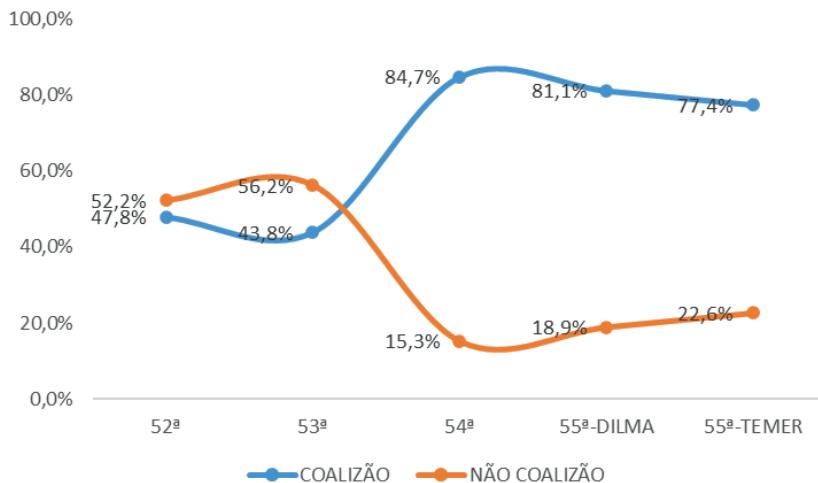
Tipos de Projetos	Quantidade de Projetos	%
PLS	264	77,0
PLC	65	19,0
PDL	8	2,3
ECD e SCD	6	1,7
Total	343	100

Fonte: Elaborado a partir dos relatórios das reuniões deliberativas ocorridas na CRA entre os anos de 2005/2018.

Em seguida estão os projetos dos Deputados (PLC) com 19,0%, mostrando o papel revisor das propostas legislativas iniciadas na Câmara Baixa do Senado via atuação da CRA. Em sequência estão as PDL (2,3%) e ECD e SCD com 1,7%.

O Gráfico 1 mostra a frequência da ocupação da relação pelos partidos da coalizão/não coalizão na CRA. Em termos gerais, embora no início da trajetória os partidos da coalizão não sejam capazes de ocupar a relatoria, seja por falta de interesse ou habilidade política, isso se inverte a partir da 54ª legislatura (84,7% de ocupação na relatoria) no governo Dilma I, indicando o forte controle coalizacional na produção legislativa. Período no qual nota-se uma alta fragmentação partidária da coalizão governista na comissão (Ferreira, 2019, 2021).

Gráfico 1 - Distribuição da coalizão versus a não coalizão dos relatores que atuaram na CRA do Senado Federal (%).



Fonte: elaborado a partir dos relatórios das reuniões deliberativas ocorridas na CRA entre os anos de 2005/2018.

Na 54^a legislatura, a coalizão dominou a presidência, e na relatoria a ocupação variou entre 77% e 92% nesse período. Somado a isso, a coalizão formava maioria no plenário da CRA (Ferreira, 2019, 2021). Já na 55^a legislatura, a presidente Dilma (PT) atravessa uma crise na coalizão, em que a ocupação da relatoria decresce para 77,4% com a entrada do governo Temer (MDB), indicativo da troca de cadeiras entre os partidos com entradas e saídas de uma nova coalizão para esse governo.

De todo modo é crível que ser membro da coalizão governista é usufruir dos privilégios de ser maioria, o que reflete na ocupação em maior grau da relatoria – revelando a importância dessa temática para a coalizão. Afinal, sabe-se que o relator tem fortes poderes de agenda no conteúdo das propostas legislativas e utilizará isso de forma estratégica, segundo os interesses partidários da coalizão (Santos; Almeida, 2005).

Tabela 2 - Distribuição dos senadores na relatoria dos projetos na CRA do Senado Federal: membros da coalizão (%)

Quantidade de PL	coalizão			
	52 ^a	53 ^a	54 ^a	55 ^a
1	50	38,5	28,6	27,8
2	20	7,7	7,1	11,1
3	10	15,4	-	16,7
4	10	7,7	14,3	-
5	10	15,4	-	16,7
6 a 10	-	15,4	21,4	27,8
11 a 22	-	-	28,6	-
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
343	Total de PL: 232			

Fonte: Elaborado a partir dos relatórios das reuniões deliberativas ocorridas na CRA entre os anos de 2005/2018.

As Tabelas 2 e 3 apresenta a distribuição da relatoria pelos senadores no eixo coalizão/não coalizão. Observa-se que a coalizão ocupou a maior parte das relatorias em comparação a membros de fora da coalizão, cerca de 67%. Nota-se ainda que parte dos membros da coalizão tiveram a oportunidade de ocupar pelo menos uma vez a relatoria de projeto, mais do que os restantes dos membros de fora da coalizão.

Tabela 3 - Distribuição dos senadores na relatoria dos projetos na CRA do Senado Federal: membros da não coalizão (%)

Quantidade de PL	Não Coalizão			
	52 ^a	53 ^a	54 ^a	55 ^a
UM	20	33,3	20	25,0
DOIS	50	13,3	40	25,0
TRÊS	-	6,7	-	25,0
QUATRO	20	20,0	-	12,5
CINCO	10	6,7	20	12,5
6 a 10	-	20	20	-
11 a 22	-	-	-	-
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
343	Total de PL: 111			

Fonte: Elaborado a partir dos relatórios das reuniões deliberativas ocorridas na CRA entre os anos de 2005/2018.

Os senadores de fora da coalizão ocuparam com maior frequência a relatoria de pelo menos dois projetos. Na ocupação de três projetos, volta a dominância da coalizão – exceto na 55^a legislatura. Na ocupação de quatro projetos, retoma o controle dos membros da não coalizão – exceto na 54^a legislatura. E na ocupação de cinco projetos, ora a coalizão domina (53^a e 55^a legislatura), ora a não coalizão controla mais (54^a legislatura).

De resto, os senadores da coalizão assumem mais a relatoria de 6 a 10 projetos, mais que os senadores da não coalizão, sendo que 28,6% dos senadores da coalizão na 54^a legislatura assumiram cerca de 11 a 22 relatorias de projetos, enquanto na não coalizão, não aparece esse aspecto (Tabela 2 e 3).

A Tabela 4 trata do controle das relatorias pela coalizão. Decerto destaca-se a dominância da coalizão na ocupação dos relatórios dos projetos, tanto dos propositores da própria coalizão quanto dos propositores da não coalizão. Dos projetos de propositores da própria coalizão, ocupou cerca 78,7% dos projetos na 54^a legislatura, 75,0% dos projetos na 55^a-Dilma legislatura e 73,2% dos projetos na 55^a-Temer legislatura. Ou seja, esses dados indicam a ocorrência de um controle horizontal coalizacional, e também controle horizontal partidário para aqueles projetos iniciados e relatados por membros do mesmo partido (Inácio; Rezende, 2015).

Tabela 4 - Distribuição da relatoria sob o eixo coalizão e não coalizão na CRA do Senado Federal (%)

52^a Legislatura	relatores da coalizão	relatores não coalizão
Propositór da coalizão	47,6	52,4
Propositór não coalizão	47,8	52,2
53^a Legislatura	relatores da coalizão	relatores não coalizão
Propositór da coalizão	40,4	59,6
Propositór não coalizão	50,0	50,0
54^a Legislatura	relatores da coalizão	relatores não coalizão
Propositór da coalizão	78,7	21,3
Propositór não coalizão	94,9	5,1
55^a-Dilma Legislatura	relatores da coalizão	relatores não coalizão
Propositór da coalizão	75,0	25,0
Propositór não coalizão	91,7	8,3
55^a-Temer Legislatura	relatores da coalizão	relatores não coalizão
Propositór da coalizão	73,2	26,8
Propositór não coalizão	90,9	9,1

Fonte: elaborado a partir dos relatórios das reuniões deliberativas ocorridas na CRA entre os anos de 2005/2018.

Dos projetos de propositores de fora da coalizão, nota-se a ocupação de 94,9% dos projetos na 54^a legislatura, 91,7% dos projetos 55^a-Dilma legislatura, e 90,9% dos projetos na 55^a-Temer legislatura (Tabela 4). Percebe-se o “controle horizontal adversarial” pela atuação dos membros da coalizão, posto que são membros da coalizão exercendo controle sobre propostas legislativas de membros de fora da coalizão.

Apesar da crise de governabilidade do governo Dilma II (PT), seguido do impeachment e a ascensão do governo Temer (MDB), esse contexto não parece ter interferido na habilidade do controle da relatoria dos projetos, seja da própria ou de fora da coalizão, pela coalizão. Posto que a coalizão da 55^a Legislatura-Dilma e a 55^a Legislatura-Temer ocupou a relatoria em torno de 74% das proposituras da própria coalizão e 91,0% das proposituras dos partidos de fora da coalizão.

Os membros da não coalizão ocuparam em sua maioria a relatoria de projetos da coalizão na 52^a legislatura (52,4% dos projetos), e na 53^a legislatura (59,6% dos projetos), sugerindo a ocorrência de um controle horizontal adversarial (Inácio; Rezende, 2015). Indicando ou a baixa capacidade da coalizão em ocupar esses relatórios, ou a falta de interesse em ocupar esses relatórios – ressalta-se que a presidência da CRA era ocupada por um membro da não coalizão na 52^a legislatura (Ferreira, 2021), o que se reflete na ocupação da relatoria, já que é uma indicação da presidência da comissão.

Assim, é possível supor que os parlamentares nesse cenário estavam interessados em informações críveis, por isso essa concessão maior das vagas da relatoria para partidos da não coalizão nessas duas legislaturas. Conforme os fundamentos postos por Santos e Almeida (2005), o legislador mediano interessado em informações confiáveis geradas pela comissão e a fim de dirimir incertezas, tentará influenciar as indicações da presidência em favor de um parlamentar de preferências moderadas que receberá incentivos para gerar e compartilhar informações diferentes ou contraditórias das informações contidas no projeto, seja de autoria do Executivo ou de um parceiro da coalizão.

Nesse contexto de incertezas e desconfiança cria-se um ambiente de probabilidade para a entrada de parlamentares da não coalizão na relatoria, a depender igualmente da importância do projeto em tramitação para o legislador mediano em plenário. Além de ser uma forma dos parceiros da coalizão fiscalizarem outros parceiros da coalizão, seja indicando partidos diferentes da proposição para a relatoria, seja concedendo a relatoria de um projeto proposto da coalizão para partidos de fora da coalizão.

Quanto a membros da não coalizão ocupar a relatoria de projetos de outros membros da não coalizão, têm-se na 52^a legislatura (52,2% dos projetos), o que coaduna com uma presidência exercida por um membro de fora da coalizão. Na 53^a legislatura verifica-se que 50% das relatorias dos projetos da não coalizão foram assumidas por outros membros da não coalizão, e os outros 50% da relatoria desses projetos foram exercidos por membros da coalizão.

A Tabela 5 mostra as indicações nos pareceres dos relatores sob o eixo coalizão/não coalizão. Nota-se que, no todo, os projetos sob relatoria da coalizão percentualmente receberam indicativo de APV (aprovado sem alteração) mais do que os projetos sob a relatoria de membros da não coalizão. Da recomendação CM (com emendas) destaca-se, sutilmente, os projetos sob a relatoria dos membros da não coalizão. Com relação ao SBS (substitutivo) não houve diferença significativa nas indicações dos pareceres sob a relatoria da coalizão e da não coalizão.

Tabela 5 - Indicação no parecer aos projetos iniciados na tramitação sob o eixo coalizão versus não coalizão na CRA do Senado Federal (%)

Legislaturas	Coalizão					
	APV	CM	SBS	PRJ	ARQ	RJT
52 ^a	27,3	40,9	9,1	4,5	-	18,2
53 ^a	35,9	23,1	23,1	-	2,6	15,4
54 ^a	26,0	28,0	15,0	7,0	9,0	15,0
55 ^a -DILMA	33,3	30,0	16,7	6,7	-	13,3
55 ^a -TEMER	39,0	31,7	9,8	7,3	2,4	9,8
Total	31,0	29,3	15,1	5,6	4,7	14,2
Não Coalizão						
Legislaturas	APV	CM	SBS	PRJ	ARQ	RJT
52 ^a	25,0	33,3	12,5	12,5	-	16,7
53 ^a	18,0	32,0	18,0	4,0	6,0	22,0
54 ^a	50,0	22,2	11,1	11,1	-	5,6
55 ^a -DILMA	28,6	28,6	14,3	14,3	-	14,3
55 ^a -TEMER	16,7	33,3	16,7	-	-	33,3
Total	25,2	30,6	15,3	7,2	2,7	18,9

APV – Aprovado; CM – Com emenda; SBS – Substitutivo; PRJ
– Prejudicado; RJT – Rejeitado; ARQ – Arquivado.

Fonte: elaborado a partir dos relatórios das reuniões deliberativas ocorridas na CRA entre os anos de 2005/2018.

Por último, dos projetos que receberam indicação para a não continuidade de tramitação – PRJ, ARQ, RJT –, somados os projetos, destacam-se aqueles que estiveram sob a relatoria dos membros de fora da coalizão, cerca de 28,8% sob a não coalizão, 24,5% sob a coalizão.

Sobre o grau de alteração, quando somados CM e SBS, têm-se que os 44,4% dos projetos sob relatoria da coalizão receberam indicativo de alteração nos pareceres; da outra parte, 45,9% dos projetos sob a relatoria da não coalizão receberam indicativo de alterações. Por assim dizer há esforço pelos relatores em gerar informações, independente do pertencimento da coalizão ou não coalizão, sugerindo a busca por aprimorar as informações contidas nos projetos. Segundo as premissas de Santos e Almeida (2005), a comissão é essa ferramenta geradora informacional que diminui as incertezas em plenário.

Esse cenário enquadra-se ao que está posto por Rubiatti (2017a), em que a Câmara Alta busca introduzir alterações nas propostas legislativas em revisão, alinhando-se também ao que foi pontuado por Freitas (2016) que, embora regimentalmente as comissões brasileiras não exerçam forte poder negativo (barrar propostas legislativas), apresentam um razoável poder positivo (propor alterações aos projetos de lei).

A Tabela 6 apresenta as indicações da relatoria das propostas legislativas que entraram *apenas uma vez e mais de uma vez*. No geral, percebe-se que as proposições que entraram *mais de uma vez* em pauta receberam indicação de alteração nos pareceres (CM e SBS) mais do que aquelas que entraram *apenas uma vez*. Os dados mostram que existe uma tendência de que os projetos cujas indicações para a aprovação sem alteração (APV) tramitem apenas uma vez sejam de temáticas pouco controversas.

Tabela 6 - Indicação da relatoria para os projetos que entraram uma vez e mais de uma vez em pauta na CRA do Senado Federal (%)

Legislaturas	apenas uma vez					
	APV	CM	SBS	PRJ	ARQ	RJT
52^a	33,3	44,4	5,6	5,6	-	11,1
53^a	30,8	20,5	25,6	2,6	5,1	15,4
54^a	42,3	28,8	11,5	3,8	3,8	9,6
55^a-DILMA	50,0	21,4	7,1	7,1	-	14,3
55^a-TEMER	35,0	25,0	15,0	10,0	5,0	10,0
Total	37,8	27,3	14,7	4,9	3,5	11,9
mais de uma vez						
Legislaturas	APV	CM	SBS	PRJ	ARQ	RJT
52^a	21,4	32,1	14,3	10,7	-	21,4
53^a	22,0	34,0	16,0	2,0	4,0	22,0
54^a	19,7	25,8	16,7	10,6	10,6	16,7
55^a-DILMA	21,7	34,8	21,7	8,7	-	13,0
55^a-TEMER	33,3	36,4	9,1	3,0	-	18,2
Total	23,0	31,5	15,5	7,0	4,5	18,5

APV – Aprovado; CM – Com emenda; SBS – Substitutivo; PRJ – Prejudicado; RJT – Rejeitado.

Fonte: elaborados a partir dos relatórios das reuniões deliberativas ocorridas na CRA entre os anos de 2005/2018.

Proposições recorrentes em pauta sinalizam que está ocorrendo maior grau de discussão em torno da iniciativa – e um maior grau conflitivo –, logo, receberam mais indicativos para introdução e retirada de dispositivos, em comparação às propostas que entram *apenas uma vez* em pauta. Se entra *apenas uma vez* em pauta, indica que não houve conflitos acentuados para tomada de uma decisão.

Da outra parte, quanto aos indicativos de não continuidade de tramitação dos projetos nos pareceres (PRJ, ARQ, RJT), as proposições que entraram *mais de uma vez* em pauta destacam-se em comparação aquelas que entraram *apenas uma vez*, 30,0% e 20,3%, respectivamente.

Existe tendência daqueles projetos que são frequentemente adiados: findam-se por serem prejudicados pelo objeto ter perdido a validade ou se a decisão de um outro projeto o fizer perder a oportunidade. Ou ainda projetos que são arquivados por conta do regimento que estipula tempo limite de tramitação, duas legislaturas; ou mesmo rejeitado.

Esse é o aspecto de retenção dos projetos para não decisão do Senado, mas não de obstrução, debatido por Rubiatti (2107a), que reflete nos procedimentos das comissões, resultando sucessivos adiamentos, entradas recorrentes em pauta, culminado para uma não decisão dos projetos, sejam prejudicados ou arquivados.

A definição de pauta é uma prerrogativa da presidência da comissão, ao passo que os líderes partidários tendem influenciar essa agenda a depender dos interesses do partido, enquanto a exposição do parecer na pauta é uma decisão estratégica da relatoria junto a uma articulação partidária conforme a importância do projeto em tramitação para os partidos na comissão, conforme o pertencimento à coalizão.

Com relação ao tipo de decisão sob o eixo dos projetos que entraram *apenas uma vez* e *mais de uma vez* em pauta (Tabela 7) verifica-se que no total, dos que entraram *apenas uma vez* em pauta foram decididos mais pelo poder *não terminativo*, cerca de 84,3%.

A escolha de decisão pelo poder *terminativo* é previamente acordada entre os líderes partidários frente à mesa diretora do Senado. Além disso, quando se trata de projetos que iniciaram seu trâmite na Câmara dos Deputados, apenas aqueles decididos pelo poder *conclusivo* podem ser decididos pelo poder *terminativo* no Senado. O uso do poder *terminativo* é uma forma de otimizar o processo legislativo, visto que é uma tomada de decisão sem aquiescência do plenário, e de descentralização do processo decisório (Lemos, 2008).

Tabela 7 - Tipos de decisão dos projetos sob o eixo dos que entraram em pauta uma vez e os que entraram mais de uma vez na CRA do Senado Federal (%)

Legislaturas	apenas uma vez		mais de uma vez	
	terminativo	não terminativo	terminativo	não terminativo
52 ^a	33,3	66,7	35,7	64,3
53 ^a	11,1	88,9	16,0	84,0
54 ^a	11,5	88,5	19,7	80,3
55 ^a -DILMA	7,1	92,9	26,1	73,9
55 ^a -TEMER	25,0	75,0	60,6	39,4
Total	15,7	84,3	28,5	71,5

Fonte: Relatórios das reuniões deliberativas ocorridas na CRA entre os anos de 2005/2018.

Grosso modo, verifica-se que o uso do poder *não terminativo* é mais utilizado, independente de quantas vezes entra em pauta na CRA. Isso pode indicar a desejabilidade dos parlamentares em plenário acessarem as informações geradas na CRA via parecer. No plenário as informações são debatidas, e o parecer da comissão pode ser aceito, aceito com alterações e mesmo rejeitado.

Dos que foram decididos pelo poder *terminativo*, no total destacam-se os que entraram *mais de uma vez* em pauta, 28,5%, em comparação aos que entraram apenas uma vez em pauta, 15,7%. Indicando que a comissão, por tomar uma decisão *terminativa* dedica mais tempo de debate para esses projetos, para a tomada de uma boa decisão, o que repercute uma frequência maior em pautas.

Ademais, do tipo de decisão *não terminativo*, destacam-se a 55^a Legislatura-Dilma com 92,9% para os projetos que entraram *apenas uma vez* em pauta. Enquanto para os *terminativos*, destaca-se a 55^a Legislatura-Temer com 60,6% para os projetos que entraram *mais de uma vez* em pauta.

Enquanto no primeiro caso, a ex-presidente Dilma (PT) atravessa uma crise de governabilidade, traduzindo em uma coalizão pouco disciplinada, de alta desconfiança, talvez esse cenário tenha estimulado as decisões *não terminativas*, ou seja, a decisão final para esses projetos ficou restringida ao plenário.

Na situação seguinte, a 55^a Legislatura-Temer, a coalizão se reorganiza com os partidos mais ao centro e à direita, mais homogênea, em comparação às coalizões construídas pelos governos petistas, e com preferências ideológicas mais distantes dos partidos de fora da coalizão. Complementarmente houve controle sobre os cargos chaves da comissão pela coalizão (Ferreira, 2021). Esse cenário sugere o interesse pela agenda da CRA pelos partidos da coalizão Temer.

Nesse cenário, talvez os líderes partidários tenham optado por utilizar o poder *terminativo* para determinados projetos a fim de descentralizar o processo legislativo, tornando-o mais ágil. E por outro lado, abrindo espaço para concentrar o debate em plenário para os projetos que foram decididos pelo poder *não terminativo*: 75,0% (*apenas uma vez*) e 39,4% (*mais de uma vez*) na 55^a Legislatura-Temer.

Em suma, nesta seção foram sistematizados e apresentados os principais resultados alcançados com base nas informações empíricas reunidas. Com certeza, o que se pode constatar é que a coalizão governista buscou controlar a agenda da CRA à medida que restringiu a atuação da minoria. Embora perceba-se um relativo grau de atuação dos partidos de fora da coalizão na relatoria de forma equilibrada frente aos relatores da coalizão no início de funcionamento da CRA.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta deste capítulo foi realizar uma caracterização da atividade legislativa da relatoria na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal entre os anos de 2005 e 2018. Optou-se pela CRA, pela relevância das temáticas tratadas por ela para o setor do agronegócio brasileiro, além da longa disponibilidade de dados.

Optou por uma comissão do Senado em um esforço de fazer uma contribuição para a agenda sobre o sistema de comissão e do bicameralismo brasileiro, haja vista que parte expressiva dos estudos se concentra no comportamento dos deputados e trata as comissões brasileiras com pouca importância por não apresentarem poder negativo, tal como as comissões estadunidenses, portanto, existe um espaço de estudo a ser explorado.

Com base nos dados empíricos apresentados, pode-se afirmar que a coalizão traçou um controle acerca do processo legislativo da CRA através da atuação da relatoria, sobretudo nos governos Dilma I e II e no governo Temer. Ressalta-se que a coalizão ocupou cerca de 80% das vezes a presidência da comissão (Ferreira, 2021), o que reforça a hipótese de que quando a coalizão está interessada na agenda de uma dada comissão, buscará controlar os postos chaves da comissão: relatoria e presidência (Santos; Almeida, 2005).

Pode-se inferir que a coalizão atuou sob o viés dos pressupostos da teoria partidária (Cox; Mccubbins, 1993) em que o partido majoritário, através da atuação da liderança, indicará parlamentares capazes de defender os interesses do partido na comissão – comissão instrumentalizada a serviço dos interesses partidários –, assumindo os cargos definidores de agenda. Para o caso brasileiro, adapta-se partido majoritário para coalizão governista e cargos definidores de agenda para presidência e relatoria.

Pode-se interpretar que a coalizão não estava simplesmente em busca de cargos e recursos, mas também estava interessada na agenda de políticas públicas deliberadas na CRA, afinal o relator é o agente que se especializa, detém poder sobre o conteúdo da política e utilizará de forma estratégica essas informações conforme os interesses partidários, se é membro da coalizão ou da oposição.

Como afirma Freitas (2016), os partidos estão interessados em políticas, logo, aceitam fazer parte da coalizão em base de quais agendas que o partido do governo está disposto a abrir mão e compartilhar com os parceiros da coalizão. Em se tratando da CRA, sabe-se que a coalizão ocupou a comissão acima de 50% entre 2005/2018, em maior volume nos governos Dilma I e II (atingindo de 70% a 80%) (Ferreira, 2019); e partidos da coalizão, como o MDB, o PP, o PL/PR, e o PT dominaram as relatorias nesse mesmo período (Ferreira, 2021).

Nota-se também que a CRA foi empregada como uma ferramenta informacional, visto que a maior parte dos projetos deliberados na comissão foram pelo poder *não terminativo*, ou seja, os parlamentares em plenário estavam interessados pelas informações geradas na comissão, logo, os dados sugerem que a coalizão governista buscou estrategicamente controlar as informações que seriam transmitidas para o plenário através da ocupação da relatoria.

Além disso, a comissão como um instrumento informacional recai nos pressupostos estabelecidos Krehbiel (1991) para a teoria informacional, isto é, o parlamentar mediano em plenário está em condições de incerteza e, com o propósito de dirimir consequências indesejadas de uma política desastrosa, se estabelecerá institucionalmente uma rede de incentivo para que o parlamentar se especialize em temáticas específica pelas comissões que, posteriormente, compartilhará informações geradas com o plenário para a tomada de uma decisão assertiva.

Isso posto, as informações empíricas sugerem que a CRA foi intercruzada ora pelo viés partidário, ora pelo viés informacional. Variações que dependem de quais políticas estão sendo deliberadas na comissão no momento, por exemplo, do cenário político da época, e de que forma os interesses dos partidos desejam utilizar a comissão. Variáveis determinantes no controle da agenda da CRA, afinal, não é em todo período que a coalizão ocupou os postos chaves na comissão, seja por falta de interesse ou habilidade política, sobretudo no início de seu funcionamento – 52^a legislatura –, em que a presidência foi ocupada por um membro da não coalizão (Ferreira, 2021), e a ocupação da relatoria era equiparada entre membros da coalizão e de fora da coalizão.

Outrossim, pode-se refletir que a ocupação da não coalizão é resultado da falta de interesse de coalizão em determinados projetos, ao passo que se deixou os projetos de propositores de fora da coalizão na relatoria da própria não coalizão. Ou seja, esse cenário é um reflexo do forte controle horizontal coalizacional, em que os partidos da coalizão se interessavam mais pela relatoria de projetos da própria coalizão – de outros partidos da coalizão. Uma forma dos parceiros da coalizão regularem mutuamente a fim de evitar alterações indesejáveis e distantes dos acordos pré-legislativos no momento da coalizão.

Por último, importante destacar o poder positivo da CRA, em que observa-se que os relatores, independente de pertencimento à coalizão, empenharam-se em acrescentar aditivos nos projetos – emendas e substitutivos. Alinhado ao papel revisionista do Senado. Observa-se também que os projetos decididos pelo poder *terminativo* entraram mais vezes em pauta, refletindo o esforço dos senadores em aprimorarem o projeto, já que não seria deliberado em plenário. E nota-se que os pareceres que entraram com mais frequência em pauta receberam mais indicativo de alteração, ao passo que os pareceres de indicativo de aprovação sem alterações entraram em menor número de vezes em pauta, quer dizer, ora havia controvérsias, ora havia concordâncias.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, A. Do plenário às comissões: mudança institucional na Câmara dos Deputados. In: PERLIN, Gabriela; SANTOS, Manoel Leonardo. **Presidencialismo de coalizão em movimento**. Ed. Brasília: edições Câmara. p. 403-431, 2019.
- ARAÚJO, P. M. O bicameralismo no Brasil: argumentos sobre a importância do Senado na análise do processo decisório federal. **Política & Sociedade**, v. 11, n. 21, p. 83-135, 2012.
- BRASIL. Senado Federal. **Regimento Interno**. 2023. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno#/>. Acesso em: 23 jan. 2024.
- COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. **A Theory of Legislative Parties**. Legislative Leviathan. Party Government in the House. Berkeley: Ed-University of California Press, 1993.
- CNA. Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. PIB do agronegócio fecha 2024 com crescimento de 1,81%. **CNA Brasil**, Brasília, DF, 20 mar. 2025. Disponível em: <https://www.cnabrasil.org.br/noticias/pib-do-agronegocio-fecha-2024-com-crescimento-de-1-81>. Acesso em: 17 jul. 2025.
- CNA. Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. PIB do agronegócio cai 2,99% em 2023. **CNA Brasil**, Brasília, DF, 26 mar. 2024. Disponível em: <https://www.cnabrasil.org.br/noticias/pib-do-agronegocio-cai-2-99-em-2023>. Acesso em: 17 jul. 2025.
- FERREIRA, W. R. S. Perfil sociopolítico dos membros titulares da Comissão da Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal. **Rev. CAOS**. n. 23, v. 2, 2019.
- FERREIRA, W. R. S. **Controle partidário da relatoria versus a presidência da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária – CRA no Senado Federal**. Estudos do 1º Congresso de Ciência Política do Nordeste. Tema: Democracia, instituições Políticas e Políticas Públicas. ISBN 978-65-89091-40-0. n. 1, v. 1, 2021.
- FERREIRA, W. R. S.; RUBIATTI, B. C. Perfil sociopolítico dos relatores na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal (2005/18). **Rev. Eletrônica de Ciência Política (RECP)**. ISSN: 2236-451X. n. 2. v.12, 2021.
- FERREIRA, W. R. S.; RUBIATTI, B. C. Caracterização da Expertise dos Senadores Membros da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal (2005-2018). **Revista Novos Olhares Sociais**. v. 5, p. 141-171, 2022.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem Constitucional**. 2a. ed. Rio de Janeiro-RJ: Editora FGV, 2001.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Instituições políticas e governabilidade: Desempenho do governo e apoio Legislativo na democracia brasileira. In: MELO, C. R.; SÁEZ, M. A. **A democracia Brasileira: Balanços e perspectivas para o século 21.** Belo Horizonte: ed. UFMG, 2007.

FREITAS, A. **Presidente, coalizão e maioria.** O Presidencialismo de Coalizão. Ed. Rio de Janeiro-RJ: editora Fundação Konrad Adenauer, cap. 3, p. 60-84, 2016.

INÁCIO, M.; REZENDE, D. Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas. **Revista Opinião Pública.** Ed. Campinas-SP. n. 2, p. 298-335, 2015.

KREHBIEL, K. **Information and legislative organization.** Ann Arbor: Ed- University of Michigan Press, 1991.

LEMOS, L. B. O sistema de comissões no Senado brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 1990. In: LEMOS, L. B. (Org.). **O Senado Federal brasileiro no pós-constituinte.** Ed. Brasília: edições Unilegis de Ciência Política. Senado Federal. v. 4, p 351-390, 2008.

RUBIATTI, B. C. Sistema de resolução de conflitos e o papel do Senado como câmara revisora no bicameralismo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciência Política,** n. 23, p. 35-74, 2017a.

RUBIATTI, B. C. Organização interna das Casas Legislativas da Argentina, Brasil e México: estratégias individualistas ou reforço da representação partidária? In: MENEZES, M.; JOHAS, B.; PEREZ, O. (Orgs.) **Instituições políticas e sociedade civil.** Teresina: EDUFPI, p. 201-237, 2017b.

RUBIATTI, B. C. Para além do plenário: o papel decisório das comissões no Senado Federal Brasileiro. **Revista de Sociologia e Política.** n. 75, vol. 28, p. 1-19, 2020.

RUBIATTI, B. C. Partidos e coalizões nas presidências das comissões do Senado brasileiro (1995-2018). **Revista Debates,** v. 18, n. 3, p. 10-33, 2024.

RUBIATTI, B. C. Ocupação de postos-chave no Senado: perfil dos presidentes da CCJ e da CAE entre 1995 e 2018. **Revista de Informação legislativa,** v. 62, n. 245, p. 43-70, 2025.

SANTOS, F. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. In: SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de coalizão.** Ed. Belo Horizonte: editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ. Coleção Origem. cap. 2, p. 59-82, 2003.

SANTOS, F.; ALMEIDA, A. Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados. **DADOS. Revista de Ciências Sociais,** Rio de Janeiro, n. 4, v. 48, p. 693-735, 2005.

SANTOS, F.; ALMEIDA, A. **Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão.** Curitiba: Ed. Appris, 2011.

VASQUEZ, V.; FREITAS, G. Mudanças institucionais e suas consequências: uma análise do sistema de comissão brasileiro. **Rev. CAOS.** n. 23, v. 2, 2019.



C A P Í T U L O 8

ENTRE TERRITÓRIOS E URNAS: UMA AVALIAÇÃO DA GEOGRAFIA DO VOTO INDÍGENA NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS

Jorge Lucas Nery de Oliveira

Doutorando em Ciência Política pelo IESP-UERJ, mestre em Ciência Política pelo PPGCP-UFGP e aluno contemplado com o intercâmbio acadêmico oferecido via PROCAD-AMAZÔNIA.

Carlos Augusto da Silva Souza

Economista (UFPA), Mestre e Doutor em Ciência Política (IUPERJ), professor e pesquisador da faculdade de Ciências Sociais (UFPA) e do programa de pós-graduação em Ciência Política (UFPA).

INTRODUÇÃO

As condições de acesso e o desempenho de candidaturas e partidos étnicos nas eleições têm sido objeto de intensos debates, especialmente em países pluriétnicos marcados por sociedades altamente divididas. Mais recentemente, esse tema também tem ganhado relevância na América Latina, com pesquisas voltadas a compreender o acesso de minorias étnicas, em especial dos povos indígenas, à política formal, com ênfase na dinâmica da competição partidário-eleitoral.

A literatura nos indica que esse acesso depende de alguns fatores, dentre eles, o grau de organização do movimento indígena local, e isso se liga diretamente ao contexto histórico e dos conflitos aos quais esses povos estavam submetidos. Além da questão organizacional precedida por um contexto histórico específico, Rice e Van Cott (2006) destacam elementos institucionais que moldam o acesso de grupos minoritários à competição política, como o formato do sistema partidário e eleitoral e as legislações eleitorais. Por fim, o tamanho da população indígena no território também se apresenta como uma condição necessária para emergência de candidaturas e partidos étnicos.

Segundo dados do Censo de 2022, 1,7 milhões de indígenas vivem no país, sendo a maior parte vivendo fora de Terras Indígenas, destaca-se a presença no norte do país (44%) e na região nordeste (31%), sendo Manaus (AM) e São Gabriel da Cachoeira (AM) os municípios com maior quantidade de pessoas autodeclaradas

indígenas. Esses, estão presentes em torno de 87% dos municípios brasileiros. Não houve contagem explícita da quantidade de etnias, mas o Instituto Socioambiental (ISA) estima em 279 (considerando os povos que são plurinacionais). Esses dados indicam uma pequena densidade populacional, correspondendo a 0,8% da população total brasileira, além da grande dispersão pelo território nacional.

Na prática, esse tipo de distribuição torna mais desafiadora a organização partidária e a viabilização de candidaturas étnicas. No contexto brasileiro, essa dificuldade é agravada por um histórico de tutela e pela ausência de autodeterminação política dos povos indígenas (Conceição, 2018; Cunha, 2018; Oliveira e Freire, 2006). Em relação aos demais fatores, destaca-se, em primeiro lugar, que o sistema partidário brasileiro não se origina de clivagens sociais consolidadas, como argumentam Lipset e Rokkan (1992) para o contexto europeu.

No Brasil, sua conformação está mais relacionada ao desenho do sistema eleitoral, com eleições proporcionais de lista aberta, que incentivam a personalização do voto e a identificação do eleitor com os candidatos, em detrimento dos partidos, e aos interesses estratégicos de atores e grupos políticos no interior do Congresso Nacional (Santos, 2002).

No que diz respeito ao sistema eleitoral, o modelo proporcional tende a favorecer o acesso de minorias políticas (Lijphart, 2019). Contudo, a legislação eleitoral brasileira ainda carece de mecanismos que incentivem efetivamente as candidaturas indígenas, pois, ao contrário do que ocorre com candidaturas de mulheres e pessoas negras, que passaram a contar com dispositivos específicos de estímulo a partir da Lei nº 9.504/1997, que trata da cota de Gênero e a EC 133 que trata da obrigatoriedade da aplicação de 30% dos recursos do FEFC e do FP (em candidaturas de pretos e pardos), os indígenas ainda continuam invisibilizados na política formal. Em outros países da América Latina, existem mecanismos para o acesso de minorias étnicas, como a reserva de assentos e eleições especiais (Bird, 2014).

É no contexto desse debate que este artigo se insere. Nele pretende-se testar, no contexto das eleições proporcionais brasileiras, de forma agregada, a relação entre a distribuição espacial dos votos e o tamanho da população indígena nos municípios. Como mencionado anteriormente, a literatura aponta que o número de indígenas em determinada localidade está correlacionado com a emergência de partidos étnicos e o sucesso eleitoral de candidaturas indígenas (Rice e Van Cott, 2006). Ressalta-se que não se trata de uma análise de comportamento político individual, tampouco se pretende examinar diretamente hipóteses relacionadas ao voto de identificação (*in-group*) ou rejeição (*out-group*), conforme discutido por Heath, Verniers e Kumar (2015) e Reilly (2021).

Optou-se por considerar como candidaturas indígenas todos os candidatos que se autodeclararam como indígena no momento da inscrição de suas candidaturas. Embora tenha um grande debate sobre a validade da autodeclaração como elemento de identificação racial, principalmente sobre legitimidade étnica (Paula, 2022), é um dado aceito pela burocracia eleitoral e pelos partidos políticos. Além disso, a pesquisa opta em focar nas eleições municipais legislativas pela quantidade de indígenas concorrendo nessa esfera da representação, pois, nas eleições majoritárias, mesmo para prefeito, são de extrema dificuldade de acesso para candidaturas indígenas porque exigem uma somatória de condições e recursos para a disputa que a maioria dos candidatos indígenas não conseguem acessar.

A presente investigação é guiada pela seguinte pergunta de pesquisa: Qual é o efeito do tamanho da população indígena no município sobre a distribuição de votos recebidos por candidaturas indígenas? Parte-se da hipótese central de que, quanto maior a população indígena em um determinado território, maior será a proporção de votos destinada a candidatos indígenas nas eleições proporcionais na esfera local. A análise recorre a dados das eleições de 2016 e 2020, combinados com informações do Censo Demográfico de 2022, considerando todos os municípios que apresentaram pelo menos uma candidatura indígena em um desses pleitos. Esse recorte se justifica pela acentuada diferença de candidaturas entre os grupos raciais, em especial, Branco e Pardos em relação às candidaturas indígenas.

Os resultados obtidos por meio de regressão linear múltipla oferecem indícios que confirmam a hipótese formulada. Mesmo após o controle por variáveis, como o número de assentos no município e o IDHM, a proporção de população indígena permanece significativamente associada a uma maior votação em candidaturas indígenas. Isso indica que a presença indígena territorializada é um fator relevante para a viabilização política desses grupos. A constatação reforça a importância de compreender a distribuição espacial da população indígena como elemento central para a análise de sua representação política, evidenciando que a densidade populacional indígena pode funcionar como base de apoio eleitoral.

O paper é estruturado em 4 seções além desta introdutória, na primeira seção analisaremos um breve contexto da literatura sobre candidaturas indígenas, após isso, teremos uma seção metodológica que guiará as escolhas feitas para a pesquisa, na terceira seção apresentei os resultados e na quarta, as discussões e implicações e limitações da pesquisa.

CANDIDATURAS INDÍGENAS NO BRASIL

A literatura latino-americana tem destacado a luta dos povos indígenas por reconhecimento político como elemento central para a conquista de direitos sociais e institucionais. Diferentemente de contextos em que o poder foi compartilhado por necessidade de estabilidade estatal (como em países com sociedades divididas na Europa), no caso latino-americano, o acesso ao poder por grupos étnicos historicamente marginalizados tem sido mais restrito. Autoras como Rice e Van Cott (2006) mostram que a emergência de partidos indígenas ocorrida na década de 1990, está associada à precariedade da representação dos partidos tradicionais e ao enfraquecimento das clivagens de classe, impulsionando novas formas de organização política com base na identidade étnica. Esses partidos surgem como resposta a um contexto de exclusão, fragmentação e insatisfação com a política tradicional.

As formas de acesso institucional à representação de grupos étnicos minoritários variam conforme o arranjo político de cada país. Bird (2014) classifica esses mecanismos em três tipos principais: assentos reservados para partidos étnicos, inclusão por partidos pan-étnicos e distritos eleitorais especiais. No caso da Bolívia, por exemplo, o sistema permite a escolha por uma circunscrição indígena, favorecendo a representação direta. No Brasil, propostas semelhantes, como a criação de cadeiras parlamentares destinadas exclusivamente a indígenas, enfrentaram resistência, sendo consideradas por alguns inconstitucionais (Conceição, 2018).

No Brasil, as candidaturas indígenas não são numerosas, mas estão presentes de forma contínua. Segundo Paula (2020), entre 1976 e 2016, foram eleitos 583 indígenas de 90 etnias, com mandatos exercidos em 145 municípios, majoritariamente em cargos legislativos (518 vereadores). Os partidos mais recorrentes foram PT, MDB, PSDB e PSB. A distribuição regional indica forte presença no norte e no nordeste. A partir de 2016, observou-se uma reorientação política: candidatos indígenas passaram a ser cada vez mais eleitos por partidos de centro-direita e direita, seguindo a classificação de Bolognesi, Ribeiro e Codato (2023), especialmente na Amazônia Legal, onde está a maior quantidade de candidaturas. Em 2020, 75% dos vereadores indígenas eleitos na região pertenciam a partidos desse espectro, sinalizando uma mudança no padrão de alianças históricas dessas candidaturas.

Esse fenômeno se relaciona às oportunidades de acesso eleitoral oferecidas por partidos maiores, com capilaridade local e mais recursos. A literatura latino-americana sugere que, além de variáveis institucionais, como magnitude distrital e permissividade para criação de partidos, fatores estruturais e o grau de organização política das comunidades indígenas influenciam diretamente no desempenho e sucesso eleitoral. No Brasil, o pertencimento étnico, aliado à histórica estigmatização

e à dificuldade de inserção no debate público, reforça os desafios dessas candidaturas, além da pequena população, diferente de outros países vizinhos. Ainda assim, o protagonismo político indígena tem se consolidado nas últimas décadas, com maior visibilidade e conquistas simbólicas e institucionais, mesmo diante de uma legislação eleitoral pouco adaptada à diversidade étnica do país.

A estrutura do sistema eleitoral brasileiro impõe barreiras significativas à participação política dos povos indígenas, agravando desigualdades já existentes. Entre os obstáculos apontados por Andrade e Carvalho (2019) estão as exigências legais, como alistamento eleitoral, quitação militar, domicílio eleitoral e domínio da língua portuguesa. Muitos indígenas, especialmente os aldeados, não têm acesso a serviços que permitam cumprir essas exigências, o que compromete seu direito de votar e ser votado. Além disso, a exigência do domínio da língua portuguesa como critério de alfabetização exclui candidatos que dominam apenas sua língua originária, desconsiderando o princípio da autodeterminação dos povos, celebrado na Constituição de 1988.

A filiação partidária, outro requisito obrigatório, também representa uma barreira. Segundo Codato, Lobato e Castro (2016), fatores como a ausência de diretórios partidários em regiões indígenas, redes pessoais entre candidatos e dirigentes, além das estratégias e interesses dos partidos, limitam a inserção dessas candidaturas. A escolha por apoiar ou não candidatos indígenas é frequentemente condicionada por interesses locais e pela lógica de funcionamento dos partidos, o que marginaliza ainda mais essas vozes. Assim, os entraves não se resumem apenas às regras eleitorais, mas também à dinâmica excludente da política tradicional brasileira.

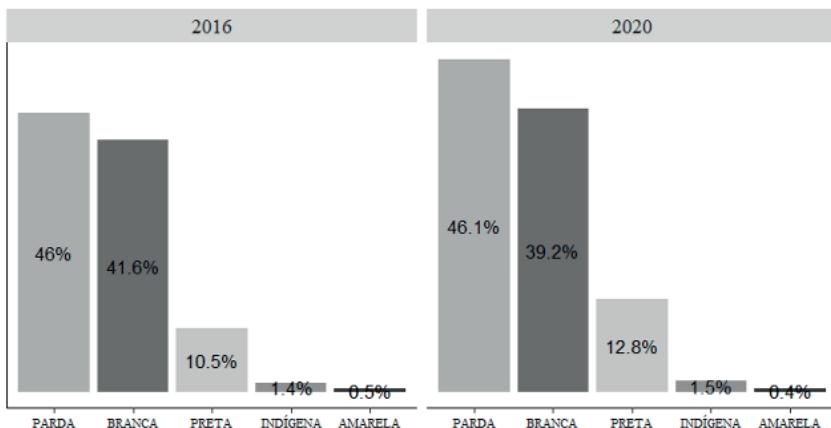
Apesar de avanços simbólicos, como a criação do Ministério dos Povos Indígenas em 2023, e concretos como a eleição de 5 deputados federais indígenas em 2022, ainda não existem mecanismos institucionais robustos que favoreçam a participação indígena com mandatos eleitorais. Propostas para criação de cadeiras especiais, semelhantes às experiências da Bolívia ou Nova Zelândia, não avançaram no Congresso Nacional (Conceição, 2018).

Nesse cenário, mulheres indígenas podem encontrar algum respaldo institucional por meio de políticas voltadas à promoção de gênero, principalmente com a da Lei nº 9.504/1997, mas é importante ressaltar que a inefetividade dessas medidas já é amplamente reconhecida, uma vez que, na maioria dos casos, os partidos políticos acabam sendo isentados de sanções em composições posteriores. Ainda assim, elas permanecem desassistidas no tocante à sua identidade étnica.

Nas duas eleições analisadas aqui, houveram 1.495 candidaturas indígenas em 2016 e 1.960 em 2020, disputando em 478 e 523 municípios, respectivamente. Em trabalho anterior, comparou-se a diferença de considerar a totalidade de

candidaturas e o número de candidaturas considerando os municípios que os partidos apresentaram pelo menos 1 candidatura indígena. Nas candidaturas totais, indígenas ficam com 0,3% em 2016 e 0,4% em 2020. Considerando um “banco indígena”, a disparidade entre os grupos raciais é menor, facilitando a comparação. No gráfico a seguir identificou-se o valor percentual das candidaturas considerando o banco indígena.

Gráfico 1 - Distribuição em proporção de candidaturas nas eleições de 2016 e 2020 no banco indígena.



Fonte: Oliveira e Pinheiro, 2024. Anais eletrônicos do 14º Encontro da ABCP.

Dessa forma, utilizou-se, para a análise realizada neste artigo, um banco de dados mais reduzido, contendo apenas as candidaturas em municípios que tinham pelo menos 1 candidatura indígena disputando. Na seção seguinte, são apresentados em maior detalhe os procedimentos metodológicos adotados para o tratamento e análise desses dados.

METODOLOGIA

A pesquisa tem uma abordagem quantitativa, utilizando-se dados das eleições de 2016 e 2020 disponibilizados pelo TSE, bem como informações do Censo de 2022 sobre o quantitativo da população indígena nos municípios. A análise abrangerá candidaturas aptas eleitas e não eleitas para os cargos de vereador em todos os municípios com candidaturas indígenas em 2016 e 2020. Para avaliar a relação entre as variáveis, adotou-se como estratégia de identificação uma regressão linear múltipla, com o objetivo de mensurar o efeito das variáveis independentes (ou preditoras) sobre a variável dependente, permitindo identificar a contribuição individual de cada fator na explicação da variabilidade dos resultados eleitorais.

A hipótese central da pesquisa é que “a proporção de votos nominais destinados a candidatos indígenas aumenta conforme cresce a população indígena no município”. Para testá-la, utilizou-se como variável dependente a proporção de votos nominais recebidos por candidaturas indígenas, calculada a partir da razão entre a soma de votos nominais destinados a essas candidaturas e o total de votos nominais do município. A principal variável independente é a porcentagem de população indígena no município, obtida pela razão entre a população indígena e a população total local. Como variável de controle, foi utilizada a quantidade de cadeiras em disputa no município e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). Variáveis a nível de candidatura não serão utilizadas nessa análise, sejam as sociais, ou econômicas.

No Quadro a seguir, vamos indicar as variáveis que compõem o modelo de regressão linear.

Quadro 1 - Descrição das variáveis inseridas no modelo de regressão linear múltipla

Tipo/variável	Descrição
Variável dependente	
Perc_votos_indigenas	% de votos em indígenas por município e ano de eleição
Variáveis independentes	
Perci_indi	% de população indígena por município e ano de eleição
Cadeiras	Quantidade de assentos em disputa no município
IDHM	Índice de desenvolvimento humano municipal em 2010

RESULTADOS

Na tabela a seguir, indicou-se o resultado de três modelos lineares, que intercalaram as variáveis independentes: o primeiro “Modelo base” tem a relação entre o percentual de votos em candidaturas indígenas e o percentual de indígenas no município; o segundo “magnitude” adiciona a quantidade de cadeiras em disputa como controle; e o terceiro modelo adiciona o IDHM do município como controle.

Tabela 1 - Coeficientes de 3 modelos de regressão múltipla

	Modelo Base	Magnitude	Socioeconômico
(Intercept)	0.005	-0.131***	-2.245***
	(0.005)	(0.011)	(0.053)
perc_indi	41.332***	41.511***	42.450***
	(0.053)	(0.054)	(0.059)
cadeiras		0.007***	-0.005***
		(0.000)	(0.001)
idhm			3.282***
			(0.080)
Num.Obs.	229957	228469	228469
R2	0.728	0.728	0.730
R2 Adj.	0.728	0.728	0.730
+ p < 0.1, * p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001			

Os resultados dos três modelos de regressão apresentados na tabela indicam uma associação robusta entre o percentual de população indígena no município (perc_indi) e a votação em candidaturas indígenas. Em todos os modelos vigentes – Base, Magnitude e Socioeconômico – o coeficiente de perc_indi é positivo, estatisticamente significativo ao nível de 0,1% ($p < 0.001$), e bastante elevado: variando de 41.332 a 42.450. Isso sugere que, a cada ponto percentual adicional de população indígena no município, há um aumento estimado de mais de 41 pontos na variável dependente, a proporção de votos em candidaturas indígenas no município. Essa consistência reforça a hipótese central do estudo.

A inclusão das variáveis de controle como o número de cadeiras (no modelo Magnitude) e o IDHM (no modelo Socioeconômico) não altera substancialmente o efeito de perc_indi, que se mantém estável e com coeficientes semelhantes em magnitude e significância. A variável cadeiras apresenta um efeito positivo no segundo modelo e negativo no terceiro, também com significância estatística elevada,

mas com efeito quase irrisório. Já o IDHM surge apenas no terceiro modelo, com um coeficiente positivo e estatisticamente significativo, embora com influência muito menor na variação da variável dependente, o aumento do IDHM gera um impacto positivo na proporção de votos em candidaturas indígenas.

No que se refere à qualidade dos modelos, os resultados indicam que aproximadamente 73% da variância na variável dependente é explicada pelos modelos, o que representa uma capacidade explicativa bastante elevada para análises com dados em nível municipal. A estabilidade do R^2 , mesmo com a adição de variáveis de controle, sugere que o percentual de população indígena é, por si só, um dos principais fatores explicativos para a proporção de votos em candidaturas indígenas nos municípios. No conjunto, os resultados destacam a importância da presença populacional indígena como fator decisivo para o desempenho eleitoral, mesmo diante de diferentes arranjos institucionais e níveis de desenvolvimento.

DISCUSSÕES

Os resultados obtidos sugerem uma relação significativa entre o tamanho da população indígena e o apoio eleitoral às candidaturas indígenas. Embora essa associação possa parecer intuitiva ou até mesmo óbvia, é importante destacar que ela nunca havia sido testada de forma sistemática no contexto brasileiro. A confirmação dessa hipótese, ainda que inicial, contribui para preencher uma lacuna na literatura sobre representação política indígena no país.

No entanto, essa constatação abre caminho para investigações mais aprofundadas, que considerem, por exemplo, o comportamento eleitoral dos próprios indígenas, os vínculos com suas lideranças e as particularidades da política local. Compreender como essas candidaturas se articulam, quais estratégias utilizam e como os eleitores indígenas se mobilizam é essencial para avançar na análise das condições de representação e participação desses grupos no sistema político brasileiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho, fruto de um recorte da dissertação de mestrado de Oliveira (2025), procurou compreender os impactos da presença demográfica indígena sobre o desempenho eleitoral de candidaturas indígenas nas eleições municipais brasileiras de 2016 e 2020. A partir da combinação de dados do TSE com o Censo Demográfico de 2022, foram identificados os municípios que tiveram candidaturas indígenas e construída uma variável dependente que representa a proporção de votos nominais recebidos por esses candidatos. Por meio de regressão linear múltipla, foi possível observar que a variável de maior impacto na explicação da quantidade de votos em indígenas foi a proporção de população indígena no município, corroborando

a hipótese de que maior presença populacional tende a ampliar as chances de êxito eleitoral. Assim, contribui com a literatura ao fazer uma análise ainda não testada para o caso brasileiro.

Além de confirmar a hipótese, o trabalho também contextualizou os desafios estruturais que limitam a participação indígena no sistema político formal, como as exigências do alistamento, filiação partidária, domicílio eleitoral e barreiras linguísticas (Andrade e Carvalho, 2019). Essas dificuldades, associadas à ausência de mecanismos institucionais de incentivo à representação indígena, revelam uma cidadania incompleta para esses grupos. Portanto, os achados sugerem que, embora a presença populacional seja um fator relevante, ela não é suficiente por si, sendo necessário reformar as regras institucionais e ampliar o apoio político e institucional para garantir a efetiva inclusão dos povos indígenas na democracia representativa brasileira.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Bruna Ferreira de; CARVALHO, Volgane O. **Participação política dos povos indígenas e a perpetuação do cenário político.** Ed. Revista do TRE-RS / Tribunal Regional Eleitoral, Rio Grande do Sul. Ano 24, n. 46, janeiro/junho de 2019.

ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS. Apib lança bancada com candidatos indígenas pela primeira vez. APIB, Brasília, 29 de ago. de 2022.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. **Escaños reservados para minorías étnicas:** experiencia extranjera. Santiago: BCN, 2024. Disponível em: <https://www.bcn.cl>. Acesso em: 5 dez. 2024.

BIRD, Karen. Ethnic quotas and ethnic representation worldwide. **International Political Science Review**, v. 35, n. 1, p. 12-26, 2014.

BOLOGNESI, B.; RIBEIRO, E.; CODATO, A. Uma Nova Classificação Ideológica dos Partidos Políticos Brasileiros. **Dados**, v. 66, n. 2, p. e20210164, 2023.

CODATO, Adriano; LOBATO, Tiemi; CASTRO, Andréa Oliveira. "VAMOS LUTAR, PARENTES!" As candidaturas indígenas nas eleições de 2014 no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 32, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/ckNHQ7ChG75QPwCYWVmnpdx/?format=pdf&lang=pt>

CONCEIÇÃO, Keyla Francis de Jesus da. **A invisibilidade do indígena no processo eleitoral brasileiro:** As Organizações Indígenas e a luta pela representação política. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília. Brasília, p. 48-82, 2018.

CUNHA, Manuela Carneiro da. Índios na constituição. **Novos estudos CEBRAP**, v. 37, n. 3, p. 429-443, 2018.

HEATH, Oliver; VERNIERS, Gilles; KUMAR, Sanjay. Do Muslim voters prefer Muslim candidates? Co-religiosity and voting behaviour in India. **Electoral Studies**, v. 38, p. 10-18, 2015.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. ISA. **Quantos são?** Disponível em: https://pib.socioambiental.org/pt/Quantos_s%C3%A3o%3F. Acesso em: 29 jul. 2025.

LIPPHART, Arend. **Modelos de Democracia**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2019.

LIPSET, Seymour Martin; ROKKAN, Stein. Estruturas de clivagem, sistemas partidários e alinhamentos dos eleitores. In: LIPSET, Seymour Martin. **Consenso e conflito: ensaios de sociologia política**. Lisboa: Gradiva, 1992. p. 161-259.

OLIVEIRA, J. L. N.; PINHEIRO, F. N. Dinâmicas de representatividade: um estudo quantitativo sobre a participação política indígenas nas eleições municipais de 2016 e 2020 para o legislativo municipal. In: 14º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 2024, Salvador. disponível em: 14º Encontro ABCP - **Anais Eletrônicos**.

OLIVEIRA, João Pacheco de; FREIRE, Carlos Augusto da Rocha. **A presença indígena na formação do Brasil**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade; LACED/Museu Nacional, 2006.

OLIVEIRA, Jorge Lucas Nery de. **Dinâmicas de representatividade: as candidaturas indígenas na disputa pelo legislativo municipal nas eleições de 2016 e 2020**. Universidade Federal do Pará, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-graduação em Ciência Política, dissertação de mestrado, 2025.

PAULA, Luís Roberto de. A participação indígena em eleições municipais no Brasil (1976 a 2016): uma sistematização quantitativa preliminar e alguns problemas de investigação. In: VERDUM, Ricardo; PAULA, Luís Roberto de (Orgs.). **Antropologia da Política Indígena Experiências e dinâmicas de participação e protagonismo indígena em processos eleitorais municipais** (Brasil-América Latina). Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Antropologia, 2020. p. 21-107. Disponível em: Acesso em: 14 dez. 2021.

PAULA, Luís Roberto de. 'Jogando com as identidades': um perfil multidimensional das candidaturas e dos mandatos indígenas conquistados nas eleições de 2018 e 2022 e uma tipologia de modalidades de legitimidade indígena na arena político partidária nacional. In: PAULA, L. R. de; VERDUM, R.; SOUZA LIMA, A. C. (Org.). **Participação indígena em eleições: desafios técnicos e políticos no processo eleitoral brasileiro de 2022**. Rio de Janeiro: Mórula, 2022. p. 21-74.

REILLY, Benjamin. Cross-ethnic voting: An index of centripetal electoral systems. **Government and Opposition**, v. 56, n. 3, p. 465-484, 2021.

RICE, Roberta; VAN COTT, Donna Lee. The emergence and performance of indigenous peoples' parties in South America: A subnational statistical analysis. **Comparative Political Studies**, v. 39, n. 6, p. 709-732, 2006.

SANTOS, Fabiano. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002.

SOUZA, Carlos Augusto da Silva; OLIVEIRA, Cloves; MARTINS, Joyce Leão. As minorias políticas: a sub-representação dos gêneros, raças e etnias. In: Antônio Lavareda; Helcimara Telles (Org.). **Eleições municipais na pandemia**. Rio de Janeiro: FGV, 2022, v. 1, p. 168-191.

SOUZA, Carlos Augusto da Silva; SOARES, Leonardo Barros; SANTOS, Rodrigo Dolandeli. Candidatas e candidatos indígenas eleitos e não eleitos para as Câmaras Municipais do Brasil. In: Antônio Lavareda; Helcimara Telles. (Org.). **Eleições municipais: Novas ondas na política**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2020.



CAPÍTULO 9

AS IDEIAS ANTIAMBIENTAIS DA APROSOJA BRASIL E A GESTÃO DE JAIR BOLSONARO (2019-2022)

Marcos Felipe Rodrigues de Sousa

Durbens Martins Nascimento

INTRODUÇÃO

Este artigo decorre da tese de doutorado intitulada *As ideias antiambientais de grupos de interesses do agronegócio na gestão de Jair Bolsonaro (2019-2022)* (Sousa, 2024), defendida pelo respectivo autor principal deste artigo. Na tese, foi avaliado não apenas as ideias antiambientais de um grupo de interesse, mas das seguintes organizações: Associação Brasileira dos Produtores de Soja (Aprosoja), a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e a Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG). A partir de um recorte dos resultados da respectiva tese, investigamos a interação entre as ideias antiambientais promovidas pela Aprosoja com as políticas socioambientais durante o mandato de Jair Bolsonaro. A análise considera se essas políticas públicas convergiram ou divergiram das ideias e discursos de um dos principais grupos de interesse do agronegócio brasileiro, destacando as condições que contribuíram para a institucionalização de ideias antiambientais em legislações, programas e normativas do Estado brasileiro no contexto de ascensão do bolsonarismo no país. Os resultados revelam o impacto das ideias e agendas antiambientais desse grupo nas instituições durante o governo Bolsonaro.

A literatura sobre o agronegócio já demonstrava uma associação direta entre o agronegócio e o governo de Jair Bolsonaro. Como em Pompeia (2023a, 2023b, 2024a), em que o alinhamento do agronegócio com Bolsonaro se categoriza por meio de um ‘agrobolsonarismo’, em que se observa uma aproximação de agendas em comum entre esses. No entanto, é importante notar que as ideias antiambientais do agronegócio não surgiram com o mandato de Jair Bolsonaro; elas têm raízes na história do próprio agronegócio no país, com seus grupos de interesse defendendo

mudanças nas regulações ambientais e fundiárias de forma articulada já durante a constituinte de 1988 (Bruno, 2017). A candidatura e a eleição de Jair Bolsonaro representou um contexto favorável para a implementação de ideias antiambientais históricas defendidas por setores do agronegócio.

A convergência entre grupos de interesses do agronegócio e o mandato de Bolsonaro não se restringiu apenas às ideias, mas também influenciou a política de indicações ministeriais, como a nomeação de figuras importantes do agronegócio brasileiro, como de Tereza Cristina e Marcos Montes para o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA). Embora tenha havido algumas divergências internas sobre ideias antiambientais entre os grupos do agronegócio, especialmente em relação às propostas ambientais de setores como a ABAG, os resultados mostram uma ampla convergência das ideias antiambientais da Aprosoja com o governo. Isso é particularmente evidente nas políticas socioambientais analisadas neste artigo, como o licenciamento ambiental, a reforma fundiária, os agrotóxicos, a demarcação de terras indígenas e os projetos de leis liderados pela FPA e pelo governo Jair Bolsonaro. Os resultados encontrados, tanto nas propostas dirigidas aos presidenciáveis quanto nas defesas de ideias ao longo dos anos, corroboram os achados de Pompeia (2024a, 2024b, 2023a, 2023b).

METODOLOGIA

A metodologia utilizada visa responder o seguinte critério: a forma como as ideias e agendas de grupos de interesses do agronegócio brasileiro convergiram ou divergiram com as políticas públicas socioambientais de Jair Bolsonaro. As políticas avaliadas são as políticas de fiscalização e controle ao desmatamento, a liberalização dos agrotóxicos, a não demarcação de terras indígenas, a flexibilização do licenciamento ambiental e a regularização fundiária. Além dessas temáticas, o artigo considerou as ideias propostas durante as eleições presidenciais que fomentam ideias antiambientais, a partir das agendas de segurança, logística, política agrícola, política externa e questões tributárias. Isso é, avaliando como as agendas defendidas pela Aprosoja propagam ideias antiambientais.

O recorte da pesquisa são as eleições de 2018 e 2022 e a gestão presidencial de Jair Bolsonaro (2019-2022), levando em conta a formulação e implementação de políticas que levaram a um desmonte institucional de arranjos das políticas socioambientais (Araújo, 2023). A pesquisa é conduzida com métodos qualitativos, fazendo uso de dados secundários abertos, tanto qualitativos, por meio de dados de textos. Para a coleta e interpretação de dados, utilizamos a análise de conteúdo documental.

O uso da metodologia qualitativa analisa e gera resultados através do significado de um fenômeno usando “palavras” como dados, considerando a perspectiva dos pesquisados (Edmonds; Kennedy, 2017; Merriam; Tisdell, 2016). Embora seja de conhecimento comum a partir da literatura a ineficiência e o desmonte do Governo Bolsonaro perante as políticas ambientais (Araújo, 2023; Ferrante; Fearnside, 2019), avaliamos a forma como isso ocorreu e os atores que tiveram suas ideias convergentes ou divergentes na implementação das políticas que levaram à fragilidade institucional ambiental brasileira.

A trajetória de análise de conteúdo neste artigo seguiu as etapas de pré-análise de documentos coletados, uma leitura exploratória do material, o tratamento e interpretação dos dados, e, uma análise de conteúdo temática, de acordo com Bardin (2015). A seleção do material coletado durante a pré-análise seguiu os pressupostos definidos pelo referencial teórico. As categorias de análise foram definidas posteriormente a essa etapa, a partir de recortes e trechos dos documentos coletados. A interpretação e análise dos dados ocorreu através de uma análise temática, categorizando os códigos das ideias antiambientais do Governo Federal e dos grupos de interesse do agronegócio.

A coleta de dados abrangeu o Governo Federal e um dos principais grupos de interesse representativos do agronegócio brasileiro que possuem ideias e agendas relacionadas ao meio ambiente, questões indígenas e fundiárias. Segundo os métodos da análise de conteúdo (Bardin, 2015; Sampaio; Lycarião, 2021), foram considerados casos e unidades de análise específicos. Para as categorias e unidades do Executivo Federal em relação às ideias, agendas e políticas socioambientais, foram utilizados os critérios encontrados na literatura especializada sobre as políticas socioambientais do governo bolsonarista, conforme documentado em Araújo (2023), Pompeia (2023a) e Ramos (2021).

Quadro 1 - Categorias e unidades do Executivo Federal

CASO	UNIDADE DE ANÁLISE	FONTE
Programa Eleitoral Partidário (2018 e 2022)	Campanha	Tribunal Superior Eleitoral (TSE)
Decretos e Medidas Provisórias (MPs)	Executivo Federal	Política Por Inteiro/ Governo Federal
Restrição orçamentária a órgãos ambientais	Orçamento/ Executivo Federal	Governo Federal
Desmonte da participação da sociedade civil nas políticas ambientais	Executivo Federal	Política Por Inteiro/ Executivo Federal
Projetos de Leis Antiambientais: licenciamento ambiental, agrotóxicos, reforma fundiária e demarcação, e atividades em terras indígenas	Projetos de Leis/Executivo Federal/Congresso Nacional	Política Por Inteiro/Governo Federal/Congresso Nacional
Desmonte de órgãos ambientais e operacionais	MMA/Executivo Federal	Política Por Inteiro/ Governo Federal
Estímulo a crimes ambientais	Declarações do ex-Presidente e do Governo Federal/Campanha/ Executivo Federal	Governo Federal

Fonte: elaborado pelos autores.

A coleta de dados foi realizada a partir dos respectivos sites oficiais do Governo Federal e do banco de dados da organização investigativa “Política por Inteiro”. Essa organização acompanhou os atos e efeitos do Executivo Federal bolsonarista em relação a questões socioambientais e climáticas, mantendo um extenso banco de dados com informações do Governo Federal. Esse banco de dados é alimentado principalmente pelo Diário Oficial da União. A “Política por Inteiro” analisou os 4 anos do governo Bolsonaro, registrando mais de 855 normas que afetam as leis ambientais brasileiras de janeiro de 2009 a julho de 2022, com mais de 140 mil atos que influenciaram direta e indiretamente a política ambiental e climática. Após aplicar filtros de análise para as políticas públicas, a organização catalogou 2.189 atos relevantes para políticas ambientais e climáticas (Talanoa, 2022).

Para analisar a atuação do Executivo Federal diante das ideias antiambientais, examinamos sua convergência e divergência com a Aprosoja. Avaliamos a relação de um dos grupos de interesses do agronegócio ligados às cadeias produtivas da soja para entender seu impacto nas políticas socioambientais adotadas pelo governo.

Quadro 2 - Categoria de análise dos grupos de interesses do agronegócio brasileiro

Variável	Definição	Códigos
APROSOJA	Análise de documentos, pronunciamentos e propostas do grupo de interesse aos presidenciáveis e como eles convergem ou divergem com as ideias antiambientais nas políticas públicas de Jair Bolsonaro.	<p>Documentos e notícias oriundas do site da organização, assim como fontes externas, tais como em jornais, artigos científicos e relatórios investigativos. A busca também foi feita a partir das palavras-chaves: sustentabilidade, agropecuária, desenvolvimento, Amazônia, desmatamento, Bolsonaro, Presidente, ambiental, mudança climática, licenciamento ambiental, agrotóxicos, indígenas, reforma fundiária, política ambiental, meio ambiente</p> <p>A partir da leitura intensiva dos documentos selecionados, foram categorizadas as ideias em:</p> <p>Convergente / Divergente com as políticas socioambientais de Bolsonaro.</p>

Fonte: elaborado pelos autores.

Com base nos estudos de Silva (2019), Oliveira (2020), Bruno (2017, 2022) e Pompeia (2023a; 2023b; 2024a; 2024b) foram estabelecidos critérios para a seleção dos grupos de interesse do agronegócio. Esses critérios incluem a representatividade nacional do agronegócio; a manifestação de propostas e ideias antiambientais; o envolvimento em encontros com atores ligados ao Governo Federal de Bolsonaro; o foco nos interesses do setor da soja; e um histórico de representação nacional no agronegócio brasileiro. Além disso, é importante que esse grupo tenha expressado publicamente ideias relacionadas a políticas públicas ambientais. Assim, com base nessas considerações e ajustes às escolhas anteriores de Pompeia (2023a, 2023b, 2024a, 2024b) e Silva (2019), um dos recortes do artigo para os grupo selecionado foi a Aprosoja.

As múltiplas fontes de evidências, como documentos secundários de diversas fontes, incluindo o próprio Governo Federal e os grupos de interesse do agronegócio brasileiro, se somam a informações coletadas em artigos e relatórios científicos, além do jornalismo e organizações investigativas. O uso da revisão da literatura subsidia a pesquisa, principalmente para a composição das categorias da análise de conteúdo documental, além de dialogar com os resultados já alcançados em outros trabalhos da literatura sobre os problemas de pesquisa do artigo.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A relação de Jair Bolsonaro e suas ideias antiambiamentais encontrou convergência com os setores mais extremistas e radicais do agronegócio brasileiro, principalmente nas associações de sojicultores, como a Aprosoja Brasil e a Aprosoja-MT. No dia 2 de outubro de 2018, próximo da eleição presidencial de 2018, a Aprosoja Brasil divulgou em seu site uma entrevista com seu então presidente, Bartolomeu Braz Pereira, enaltecendo a candidatura de Jair Bolsonaro e seu programa eleitoral a partir de suas ideias. Bartolomeu afirmou que as propostas de Bolsonaro agradavam os produtores rurais: “o setor de grãos e de soja no Brasil está muito alinhado com o posicionamento do candidato à presidência. Ele é quase unanimidade no setor” (Aprosoja, 2018a, p. 1).

Nas considerações de Pompeia (2023b, 2024a, 2024b), o autor ressalta que lideranças de associações da produção de soja estão alinhadas a posições mais extremistas, principalmente nas ideias e propostas para agendas ambientais, fundiárias e indígenas. Na Aprosoja, isso foi consecutivo também da promoção de ideias e articulação de Antônio Galvan, que conquistou a presidência da Aprosoja -MT em 2017. No ano de 2018, próximo às eleições presidenciais, a Aprosoja divulgou um documento em seu site contendo propostas e reivindicações dirigidas aos candidatos presidenciais. A nota apresentava pautas e ideias para as políticas públicas do futuro governo. Conforme a Aprosoja (2018b, p. 1), o documento: “foi elaborado para nortear as políticas públicas do próximo governo – no sentido de pautar os assuntos que precisam ser solucionados para o campo”. O documento abordava temas como: Segurança, Meio Ambiente, Questões Fundiárias, Logística, Política Agrícola, Tributária, Política Externa e Repactuação de Dívidas. Nota-se que as propostas da Aprosoja abrangem diversos temas envolvendo ideias e interesses específicos da cadeia da soja no agronegócio, além de pautas comuns do setor, como questões ambientais e de logística. No quadro a seguir, sintetizamos as propostas:

Quadro 3 - Propostas de pautas da Aprosoja para os presidenciáveis em 2018

PAUTAS	CONTEÚDO
SEGURANÇA	i. Integração entre as polícias de fronteiras, polícias militares, civil e de fronteira. ii. Fomentar arranjos locais entre o Estado e o setor e privado. iii. Garantir a posse de armas nas propriedades em defesa da integridade física e patrimônio
AMBIENTAL	i. Liberar do licenciamento de atividade às propriedades rurais. ii. As demais licenças devem ser concedidas de forma digital automática e online, bastando declaração do proprietário rural. iii. Promover a sustentabilidade da agropecuária brasileira e não aceitar moratórias e exigências para a nossa produção que exceda a legislação ambiental nacional, impostas de forma recorrente por ONGs
FUNDIÁRIA	i. Em cumprimento à Constituição Federal, só permitir a demarcação de terras indígenas com presença de índios após a data de promulgação da constituição de 1988 ii. Não permitir ampliação de terras indígenas. iii. Considerar ato criminoso a invasão de propriedade rural com intuito de promover a expropriação
LOGÍSTICA	i. Finalizar rodovias importantes para o escoamento da safra de grãos. ii. Desenvolver os modais ferroviários e hidroviários, ainda incipientes. iii. Promover os projetos visando a integração dos modais. iv. Fomentar a construção e ampliação de portos para o arco norte do país
POLÍTICA AGRÍCOLA	i. Garantir e fomentar oferta de crédito a juros compatíveis com a atividade rural. ii. Garantir recursos para subvencionar e fomentar um seguro rural acessível e universal
TRIBUTÁRIA	i. Promover a reforma tributária e previdenciária com urgência. ii. Garantir a manutenção da Lei Kandir, sem a qual não há um agro forte. iii. Trabalhar para implementação do FEX para compensar os estados exportadores
POLÍTICA EXTERNA	i. Revisar as diretrizes de estado para política externa com objetivo de promover os principais produtos de exportação brasileiros. ii. Pautar com base em acordos bilaterais e multilaterais de interesse para o Brasil. iii. Trabalhar uma política externa de negociação bilateral com a China. iv. Reorientação das atividades do corpo diplomático com base nessas novas diretrizes. v. Fortalecer a figura dos adidos agrícolas e a estrutura de apoio junto às embaixadas, que hoje contam com mais profissionais e atividades para cultura e turismo do que para setores chaves para economia brasileira, como o agronegócio
REPACTUAÇÃO DE DÍVIDAS	i. Construção de mecanismos e linhas que permitam aos produtores repactuar dívidas não bancárias junto a importantes agentes de financiamento rural (trades e revendas). ii. Apoiar dentro do congresso as iniciativas parlamentares com esse objetivo.

Fonte: adaptado a partir de Aprosoja (2018b).

Algumas pautas propostas pela Aprosoja são transversais às questões socioambientais, não se restringindo a uma única categoria. Por exemplo, as questões fundiárias, política externa, segurança e política agrícola afetam diretamente as questões socioambientais. Muitas dessas propostas ganharam destaque na

candidatura bolsonarista, especialmente nas áreas ambientais. O conteúdo de determinadas propostas, como as voltadas para o meio ambiente e segurança, também reflete ideias historicamente defendidas por setores mais reacionários do agronegócio, como a União Democrática Ruralista (UDR).

As ideias antiambientais são evidentes na categoria ambiental. A flexibilização do licenciamento ambiental, uma pauta comum ao agronegócio, aparece como proposta da Aprosoja. A organização defende a ideia de liberar o licenciamento para atividades produtivas rurais, sugerindo que outras licenças sejam concedidas de forma digital e autodeclaratória pelo proprietário rural. Essa proposta implica alterações profundas nas instituições brasileiras, enfraquecendo a fiscalização e o controle de atividades produtivas rurais que poderiam gerar impactos socioambientais. No nível federal, o IBAMA é responsável por licenciar atividades que possam causar impactos ambientais. Nesse sentido, propor o fim do licenciamento ambiental corresponde a desmantelar uma das principais funções do órgão. No ano de 2025, o Projeto de Lei nº 2.159, de 2021, que visava flexibilizar normas do licenciamento ambiental no Brasil, foi aprovado na Câmara dos Deputados com forte apoio de organizações do agronegócio, como a Aprosoja.

Outra proposta antiambiental da Aprosoja foi a exigência do fim das moratórias, incluindo a moratória da soja. Essa moratória, estabelecida em 2006 entre o Governo Federal, empresas do setor de soja e ONGs, determinou a interrupção da compra de soja de áreas desmatadas na Amazônia após julho de 2008. A oposição de uma das principais associações ligadas à soja a essa moratória reflete uma postura antiambiental, pois a moratória visa a redução dos crimes ambientais na Amazônia. No documento da Aprosoja (2018b), é solicitado que o próximo presidente rompa com as moratórias e não aceite exigências externas de ONGs que excedam a legislação ambiental. A Aprosoja (2018b) propõe uma medida que enfraquece o combate ao desmatamento ao desconsiderar a moratória, ao mesmo tempo que exige o enfraquecimento de um dos instrumentos da legislação ambiental, o licenciamento ambiental.

Assim como setores do agronegócio, Jair Bolsonaro apresentou duras críticas ao licenciamento ambiental. No programa eleitoral partidário de Jair Bolsonaro em 2018, é destacado que grandes e pequenas obras enfrentam barreiras no licenciamento ambiental: “enfrentado barreiras quase intransponíveis no licenciamento ambiental. Há casos que superam os dez anos. Faremos com que o licenciamento seja avaliado em um prazo máximo de três meses” (Brasil, 2018, p. 71). Há uma convergência com ressalvas aqui, pois enquanto a Aprosoja (2018b) propôs o fim do licenciamento ambiental, Bolsonaro propôs a flexibilização, reduzindo o prazo de avaliação. No seu plano de governo de 2022, não há menção específica ao licenciamento ambiental. No entanto, em discursos nas redes sociais, Bolsonaro criticou a fiscalização ambiental e

o licenciamento: “essa questão de licença ambiental atrapalha quando um presidente quer fazer uma obra de infraestrutura, uma estrada, quer rasgar uma estrada. Isso acontece muito na região amazônica” (Versolato; Amaral; Watanabe, 2018, p. 1).

No ano de 2021, o governo Bolsonaro emitiu uma Medida Provisória (MP 1.040/2021) que permitia que empresas de “risco médio” fossem dispensadas do licenciamento ambiental. No entanto, em 2022, o STF invalidou a concessão automática de alvarás e licenças ambientais para empresas de risco médio ao meio ambiente. Nota-se que a institucionalização das ideias antiambientais de grupos de interesse do agronegócio, acatadas por Jair Bolsonaro, não se concretizou devido às regras institucionais brasileiras, principalmente respeitadas pelo STF.

No entanto, outras ações visando a desestruturação do licenciamento ambiental ocorreram durante e após a gestão bolsonarista, como a aprovação do projeto de lei citado. A Instrução Normativa (IN) 8/2019 do Ibama visava delegar os processos de licenciamento ambiental ao cargo do Ibama, e o Decreto nº 9.669/2019 criou a Secretaria de Apoio ao Licenciamento Ambiental e Desapropriações, com a função de apoiar o Licenciamento Ambiental de obras estratégicas. Além dessas ações, destaca-se a flexibilização do licenciamento ambiental para atividades em terras indígenas através da IN nº 01/2021, que autorizava o licenciamento ambiental para empreendimentos ou atividades desenvolvidas no interior de terras indígenas, desde que a atividade fosse administrada por um indígena ou uma organização mista. Embora as instituições tenham limitado as ideias antiambientais bolsonaristas, o governo procurou instituir essas ideias de maneira infralegal.

Outras ideias antiambientais estão presentes, de forma direta e indireta, nas propostas da Aprosoja (2018b). Entre elas estão: “Garantir a posse de armas nas propriedades em defesa da integridade física e do patrimônio”; “Não permitir a ampliação de terras indígenas”; “Só permitir a demarcação de terras indígenas com a presença de índios após a data de promulgação da Constituição de 1988”; “Considerar ato criminoso a invasão de propriedade rural com o intuito de promover a expropriação”; “Fomentar a construção e ampliação de portos para o arco norte do país”; e “Repactuação de Dívidas Rurais”.

De acordo com a Comissão Pastoral da Terra (CPT), a medida do armamento poderia aumentar os conflitos violentos no campo, além de fortalecer latifundiários e seus ‘capangas’, bem como grileiros (Camargos, 2019). Como consequência, acarretaria mais violência para povos vulneráveis socialmente e garantiria o controle de territórios para a expansão de crimes ambientais. No programa partidário de 2018 e de 2022 de Jair Bolsonaro, a temática da segurança pública ganha amplo destaque. Na proposta de 2018: “Reformular o Estatuto do Desarmamento; tipificar como terrorismo as invasões de propriedades rurais e urbanas” (Brasil, 2018, p. 32).

Na proposta partidária de Bolsonaro em 2022, a ideia aparece da seguinte forma: “Assegurar a legítima defesa e prover meios para seu exercício, inclusive com o uso de arma de fogo”; “Consolidar e ampliar todas essas ações de regularização fundiária, aliadas ao direito fundamental à legítima defesa e que assegurem o acesso à arma de fogo aos cidadãos” (Brasil, 2022, p. 10). A condenação de invasões de propriedades rurais é uma pauta convergente entre a Aprosoja e as propostas de Bolsonaro, sendo uma questão histórica do agronegócio brasileiro desde as ações da UDR na Constituinte de 1988. Embora condenem a invasão de propriedades rurais, tanto Bolsonaro quanto a Aprosoja não mencionam nem condenam a invasão de terras públicas no processo de grilagem, nem a invasão de terras indígenas.

Na perspectiva bolsonarista, a solução para o conflito violento no campo é armar proprietários rurais, grileiros e latifundiários, que muitas vezes são responsáveis pelo alto número de mortes e conflitos violentos no meio rural. Em 2019, Bolsonaro sancionou a Lei nº 13.870, que permitia a posse de arma em toda a extensão de um imóvel rural, permitindo que um proprietário ou gerente de fazenda andasse armado por toda a propriedade. A Lei alterou o Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826, de 2003). O projeto de lei foi proposto e articulado junto com a FPA.

Outra ideia convergente entre a Aprosoja e Bolsonaro refere-se à demarcação de terras indígenas. As propostas da Aprosoja que se opõem à demarcação de terras indígenas refletem ideias antiambientais. Segundo o documento que reúne as ideias desse grupo de interesse, eles defendem: “só permitir a demarcação de terras indígenas com a presença de índios após a data de promulgação da Constituição de 1988; Não permitir a ampliação de terras indígenas” (Aprosoja, 2018b, p. 2). De acordo com a proposta do Marco Temporal, para que uma terra indígena seja demarcada, seria necessário que os povos indígenas estivessem ocupando a terra ou em disputa judicial sobre ela na data da promulgação da Constituição. A tese do Marco Temporal é defendida por vários grupos do agronegócio, além da Aprosoja, como a CNA e a FPA. O Marco Temporal limita a ampliação dos direitos indígenas no Brasil. Em setembro de 2023, o STF rejeitou o Marco Temporal para a demarcação de terras indígenas, decidindo que as demarcações não dependeriam da ocupação ou disputa do território pelos povos indígenas na data da promulgação da Constituição (Brasil, 2023). A decisão do STF foi celebrada por povos indígenas e grupos ambientalistas.

Em contrapartida à decisão do STF, o Congresso Nacional aprovou, em outubro de 2023, o Marco Temporal, em uma ação promovida e articulada pela FPA. No entanto, a lei foi parcialmente vetada pelo presidente Lula. Em dezembro de 2023, os vetos presidenciais foram derrubados pelo Congresso, e, em janeiro de 2024, o Marco Temporal para terras indígenas foi promulgado (Brasil, 2024). Até a redação desta pesquisa, a validade da lei ainda enfrentava impasses em processos judiciais. Além de impedir a demarcação de terras indígenas até a promulgação da Constituição,

a nova lei também permite a autorização para garimpo, plantios agrícolas e outras atividades econômicas em terras indígenas, o que pode favorecer um aumento dos problemas ambientais nessas áreas.

A não demarcação de terras indígenas encontrou convergência com as ideias e propostas de Jair Bolsonaro. Ainda em pré-campanha eleitoral, Bolsonaro afirmou que não demarcaria “um centímetro” para terras indígenas, uma promessa que se concretizou durante todo o seu mandato. Para Oliveira (2023), o processo de congelamento das demarcações ocorreu devido a mudanças internas e ao desmonte de órgãos governamentais, como a Funai. Um exemplo dessa estratégia foi a nomeação de Marcelo Xavier para a Funai. Xavier, delegado da Polícia Federal, não tinha vínculos com as causas indígenas e foi afastado de uma operação em 2014 para desocupar não indígenas de um território indígena, sob a justificativa de ter estado ao lado dos invasores.

No programa partidário de Jair Bolsonaro de 2018, não há menção a povos indígenas. Já no programa de 2022, são feitas referências à “liberdade” no uso dos recursos naturais por indígenas (uma referência à defesa de atividades econômicas em terras indígenas), à promoção da saúde e da alimentação indígena, e à “necessidade de preservação de áreas indígenas e de conservação ambiental” (Brasil, 2022, p. 37). Entretanto, as promessas de campanha de 2022 não foram condizentes com as ações institucionais bolsonaristas, tanto nos discursos quanto nos atos. A não demarcação de terras indígenas não foi mencionada no Plano Plurianual 2020-2023 do governo Bolsonaro, ao contrário da gestão anterior, que propunha a demarcação de 25 terras indígenas. Em seu Plano Anual de Ação de 2022, não há metas qualitativas para a demarcação de terras indígenas, e essa questão também não aparece nos Planejamentos Estratégicos da Funai para os anos de 2020-2023 (Oliveira, 2023). Essas ações corroboram a perspectiva antiambiental e anti-indígena de Bolsonaro, em convergência com as propostas da Aprosoja.

No primeiro ano da gestão de Bolsonaro, o governo transferiu a Funai do Ministério da Justiça para o novo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Além disso, a função de demarcação de terras indígenas foi deslocada da Funai para o Ministério da Agricultura, embora essas mudanças tenham sido alteradas pelo Congresso Nacional em 2019. Em 2019, Bolsonaro estabeleceu a Medida Provisória nº 886/2019, que transferiu a identificação e a demarcação de terras indígenas para o Ministério da Agricultura. Durante o governo Bolsonaro, a Funai alegou que essas mudanças e a pandemia de Covid-19 impediram o avanço da demarcação de terras indígenas (Oliveira, 2023). No entanto, é notável que a não demarcação era uma política prevista e uma meta do governo Bolsonaro, evidenciada desde a sua pré-campanha eleitoral. As estratégias institucionais para alcançar essa meta incluíram atos infralegais, mudanças nas nomeações, no orçamento, na reanálise de processos demarcatórios e nas equipes responsáveis pela análise técnica da demarcação.

Outras demandas da Aprosoja (2018b) referem-se ao fortalecimento econômico e de infraestrutura para o agronegócio, como pode ser visto em propostas, como: “Fomentar a construção e ampliação de portos para o arco norte do país” e “Repactuação de Dívidas Rurais”. No programa partidário de 2018, o investimento em portos e ferrovias é abordado como: “desburocratizar, simplificar, privatizar, pensar de forma estratégica e integrada” e “É necessário melhorar a eficiência portuária e reduzir custos, além de atrair mais investimentos para atender à demanda crescente do país” (Brasil, 2018, p. 77).

O mesmo documento menciona que a ampliação das ferrovias e dos portos visava integrar todas as regiões do país, fortalecendo o agronegócio, o que está em consonância com as propostas da Aprosoja (2018b). No programa partidário de 2022, é destacado: “Se não existem boas estradas, ferrovias ou hidrovias, como escoar a produção agrícola de um determinado local ou região?” (Brasil, 2022, p. 34). É evidente que muitas propostas de campanha e de gestão de Jair Bolsonaro convergem com as ideias dos grupos de interesse do agronegócio, como a Aprosoja.

Outro ponto de convergência entre as ideias da Aprosoja (2018b) e as políticas do governo Bolsonaro refere-se às dívidas do agronegócio. Em 2018, após ser eleito, Jair Bolsonaro sinalizou que pretendia perdoar a dívida do setor com o Funrural. Essa promessa estava relacionada ao Projeto de Lei nº 9.252/2017 e geraria um impacto de 18 bilhões nas contas públicas. A promessa contraria a decisão do STF, que, em 2017, tornou constitucional a cobrança do Funrural ao agronegócio. A proposta da Aprosoja (2018b) aos presidenciáveis inclui a “Repactuação de Dívidas Rurais”, especificando: “Apoiar dentro do Congresso as iniciativas parlamentares com este objetivo”. A atuação do governo Bolsonaro convergiu com esse objetivo. A promessa de anistia das dívidas rurais, feita por Bolsonaro em acordo com setores do agronegócio, beneficiaria grandes indústrias e empresários do setor, o que contraria o argumento de Jair Bolsonaro de que a anistia ajudaria o pequeno produtor.

Em um encontro promovido pela Aprosoja em 2019, o presidente da associação prometeu derrubar a moratória da soja durante o governo Bolsonaro, ideia que não se concretizou (Lorenzon, 2019). Embora essa proposta tenha sido apoiada por alguns integrantes do governo Jair Bolsonaro, como o secretário especial de Relacionamento Externo da Casa Civil, Abelardo Lupion, que afirmou que o governo avançaria para o fim da moratória, a gestão bolsonarista não conseguiu implementá-la. Ainda em 2019, o MAPA declarou que a moratória era um acordo privado que não envolvia o governo federal de Bolsonaro. Assim, a ideia de encerrar a moratória da soja evidenciou uma convergência com ressalvas entre o governo Bolsonaro e a APROSOJA, sendo uma proposta difundida pela cúpula dos setores ruralistas e pelo alto escalão do governo. Em uma nota a um jornal estrangeiro, a então ministra Tereza Cristina afirmou que o governo não tomaria medidas contra a moratória, embora a considerasse um absurdo (DW, 2020).

Outras formas de apoio a Jair Bolsonaro foram emitidas pela Aprosoja em momentos cruciais do bolsonarismo. Em 2022, após as eleições presidenciais e a derrota de Bolsonaro, a Aprosoja -MT paralisou suas atividades no estado em apoio aos protestos antidemocráticos liderados por grupos bolsonaristas, que reivindicavam a anulação das eleições presidenciais e pediam um golpe militar. Em um inquérito do STF, o ex-vice-presidente da Aprosoja, Antônio Galvan, foi acusado de financiar atos de ruptura democrática para Bolsonaro através de recursos da Aprosoja.

Dessa forma, a convergência de ideias entre a Aprosoja e as ações institucionais do governo Bolsonaro demonstrou ligações diretas, com diversas propostas do grupo de interesse sendo incluídas antes e durante o mandato de Jair Bolsonaro. Além do apoio do grupo mesmo com o fim da gestão bolsonarista. O encontro das ideias da Aprosoja com o bolsonarismo foi marcante não só nos discursos de Bolsonaro, que frequentemente incorporaram argumentos e agendas comuns à associação, mas também com recorrência em suas políticas socioambientais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados apresentados neste artigo atestam que não apenas a formulação, mas a implementação das políticas socioambientais de Bolsonaro convergiram com as ideias antiambientais defendidas pela Aprosoja, especificamente as políticas de fiscalização ambiental, do licenciamento ambiental, dos agrotóxicos e da regularização fundiária. A partir das discussões e resultados apresentados, pode-se concluir que, nos últimos anos durante o governo Bolsonaro, houve uma prevalência de ideias antiambientais e interesses privados dos grupos de interesses do agronegócio brasileiro nas políticas socioambientais da gestão federal.

Um dos principais fatores para as convergências nas comunicações, discursos e atos institucionais entre a Aprosoja e o governo foi a adesão às ideias antiambientais, especialmente aquelas relacionadas à flexibilização da legislação ambiental e às mudanças no quadro institucional das políticas ambientais. No entanto, as regras institucionais, particularmente aquelas impostas pelo STF, moderaram algumas das ações institucionais do governo bolsonarista. Embora tenha havido uma alta convergência de ideias antiambientais entre a Aprosoja e o governo Bolsonaro, a arena institucional brasileira conseguiu moderar algumas das propostas mais extremas.

Apesar da notável aproximação da Aprosoja com Jair Bolsonaro, seja por suas ideias ou interesses, é importante também considerar o impacto e a influência de outros grupos de interesse significativos do agronegócio brasileiro, como a FPA. Além de, o papel das instituições nesse processo. Nos resultados da tese citada na introdução (Sousa, 2024), foram apresentadas as ideias antiambientais de outros

grupos de interesses e a sua convergência e divergência com as políticas durante o governo Bolsonaro, como a ABAG, a CNA e a própria FPA. Ademais, a tese avalia como as instituições conduziram tais ideias. Esses resultados serão demonstrados em futuros artigos.

REFERÊNCIAS

- APROSOJA. Propostas de Jair Bolsonaro agradam produtores, diz presidente da Aprosoja Brasil. APROSOJA, Brasília, 2 out. 2018a. Disponível em: <https://aprosojabrasil.com.br/comunicacao/blog/destaques/2018/10/02/propostas-de-jairbolsonaro-agradam-produtores-diz-presidente-da-aprosoja-brasil/>. Acesso em: 20 set. 2023.
- APROSOJA. Reivindicações APROSOJA. APROSOJA, Brasília, 2018b.
- ARAÚJO, S. Desmonte da política ambiental e perda de soberania. Diálogos Soberania e Clima, v. 2, p. 7, 2023.
- BARDIN, L. Análise de Conteúdo. 1977. Edições 70, São Paulo, 2015. 288 p.
- BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Lei estabelece marco temporal para terras indígenas, mas o tema ainda vai ser julgado no STF**. Câmara dos Deputados, 28 jun. 2024.
- BRASIL. STF. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Especial Meio Ambiente**: série de matérias lembra decisões do STF sobre o tema. STF, Brasília, 5 de jun. 2023.
- BRASIL. TSE. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. DivulgaCand – Propostas ao cargo de Presidente da República (2018). TSE, 2018. Disponível em: <https://cutt.ly/KlehLzA>. Acesso em: 30 ago. 2020.
- BRASIL. TSE. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. DivulgaCand – Propostas ao cargo de Presidente da República (2018). TSE, 2022. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/eleicao>. Acesso em: 30 abr. 2023.
- BRUNO, R. Bancada Ruralista, Conservadorismo e Representação de Interesses no Brasil Contemporâneo. In: Flexor, G.; Maluf, R. (Orgs.). Questões agrárias, agrícolas e rurais: conjunturas e políticas públicas Rio de Janeiro, E-papers, 1: 155-168, 2017.
- BRUNO, R. O processo de construção da hegemonia do agronegócio no Brasil: recorrências históricas e habitus de classe. **Revista Trabalho Necessário**, [S.I.], vol. 20, n. 41, p. 01-26, 2022.

CAMARGOS, D. **Ampliação da posse de arma no campo vai aumentar violência, dizem entidades.** Repórter Brasil, [S.I.], 22 ago. 2019.

DW. Tereza Cristina: agronegócio sustentou PIB durante pandemia. **DW**, São Paulo, 15 ago. 2020.

EDMONDS, W.; KENNEDY, T. **An Applied Guide to Research Designs:** Quantitative, Qualitative, and Mixed Methods Edition. [S.I.]: SAGE Publications, Inc Publication, 2017. 392 p.

FERRANTE, L.; FEARNSIDE, P. M. Brazil's new president and 'ruralists' threaten Amazonia's environment, traditional peoples and the global climate. **Environmental Conservation**, [S.I.], v. 46, n. 4, p. 261-263, 24 jul. 2019.

LORENZON, G. **"Vamos derrubar a Moratória da Soja em 2020", diz presidente da Aprosoja BR.** São Paulo, Money Times, 6 dez. 2019.

MERRIAM, S. B.; TISDELL, E. J. **Qualitative Research:** A Guide to Design and Implementation (4th ed.). San Francisco, CA: Jossey Bass, 2016. 368 p.

OLIVEIRA, P. C. F. Como se comporta o agronegócio frente à ascensão da nova direita. In: Mayara Aparecida Machado Balestro dos Santos; João Elter Borges Miranda. (Orgs.). **Nova direita, bolsonarismo e fascismo:** reflexões sobre o Brasil contemporâneo. Ponta Grossa: Texto e Contexto, 2020, v. 1, p. 355-388.

OLIVEIRA, R. **Nenhum centímetro de terra indígena:** como o governo Bolsonaro agiu para cumprir promessa. São Paulo, Agência Pública, 27 abr. 2023.

POMPEIA, C. A movement led by agricultural elites and far-right politicians in Brazil. *Journal Of Peasant Studies*, v. 1, p. 1-25, 2024a.

POMPEIA, C. As cinco faces do agronegócio: mudanças climáticas e territórios indígenas. *Revista de Antropologia*, v. 66, p. 1-27, 2023a.

POMPEIA, C. As correntes do agronegócio durante o governo Bolsonaro: divergências e acordos em questões socioambientais. *Nuevo Mundo-Mundos Nuevos*, v. 1, p. 1, 2023b.

POMPEIA, C. Homogenizing machine: the agribusiness caucus? building of voting convergence in the Brazilian Congress. *Vibrant* (Florianópolis), v. 21, p. 1-24, 2024b.

RAMOS, A. Amazônia sob Bolsonaro. *Aisthesis*, n. 70, p. 287-310, 2021.

SAMPAIO, R. C.; LYCARIÃO, D. Análise de conteúdo categorial: manual de aplicação. Brasília: ENAP, 2021. 157 p.

SILVA, L. **O sucesso político do setor agropecuário no brasil contemporâneo**. 2019. 184 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, 2019.

SOUZA, M. **As ideias antiambientais do agronegócio e a gestão bolsonarista: uma análise das políticas socioambientais no governo Bolsonaro (2019-2022)**. 2024. 308 f. Tese (Doutorado em Ciências: Desenvolvimento Socioambiental) – Universidade Federal do Pará, 2024.

TALANOA. **Reconstrução:** 401 atos do Poder Executivo Federal (2019 - 222) a serem revogados ou revisados para a reconstituição da agenda climática e ambiental brasileira. [S. l.]: Instituto Talanoa, 2022. 169 p.

VERSOLATO, M.; AMARAL, A.; WATANABE, P. Bolsonaro diz que licença ambiental atrapalha obras e que vai acabar com 'capricho' de fiscais. **Folha de SP**, São Paulo, 13 dez. 2018.



CAPÍTULO 10

IDEOLOGIA, PARTIDARISMO E CRISE AMBIENTAL: VALORES E ATITUDES NA OPINIÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Agostinho Domingues Neto

Bianca Galvão Mesquita

Gustavo César de Macêdo Ribeiro

INTRODUÇÃO

É fundamental entender como as escolhas partidárias e ideológicas influenciam as crenças e atitudes ambientais individuais, em tempos de aprofundamento das mudanças climáticas. Embora o consenso científico acerca desse fenômeno esteja estabelecido (Nobre, 2007), as formas como as pessoas o valoram variam social e, principalmente, politicamente (Siqueira, 2023). Sendo assim, há evidências na literatura de que a preocupação com o meio ambiente tende a ser maior entre os localizados mais à esquerda do espectro ideológico, ao passo que o oposto ocorre com o negacionismo climático, mais propenso a grassar entre aqueles à direita (Mcright; Dunlap, 2011). Dessa forma, o presente trabalho busca situar essa discussão no Brasil ao tentar compreender as possíveis capacidades preditivas do partidarismo e da ideologia na formação de crenças e atitudes ambientais no âmbito da opinião pública nacional.

Assim, em primeiro lugar, abordaremos o conceito de “preocupação com o meio ambiente” (Milfont, 2007). Na literatura sobre opinião pública ambiental há um longo debate sobre o quanto alguns autores o trataram como sinônimo de “atitudes ambientais” (Milfont, 2007). Embora parte da literatura faça uma distinção entre esses dois termos (Stern *et al.*, 1995; 1999), optaremos por utilizar a noção de preocupação ambiental como um construto analítico em si mesmo. Tal postura é suscitada pela necessidade de pensar a centralidade dos temas ambientais, especialmente em um contexto histórico no qual a desinformação e, em última análise o negacionismo climático, concorrem para tornar essa discussão mais complexa.

Em segundo, parte-se do entendimento de que o conceito de crenças individuais acerca de fatos que envolvem o meio ambiente (Dietz *et al.*, 2005) ajuda a compreender as tendências de negacionismo climático na opinião pública. Embora o público brasileiro possa ser identificado como um dos quais, em termos comparativos internacionais, esse problema tende a ter menos impacto, é de se compreender que elementos da conjuntura política podem vir a causar mudanças nesse quadro. Seja a influência de setores econômicos que advogam publicamente a necessidade de revisões na legislação e a implementação de políticas públicas permissivas à degradação ambiental, seja da emergência de lideranças políticas nacionais com forte discurso antiambiental (a exemplo do ex-presidente Jair Bolsonaro e associados, como o hoje deputado federal Ricardo Salles), são aspectos indicadores do quanto o negacionismo ambiental e climático têm potencialidade para influenciar as crenças e atitudes ambientais dos(das) brasileiros(as).

Como resultado, há de se questionar: Entre preocupação com o meio ambiente e o negacionismo ambiental, onde se localiza o público brasileiro? Quais são os seus condicionantes políticos? Para responder a essas questões, analisamos dados de dois surveys centrados em temáticas relativas ao meio ambiente e às mudanças climáticas. Especificamente, serão utilizadas as pesquisas *Mudanças Climáticas na percepção do Brasileiros* (ITS RIO, 2022), realizada em 2022, e *Pesquisa de Valores Ambientais e Atitudes sobre a Amazônia* (PVAAA-UFGP), conduzida em 2024. Ideologia e Partidarismo são utilizados como variáveis independentes de interesse, ao passo que crenças sobre queimadas na Amazônia e preocupação com o meio ambiente são as variáveis dependentes. A partir de análises descritivas e modelos de regressão logística, demonstra-se que ter afinidade com o Partido dos Trabalhadores e se identificar com a esquerda aumentam as chances de os indivíduos desenvolverem visões de mundo não negacionistas acerca do desmatamento na Amazônia bem como aumentar os níveis de preocupação com o meio ambiente. Dessa forma, o trabalho contribui com a ainda incipiente literatura sobre meio ambiente e opinião pública no Brasil (Fairbrother, 2022).

Este trabalho está estruturado em sete seções. A primeira corresponde a esta introdução. A segunda apresenta uma breve revisão teórica sobre partidarismo e ideologia no contexto brasileiro, destacando suas principais definições e implicações. A terceira seção discute a produção acadêmica em torno de atitudes, comportamentos e valores ambientais. Na quarta, abordam-se as noções de crenças e negacionismo, a partir da literatura especializada. A quinta seção descreve, de forma detalhada, os materiais empíricos utilizados e a metodologia adotada. Em seguida, a sexta seção apresenta os principais resultados, por meio de tabelas de frequência, análises descritivas e modelos de regressão logística. Por fim, a sétima seção traz as considerações finais, com uma reflexão sobre os achados e as possíveis direções para pesquisas futuras.

IDEOLOGIA, PARTIDARISMO E IDENTIFICAÇÃO PARTIDÁRIA (IP)

O Brasil, além de apresentar dimensões territoriais continentais, também nos presenteia com uma desigualdade socioeconômica digna de seu “tamanho”, a ponto de percebermos até uma variedade da cultura política em si (Power; Rodrigues-Silveira, 2019), sendo assim, parte-se do princípio de que há variações sociais, partidárias e ideológicas no sentido de construção dos valores ambientais.

Em um viés de contextualização, o Brasil, assim como grande parte da América Latina, não apresenta um antagonismo ideológico solidificado, pois precisaria, necessariamente de uma democracia duradoura, partidos fortes, eleitores sofisticados e um sistema político bem estruturado (Oliveira; Turgeon, 2015), assim, de início aparenta acentuar-se nossa dificuldade, mas em compensação, responderá se realmente a falta de um alicerçamento ideológico acabaria por tornar nebulosa a diferença ideológica ao empregarmos valores e atitudes sobre a Amazônia e o meio ambiente.

A partir disso, houve a necessidade de compararmos as inclinações ideológicas com temas envolvendo o meio ambiente, partindo do pressuposto de que altas noções e preocupações referentes à crise climática representassem um caráter progressista e de esquerda, ao mesmo tempo em que a não preocupação e a negação dos danos ambientais pelas queimadas, bem como da negação da existência do aquecimento global tornar-se-ia uma opinião esperada da direita brasileira (Siqueira, 2023). Assim poderemos questionar se há realmente uma polarização ideológica envolvendo o meio ambiente e a Amazônia.

Quais ideologias apresentariam maior domínio de influência nas atitudes ambientais dos indivíduos? Buscamos entender se a ideologia de direita possui maior poder de induzir opiniões por seu discurso do que a ideologia de esquerda, que, historicamente fomenta ideologicamente a proteção e o progressismo protecionista do meio ambiente, em síntese, o desenvolvimento sustentável (Aquino, 2020). Essa trajetória de partidos de esquerda elaborarem discursos referentes à proteção do meio ambiente vem de influências dos partidos ideologicamente posicionados à esquerda na Europa com um discurso do início do ecossocialismo, que seria um movimento de convergência entre políticas sociais e ambientalismo (Matias; Barros, 2019), o que ocorreu na esquerda brasileira uma possível importação desses valores políticos.

Acerca do partidarismo, temos na ciência política, em especial no campo do comportamento político e eleitoral, a identificação partidária (IP), que se consolidou como um dos principais preditores de comportamento (Dalton *et al.*, 2003; Weisberg; Greene, 2006). Esse debate ganhou relevância entre as décadas de 1940 e 1950, quando pesquisadores da Universidade de Michigan (EUA) iniciaram estudos pioneiros sobre o eleitorado norte-americano, destacando o conceito de partidarismo como eixo analítico central.

Em 1948, sob a liderança de Angus Campbell e Robert Kahn, um estudo piloto financiado pelo *Social Science Research Council* (SSRC) foi desenvolvido para investigar os critérios de escolha dos eleitores – base do que posteriormente se tornaria o *American National Election Study* (ANES). O modelo de Michigan alcançou proeminência com a publicação de *The American Voter* (1960) e *Elections and the Political Order* (1966).

A metodologia empregada baseava-se em *surveys* com amostragem probabilística, capazes de generalizar dados para a população, e em autoavaliações que privilegiavam a perspectiva psicológica do eleitor como unidade de análise (Santos et al., 2013). Essa abordagem marcou uma transição paradigmática: de análises agregadas para um foco microindividual, no qual o comportamento eleitoral é interpretado a partir de traços específicos do sujeito, e não de grupos homogêneos.

Para Campbell et al. (1960), a identificação partidária é um constructo psicológico estável, originado do apoio afetivo aos partidos. Analogamente a identidades religiosas ou sociais, a IP forma-se mediante socialização primária (família) e secundária (grupos de referência), tornando-se resistente a mudanças ao longo da vida (Miller; Shanks, 1996; Okado; Ribeiro; Lazare, 2018). Uma vez internalizada, orienta a interpretação da política e as ações do eleitor, funcionando como um filtro cognitivo (Green; Palmquist; Schickler, 2002).

ATITUDES E COMPORTAMENTOS PRÓ-AMBIENTAIS

A literatura internacional ainda não apresenta uma definição universal sobre o que são atitudes ambientais. Para alguns autores, o conceito está relacionado a um apego emocional à natureza, expresso por preocupações com o meio ambiente e com questões ecológicas de modo geral (Gifford & Sussman, 2012). Outras abordagens enfatizam a natureza multidimensional dessas atitudes, diferenciando componentes afetivos, que se referem ao envolvimento emocional; componentes cognitivos, ligados ao conhecimento sobre questões ambientais; e componentes conativos, associados à intenção de agir (Diekmann; Preisendorfer, 1998; Maloney; Ward, 1973). Ainda que não haja um consenso conceitual, este trabalho adota a definição de atitudes ambientais como uma forma de preocupação voltada ao meio ambiente.

Ligado às discussões sobre atitudes ambientais, o estudo do comportamento pró-ambiental tem ganhado destaque na literatura internacional (Li et al., 2019). O crescente interesse em compreender os fatores que levam indivíduos a adotarem práticas sustentáveis tem mobilizado pesquisadores de diversas áreas (Liere; Dunlap, 1981). De modo geral, o comportamento ambiental pode ser entendido como qualquer ação voltada à redução dos impactos negativos das atividades humanas sobre o meio ambiente (Kollmuss; Agyeman, 2002). Isso abrange desde escolhas

individuais, como a redução do consumo e a adoção de meios de transporte mais sustentáveis, até formas de engajamento coletivo. Stern (2000), por exemplo, propõe a distinção entre comportamentos que incidem sobre a esfera pública, como o ativismo ambiental e a participação em protestos, e aqueles ligados à esfera privada, como atitudes cotidianas que visam reduzir os danos ecológicos individuais.

CREENÇAS E NEGACIONISMO CLIMÁTICO

O negacionismo presente neste trabalho, refere-se à negação da própria realidade, ocorrendo quando as crenças e a emoção do indivíduo atuam enquanto sobreposição aos fatos objetivos (Miguel, 2022), principalmente porque os fatos ou a própria realidade passa a incomodar em certos aspectos. A problemática se intensifica a partir do momento em que o negacionismo passa a servir de mecanismo para a manutenção de certos interesses (López, 2023). E, portanto, utilizamos variáveis de crença, que identificam se o indivíduo acredita ou não em algo, ou confirmam algo a partir de seus próprios valores (Kollmuss; Agyeman, 2002) para medir esse negacionismo.

A direita brasileira a partir da eleição de Jair Messias Bolsonaro em 2018 iniciou sua “relação” com o negacionismo justamente pela sua liderança, pois foi evidente a utilização da mentira enquanto mecanismo político nos discursos do ex-presidente (Barreto Filho, 2020), o que é extremamente alarmante, dado que o negacionismo climático por interesses políticos acabam dificultando atuações públicas governamentais (López, 2023).

Com a ascensão da extrema direita e do “bolsonarismo” no Brasil, observamos severos ataques coordenados ao meio ambiente e às suas pautas defensoras, como a desestruturação do Ministério do Meio Ambiente e o próprio incentivo às práticas danosas à nossa sustentabilidade ambiental (Fearnside, 2019). Nossa principal inquietação a ser aferida nesta incursão é perfilar as inclinações ideológicas dos indivíduos e compreender se essas inclinações condicionam a opinião sobre o meio ambiente e sobre a Amazônia em si, certa feita que indivíduos com posicionamentos políticos mais conservadores, tendem a possuírem práticas ambientais menos sustentáveis (Cucato *et al.*, 2022).

MATERIAIS E MÉTODOS

Este estudo baseia-se em dois bancos de dados sobre opinião pública. O primeiro é composto pelos dados da Pesquisa de Valores Ambientais e Atitudes sobre a Amazônia (PVAAA-UFPA), desenvolvida pela Universidade Federal do Pará. Seus dados foram coletados entre 2 de abril e 24 de maio de 2024, tendo como universo a população brasileira com 16 anos ou mais. A amostra é composta por 1.789

entrevistas com margem de erro de 2,31% e intervalo de confiança de 95%. A pesquisa contou com uma sobre amostra de 589 entrevistas na região norte, cuja margem de erro é de 4,04% – o que torna a pesquisa representativa tanto para o Brasil quanto para a região norte.

O segundo banco de dados é oriundo da pesquisa Mudanças Climáticas na Percepção dos Brasileiros (MCPB), parte de uma série de levantamentos promovidos pelo *Yale Program on Climate Change Communication*. No Brasil, o estudo foi adaptado pelo Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio de Janeiro (ITS Rio) e aplicado pela Inteligência em Pesquisa e Consultoria Estratégica (IPEC). Utilizou-se, para este trabalho, a edição mais recente, realizada entre 25 de novembro de 2022 e 26 de janeiro de 2023, com 2.600 entrevistas presenciais, margem de erro de 2% e intervalo de confiança de 95%.

Neste trabalho, formulamos dados descritivos e modelos de regressões logísticas, tendo em vista três variáveis dependentes. A primeira delas operacionaliza a noção de comportamento pró-ambiental através do consumo. Utilizamos a seguinte questão da PVAAA: “Você deixou de consumir algum produto com o objetivo de diminuir danos ao meio ambiente?”. Mantivemos a versão binária original de suas categorias – “sim” (1) e “não” (0). Já a segunda, presente na MCPB, foi selecionada para operacionalizar a clássica questão sobre preocupação com o meio ambiente. Nas estatísticas descritivas reproduzidas a seguir, foram mantidas suas categorias originais (“Muito Preocupado”; “Preocupado”; “Um Pouco Preocupado”; “Nada Preocupado”), ao passo que, nos modelos de regressão, uma versão binária foi produzida – nela, algum nível de preocupação corresponde a “1”, ao passo que a não preocupação corresponde a “0”. Por fim, a terceira, novamente advinda da PVAAA, operacionaliza a ideia de negacionismo climático como crença ambiental – “Na sua opinião, as queimadas na Amazônia contribuem para o aumento do aquecimento global?”. Para os dados descritivos, mantivemos as categorias originais (“muito”, “em parte”, “um pouco” e “não contribuem”), mas, para os modelos logísticos, optamos por uma versão binária, separando as crenças que se alinham em algum nível com as evidências científicas (“muito”, “em parte” e “pouco” = 1) daquelas que as negam (“não contribuem” = 0).

No que diz respeito às variáveis independentes, utilizamos tanto variáveis presentes na PVAAA quanto na MCPB para operacionalizar os conceitos de ideologia e partidarismo. Em relação à primeira (presente em ambos os bancos) utilizamos uma versão tricotômica de auto posicionamento ideológico – esquerda, centro e direita. Ao passo que, para a segunda (existente somente na PVAAA), elaboramos uma versão na qual a preferência pelo PT (petismo) foi contraposta às demais respostas – afinidades por outros partidos e apartidarismo. Além dessas variáveis, utilizamos os seguintes controles: gênero, região, religião, raça/etnia, faixa etária, estrato de renda e experiência com eventos climáticos extremos.

RESULTADOS

Os cruzamentos entre as variáveis analisadas revelam resultados estatisticamente relevantes. A análise tem início a partir da variável relacionada ao partidarismo. É importante destacar que os percentuais apresentados se referem ao total de respondentes em cada linha da tabela. Entre os indivíduos que se identificam como petistas, 146 responderam à questão; desses, 98 afirmaram ter deixado de consumir determinado produto com o objetivo de reduzir danos ao meio ambiente, o que representa 67% desse grupo. Ainda na categoria “petistas”, observa-se uma tendência mais acentuada de comportamento ambientalmente consciente.

No grupo classificado como “Não PT”, a amostra é composta por 1.582 respondentes. Desses, 41% afirmaram que já deixaram de consumir produtos com potencial impacto ambiental negativo, o que representa 57% do total de respostas afirmativas à pergunta. Já entre os entrevistados que declararam não saber com qual partido se identificam, 14 afirmaram adotar esse tipo de comportamento pró-ambiental.

Dessa forma, os dados sugerem que indivíduos identificados com o Partido dos Trabalhadores (PT) demonstram maior propensão a práticas de consumo sustentáveis, quando comparados aos demais grupos analisados. Os resultados detalhados podem ser visualizados na Tabela 3

Tabela 1 - Partidarismo e Comportamento Ambiental

"Você deixou de consumir algum produto com o objetivo de diminuir danos ao meio ambiente?"	Sim		Não		NS/NR		TOTAL	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Petista	98	67	46	32	2	1	146	100
Outros (Não PT) ¹	905	57	652	41	25	2	1.582	100
Não sabe	14	100	0	0	0	0	14	100
Não respondeu / Negou-se a responder	8	67	4	33	0	0	12	100
Outros	24	67	12	33	0	0	36	100
Total Geral	1.049	59	714	40	27	2	1.790	100

FONTE: PVAAA - UFPa, elaborada pelos autores.

¹ São todos os outros partidos listados dentro da pergunta: MDB, PDT, PT, PCdoB, PSB, PSDB, AGIR, MOBILIZA, CIDADANIA, PV, AVANTE, PP, PSTU, PCB, PRTB, DC, PCO, PODE, REPUBLICANOS, PSOL, PL, PSD, SOLIDARIEDADE, NOVO, REDE; PMB, UP, UNIÃO, PRD.

No cruzamento entre a variável ideologia política e a preocupação com o meio ambiente, a Tabela 2 apresenta resultados expressivos. Entre os respondentes que se posicionam politicamente mais à esquerda, 63% declararam estar “muito preocupados” com questões ambientais. Entre os que se situam ao centro, esse percentual foi de 52%, enquanto entre os que se identificam mais à direita, a proporção cai para 44%.

Esses resultados indicam uma correlação entre orientação ideológica e níveis de preocupação ambiental, sugerindo que indivíduos de inclinação mais à esquerda tendem a demonstrar maior sensibilidade às pautas ambientais. A Tabela 4, a seguir, apresenta os dados de forma detalhada.

Tabela 2 - Ideologia e Preocupação com o meio ambiente

“O quanto você considera que está preocupado(a) com o meio ambiente atualmente? Você diria que está...”	Posição Política		
	Esquerda	Centro	Direita
Muito preocupado(a)	63%	52%	44%
Preocupado(a)	24%	32%	28%
Um pouco preocupado(a)	10%	14%	20%
Nada preocupado(a)	3%	2%	7%
Não sabe	0%	0%	0%
Não respondeu	0%	0%	0%

FONTE: ITS-Rio, 2022, elaborada pelos autores.

A Tabela 3 apresenta as variações na percepção sobre a contribuição das queimadas para o aquecimento global, cruzadas com a autodeclaração ideológica dos respondentes. Observa-se uma tendência decrescente na categoria “Contribuem muito”, à medida que se desloca da esquerda para a direita no espectro político: 85% dos entrevistados que se identificam com a esquerda reconhecem fortemente essa contribuição, enquanto o percentual cai para 70,8% entre os centristas e 69,2% entre os identificados com a direita.

Por outro lado, a descrença – aqui, relacionada ao negacionismo – quanto à relação entre queimadas na Amazônia e o aquecimento global cresce conforme a ideologia se aproxima da direita. Apenas 1,4% dos respondentes de esquerda afirmam não acreditar nessa conexão, frente a 3,6% entre os centristas e 7,8% entre os de direita. Esses dados sugerem uma correlação entre posicionamento ideológico e o grau de reconhecimento dos impactos ambientais das queimadas, especialmente no contexto da emergência climática.

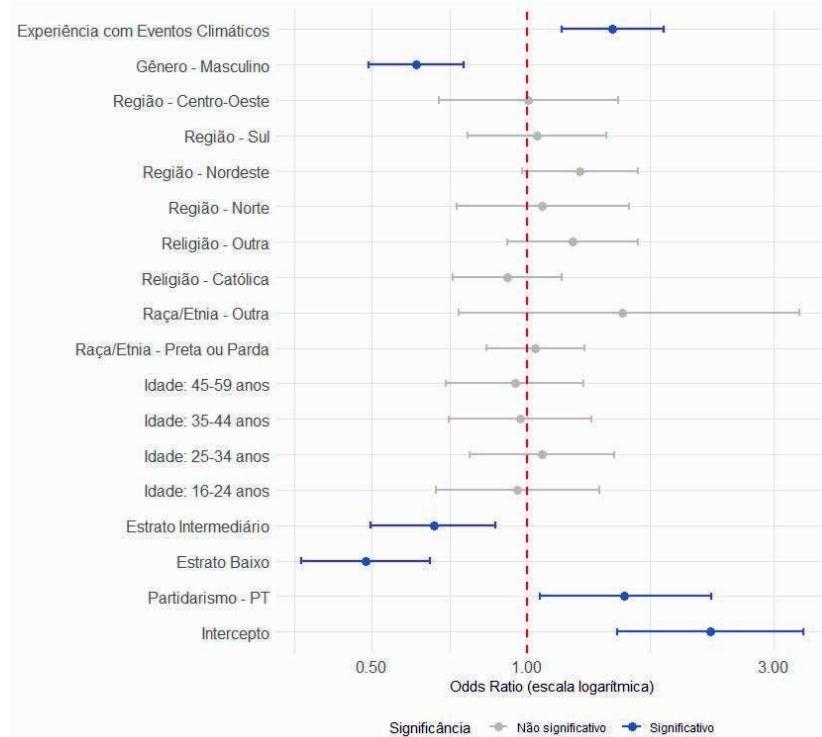
Tabela 3 - Ideologia e Negacionismo

"Na sua opinião, as queimadas na Amazônia contribuem para o aumento do aquecimento global?"	Posição Política		
	Esquerda	Centro	Direita
Contribuem muito	85%	70,80%	69,2%
Contribuem em parte	11%	22,7%	14,80%
Contribuem pouco	2,70%	2,10%	7,4%
Não contribuem	1,40%	3,60%	7,8%
Não sabe/não respondeu	0,00%	0,80%	0,80%
N	248	555	676

FONTE: PVAAA - UFPa, elaborada pelos autores.

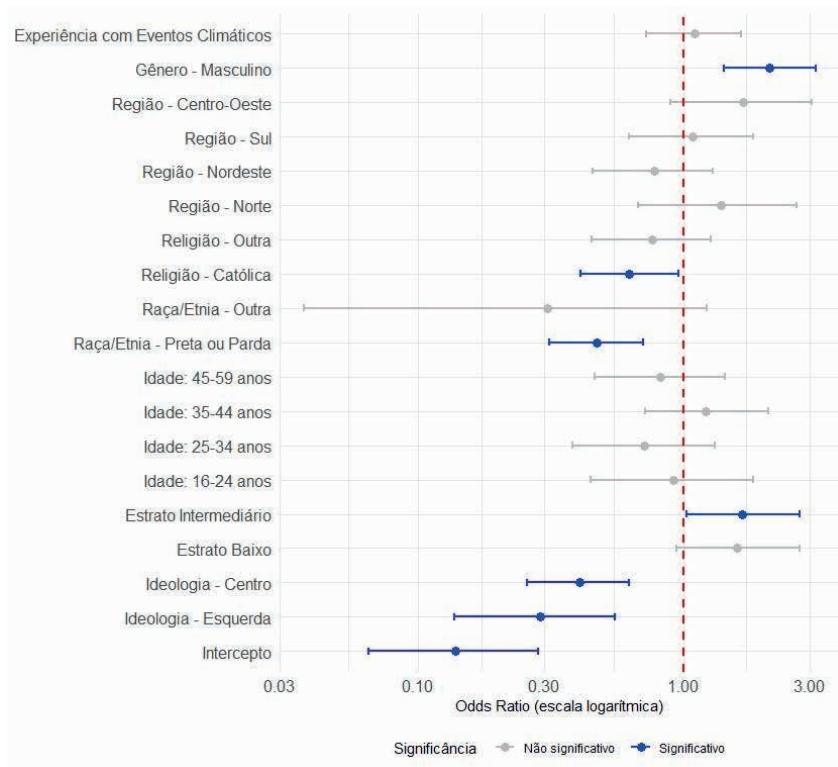
Os resultados dos modelos de regressão podem ser observados nos gráficos 1, 2 e 3, apresentados a seguir.

Gráfico 1 - Condicionantes do Consumo Pró-Ambiental no Brasil.



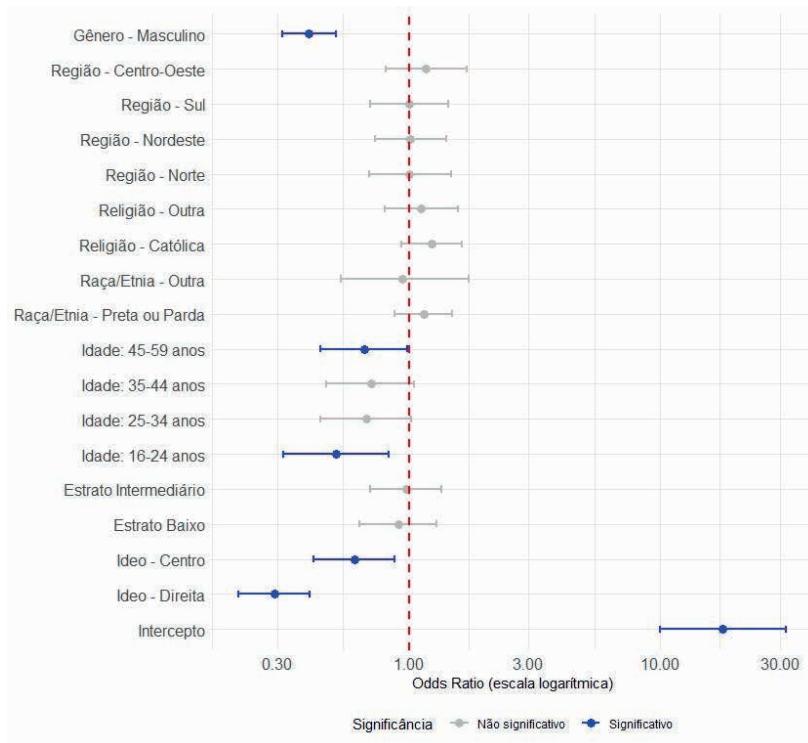
FONTE: PVAAA - UFPa, elaborada pelos autores.

Gráfico 2 - Condicionantes do Negacionismo Climático no Brasil.



FONTE: PVAAA - UFPA, elaborada pelos autores.

Gráfico 3 - Condicionantes da Preocupação com o Meio Ambiente no Brasil.



FONTE: ITS, elaborada pelos autores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo analisar a relação entre partidarismo e ideologia com atitudes e comportamentos pró-ambientais. Os resultados evidenciam uma questão central que merece investigação mais aprofundada em estudos futuros: em que medida a identificação partidária – especialmente com o Partido dos Trabalhadores (PT), o qual apresenta os maiores índices de identificação entre os respondentes – e a orientação ideológica à esquerda estão associadas a níveis mais elevados de consciência ambiental? A partir de uma abordagem quantitativa e do uso de análise descritiva e regressão logística, foi possível alcançar os objetivos propostos e responder nossas hipóteses.

Os resultados evidenciaram uma distinção clara entre atitudes e comportamentos. Enquanto a preocupação com o meio ambiente mostrou-se mais pronunciada entre indivíduos de orientação política à esquerda, a adoção de práticas de consumo pró-ambiental apresentou um padrão moderado, sem variações significativas entre grupos partidários.

Recomenda-se que estudos posteriores incorporem variáveis adicionais, como perfil socioeconômico e a disponibilidade de políticas públicas locais, a fim de avaliar em que medida esses fatores influenciam o acesso a opções de consumo sustentável. Essa abordagem permitiria uma compreensão mais abrangente das barreiras estruturais à adoção de comportamentos ambientalmente responsáveis.

Os achados deste estudo não apenas reforçam a relação entre partidarismo, ideologia e valores ambientais, mas também sinalizam a necessidade de uma agenda de pesquisa dedicada a explorar as intersecções entre política, meio ambiente e opinião pública – particularmente no contexto das mudanças climáticas. Embora preliminar, esta investigação oferece uma base empírica que auxilia no preenchimento de lacunas na literatura nacional, destacando caminhos para análises futuras.

REFERÊNCIAS

- ALONSO, A; COSTA, V. Ciências Sociais e Meio Ambiente no Brasil: um balanço bibliográfico. **BIB - Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais, ANPOCS**. n. 53, 1o. p. 35-78. 2002.
- AQUINO, Filipe. Convocações ecológicas: o meio ambiente nas campanhas presidenciais brasileiras. Sociologia: **Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto**, Vol. XXXX, pp. 75-94. 2020.
- BARRETTTO FILHO, H. T. Bolsonaro, Meio Ambiente, Povos e Terras Indígenas e de Comunidades Tradicionais: uma visada a partir da Amazônia. **Cadernos de Campo** (São Paulo - 1991), [S. l.], v. 29, n. 2, p. e178663, 2020.
- CAMPBELL, A; CONVERSE, P; MILLER, W. E., & Stokes, D. **The American voter**. New York: John Wiley & Sons. 1960.
- CAMPBELL, Angus. **Elections and the political order**. New York: Wiley, 385 p. ISBN 0-471-13340-4. 1966.
- CUCATO, J. D. S. T.; STREHLAU, V. I.; da SILVA, J. G.; FERREIRA, M. C. O. **Consciência ambiental e ética social do consumo**: influência sobre o comportamento ambiental condicionado ao posicionamento político do consumidor. XLVI Encontro da ANPAD - EnANPAD, 2022.
- DALTON, R; MCALLISTER, I; WATTENBERG, M. P. Democracia e identificação partidária nas sociedades industriais avançadas. **Analise Social**, 38(167), 295-320. 2003.
- DIEKMANN, Andreas; PREISENDÖRFER, Peter. Environmental behavior: discrepancies between aspirations and reality. **Rationality and Society**, v. 10, n. 1, p. 79-102, 1998.

FAIRBROTHER M. Public opinion about climate policies: A review and call for more studies of what people want. **PLOS Clim**, v. 1(5): e0000030. 2022.

FEARNISIDE, P.M. Retrocessos sob o Presidente Bolsonaro: Um Desafio à Sustentabilidade na Amazônia. **Sustentabilidade, Int. Sci. J.** 1(1):38–52, 2019.

GIFFORD, Robert; SUSSMAN, Rachel. Environmental attitudes. In: CLAYTON, Susan (Ed.). **The Oxford Handbook of Environmental and Conservation Psychology**. New York: Oxford University Press, 2012.

GREEN, D; PALMQUIST, B; SCHICKLER, E. **Partisan Hearts and Minds: Political Parties and the Social Identities of Voters**. Yale University Press, 2002.

IPCC, 2023: AR6 Synthesis Report: Climate Change 2023. The Intergovernmental Panel on Climate Change, official site, acessado em 10/11/2024. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/>

ITSRio – Instituto Tecnologia e Sociedade do Rio. **Percepção sobre queimadas: Relatório final**. 2022 [Banco de Dados]. Disponível em: https://itsrio.org/wpcontent/uploads/2022/03/IPEC_Percepcao-sobre-queimadasRelatorio_final.pdf. Acesso em: 05 mai. 2023.

IZUMI, M. Y. Ideologia, sofisticação política e voto no Brasil. **Opinião Pública**, v. 25, n. 1, p. 29-62, 2019.

JUNGES, A.; MASSONI, N. O consenso científico sobre aquecimento global antropogênico: considerações históricas e epistemológicas e reflexões para o ensino dessa temática. **Revista Brasileira de Pesquisa em Educação em Ciências**, Belo Horizonte, v. 18, n. 2, p. 455-491, 2018.

KOLLMUSS, Anja; AGYEMAN, Julian. Mind the gap: why do people act environmentally and what are the barriers to pro-environmental behavior? **Environmental Education Research**, v. 8, n. 3, p. 239-260, 2002.

LI, Guangming et al. Determinants of pro-environmental behavior: Evidence from China. **Journal of Environmental Management**, v. 231, p. 803-812, 2019.

LIERE, Kent D. van; DUNLAP, Riley E. Environmental concern: does it make a difference how it's measured? **Environment and Behavior**, v. 13, n. 6, p. 651-676, 1981.

LÓPEZ, Letícia Cotrim. Negacionismo climático e os desafios da ação pública no Brasil. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 13, n. 1, p. 98-114, 2023.

MAINWARING, S.; TORCAL, M. Party system institutionalization and party system theory after the third wave of democratization. **Handbook of party politics**, v. 11, n. 6, p. 204-227, 2006.

MALONEY, M. P; WARD, M. P. Ecology: let's hear from the people – an objective scale for the measurement of ecological attitudes and knowledge. **American Psychologist**, v. 28, p. 583-586, 1973.

MATIAS, Juliana Cândido; BARROS, Josemir Almeida. As políticas sociais nos planos de governo dos presidenciáveis 2018 no brasil e a mídia. **Revista de Políticas Públicas**, v. 23, n. 1, p. 339–355, 2019.

MILFONT, T. L; DUCKITT, J; CAMERON, L. D. "A Cross-Cultural Study of Environmental Motive Concerns and Their Implications for Proenvironmental Behavior": Erratum. **Environment and Behavior**, 39(2), 284. 2007.

MILLER, WARREN E; SHANKS, J. MERRILL. **The New American Voter**, Cambridge (Mass.) – London, Harvard University Press, pp. xxviii-640, 1996.

MCCRIGHT, A. M; DUNLAP, R. E. Cool dudes: The denial of climate change among conservative white males in the United States. **Global Environmental Change**, 21(4), p. 1163–1172, 2011.

MIGUEL, J. C. H. A "meada" do negacionismo climático e o impedimento da governamentalização ambiental no Brasil. **Sociedade E Estado**, 37(1), 293–315. 2022.

NOBRE, C.A; SAMPAIO, G; SALAZAR, L.F. Mudanças climáticas e Amazônia. **Mudanças climáticas/artigos**, p. 22-27, 2007.

OKADO, L. T. A; RIBEIRO, E. A; LAZARE, D. C. M. Partidarismo, ciclos de vida e socialização política no Brasil. **Pro-Posições**, Campinas, SP, v. 29, n. 1, p. 267–295, 2018.

OLIVEIRA, Carlos e TURGEON, Mathieu. Ideologia e comportamento político no eleitorado brasileiro. **Opinião Pública**. v. 21, n. 3, 2015.

POWER, T.; RODRIGUES-SILVEIRA, R. **Mapping Political Culture in Brazil: A Geographic and Multilevel Approach**. Brazilian Political Science Review, 2019.

RIBEIRO, Gustavo César M. **Pesquisa de Valores Ambientais e Atitudes Sobre a Amazônia** [Banco de Dados]. Belém: UFPA, 2024.

SANTOS, M. F.; GONÇALVES, C. A.; GONÇALVES FILHO, C.; COSTA, D. R. Como o povo decide seu voto? Um estudo de caso do comportamento do eleitor. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa** (RECADM), Campo Largo, v. 12, n. 2, p. 233-245, 2013.

STERN, P. C.; DIETZ, T.; GUAGNANO, G. A. The new ecological paradigm in social-psychological context. **Environment and Behavior**, v. 27, n. 6, p. 723–743, 1995.

STERN, P. C; DIETZ, T; ABEL, T. D; GUAGNANO, G; KALOF, L. A Value-Belief-Norm Theory of Support for Social Movements: The Case of Environmentalism. **College of the Environment on the Peninsulas Publications**, v. 6, p. 81-97, 1999.

STERN, Paul C. Toward a coherent theory of environmentally significant behavior. **Journal of Social Issues**, v. 56, n. 3, p. 407-424, 2000.

SIQUEIRA, Victor da Silva. **Identidades políticas e as mudanças climáticas: o impacto do partidarismo e da ideologia na opinião pública sobre meio ambiente e clima.** 55 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2023.

WEISBERG, H. F; GREENE, S. H. The political Psychology of party identification. In M. B. MacKuen, & G. Rabinowitz (Orgs.), **Electoral democracy** (pp. 83-124). 2006.

ANEXO METODOLÓGICO

TABELA 1 - Variáveis dependentes com relação à atitude, comportamento e crença

Perguntas	Categoria	Banco de dados
“O quanto você considera que está preocupado(a) com o meio ambiente atualmente? Você diria que está:”	<ol style="list-style-type: none"> 1. Muito preocupado(a) 2. Preocupado(a) 3. Um pouco preocupado(a) 4. Nada preocupado(a) 5. Não sabe 6. Não respondeu 	ITS RIO, 2022
“Você deixou de consumir algum produto com o objetivo de diminuir danos ao meio ambiente?”	<ol style="list-style-type: none"> 1. Continuaria a comprar a mesma marca 2. Passaria a comprar outra marca 3. Não sabe 4. Não respondeu 	PVAAA, 2024
“Na sua opinião, as queimadas na Amazônia contribuem para o aumento do aquecimento global?”	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contribuem muito 2. Contribuem em parte 3. Contribuem pouco 4. Não contribuem 5. Não sabe/não respondeu 	PVAAA, 2024

FONTE: ITS RIO E PVAAA, elaborada pelos autores.

TABELA 2 - Variáveis independentes com relação à ideologia e identificação partidária

Perguntas	Categorias	Banco de dados
“Na política as pessoas normalmente falam em esquerda, direita e centro. Você se define como:”	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mais à esquerda; 2. No centro; 3. Mais à direita; 4. Não sabe; 5. Não respondeu 	ITS RIO, 2022
“Na política é comum que algumas pessoas simpatizem com a esquerda e outras com a direita. Numa escala de 1 até 7, na qual 1 (um) significa estar mais à esquerda possível e 7 (sete) estar mais à direita possível, como você se localizaria?”	<ol style="list-style-type: none"> 1. Esquerda (1 - 2) 2. Centro (3 - 5) 3. Direita (6 - 7) 	PVAAA, 2024
“Com qual partido você se identifica?”	<p>“01. MDB; 02. PDT; 03. PT; 04. PCdoB; 05. PSB; 06. PSDB; 07. AGIR; 08. MOBILIZA; 09. CIDADANIA; 10. PV; 11. AVANTE; 12. PP; 13. PSTU; 14. PCB; 15. PRTB; 16. DC; 17. PCO; 18. PODE; 19. REPUBLICANOS; 20. PSOL; 21. PL; 22. PSD; 23. SOLIDARIEDADE; 24. NOVO; 25. REDE; 26. PMB; 27. UP; 28. UNIÃO; 29. PRD; 30. Outro. Qual?; 31. Não sabe; 32. Não respondeu/Negou-se a responder”</p>	PVAAA, 2024

FONTE: ITS RIO E PVAAA, elaborada pelos autores.



CAPÍTULO 11

PARTIDARISMO E AVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19: BOLSONARO SOB LENTES PETISTAS

Lucas Silva Almeida

Gustavo César De Macêdo Ribeiro

INTRODUÇÃO

O Partido dos Trabalhadores (PT) é o partido brasileiro que, historicamente, concentrou tanto as maiores proporções de partidarismo (*petismo*) como as de antipartidarismo (*antipetismo*) por parte do eleitorado brasileiro. Tanto o petismo quanto o antipetismo advêm de diversas fontes. No que diz respeito ao primeiro, ele varia desde a relação com movimentos sociais ao recrutamento de simpatizantes após os êxitos dos primeiros governos Lula na área social. Já o segundo pode estar associado às associações feitas entre o PT e os escândalos de corrupção, vêm como ao ressentimento social (Paiva; Krause; Lameirão, 2016).

A partir das eleições presidenciais de 2018, o antigo embate entre PT e PSDB deu lugar a um novo confronto, dessa vez entre PT e o movimento bolsonarista. A vitória de Jair Bolsonaro nas eleições de 2018 quebrou uma sequência de 4 vitórias consecutivas do PT para eleições presidenciais, jogando novamente o partido para o papel de oposição ao governo. A manutenção da rivalidade entre o PT e o movimento bolsonarista até as eleições de 2022 foi instrumental para que ocorresse a eleição com o resultado mais apertado na história brasileira (CNN, 2022; Correio Braziliense, 2019; Rothenburg, 2018).

As atitudes e os discursos de Bolsonaro geraram impactos em seus eleitores. Com o tempo, a realidade de seus apoiadores começou a ser impactada pelas mensagens do atual filiado ao PL. Durante seus governos, Bolsonaro se tornou uma figura polarizadora, gerando tanto rejeição como afeição por parte dos brasileiros (Gortázar, 2019) – e foi durante esse contexto que surgiu a pandemia do coronavírus. A pandemia do coronavírus iniciada em 2020 forçou os líderes de Estado a tomarem

medidas drásticas e céleres para proteger a vida de seus cidadãos. Mas em meio ao caos, alguns países demoraram para tomar atitudes efetivas em relação à COVID-19, entre eles o Brasil, sob a liderança do ex-capitão do Exército. O resultado foi o alto número de mortes causadas pela doença.

O papel dos líderes políticos se tornou importantíssimo para conter a ameaça do coronavírus. As atitudes dos líderes de Estado foram amplamente divulgadas. Entretanto, mesmo com a disseminação dos cuidados necessários para conter o vírus, parte da população agiu, tendo como base a maneira como a situação foi tratada pela elite política. Diante de um cenário que os ânimos da população brasileira estavam exaltados, criou-se uma associação que quem defendia as medidas de segurança amplamente divulgadas por canais de ciência tinha uma tendência em ter uma avaliação negativa do governo (Falcão; Vivas, 2022).

Aos poucos, a questão da COVID foi politizada, e indivíduos mais alinhados ao ex-presidente Bolsonaro se deixaram influenciar por suas atitudes negacionistas (Gramacho; Thurgeon, 2021). No Brasil, a falta de coordenação entre as esferas do poder para resolver o problema, seja por meio de vacinas ou lockdowns, foram sintomas de maneiras distintas de enxergar o problema, que podem ter enraizamento político (Batista, 2022; CNN, 2022).

Tendo em vista essa problemática descrita, este artigo busca produzir evidências sobre o seguinte questionamento: **Qual a influência do partidarismo sobre a avaliação do governo na gestão da pandemia de COVID-19?** Essa pergunta se justifica na busca de entender como o partidarismo afeta a avaliação governamental em tempos de pandemia no Brasil. Muitos estudos foram feitos mostrando como foi a avaliação presidencial em outros países (Aruguete *et al.*, 2021; Bell-Martín; Rodríguez, 2021; Klobovs, 2021; Sosa-Villagarcia; Lozada, 2021). No caso brasileiro, estudos já foram feitos mostrando a opinião pública em relação à COVID-19 com diversos temas e tratando de outras variáveis (Calvo; Ventura, 2020; Pereira; Nunes, 2021).

Em alguns desses estudos, considerou-se a importância do partidarismo como fator explicativo. Os resultados demonstram que a questão partidária pode afetar a percepção sobre o nível de informação sobre a COVID-19 (Gramacho, 2021), assim como também pode influenciar na confiança que se tem sobre a vacinação (Gramacho; Turgeon, 2021). No geral, a questão partidária do indivíduo afeta a visão das pessoas sobre a pandemia e como o governo age para controlar esse problema. Além disso, ainda há uma lacuna no que se refere ao estudo que atrela a avaliação governamental com a identificação partidária, naquele contexto.

O presente artigo objetiva preencher essa lacuna na literatura. Para tanto, objetiva (1) realizar uma análise estatística descritiva para entender o posicionamento de parte do eleitorado petista em relação à gestão governamental da crise da

pandemia de coronavírus e (2) analisar, através de modelos estatísticos, o partidarismo como uma condicionante das avaliações feitas pelos indivíduos sobre a gestão que o governo Bolsonaro fez em relação à crise do coronavírus. Os dados que serão utilizados neste estudo são provenientes do Instituto DataFolha, a partir da pesquisa intitulada *Opinião sobre o Coronavírus*, que foi realizada no período de emergência da pandemia no Brasil e disponibilizada pelo CESOP (2022). Ao todo, foram realizadas doze ondas de surveys, sendo que em duas ondas há a possibilidade de mensurar a avaliação governamental em relação à identificação partidária de parte do eleitorado brasileiro.

Além desta introdução, o presente artigo está estruturado em cinco seções. A próxima seção consiste na revisão teórica, em que são discutidas produções acadêmicas relevantes que fundamentam o desenvolvimento deste estudo. A terceira seção refere-se à metodologia, na qual se detalham os procedimentos adotados para a organização e execução da pesquisa. A quarta seção apresenta a análise dos dados, contemplando tanto a exploração inicial dos surveys aplicados, quanto os resultados obtidos por meio de testes estatísticos. Por fim, a conclusão estabelece um diálogo entre os achados empíricos e a literatura previamente discutida, além de abordar as limitações do estudo e indicar possíveis direções para investigações futuras.

REVISÃO TEÓRICA

Há evidências na literatura sobre partidos políticos no Brasil que demonstram um baixo enraizamento social das agremiações partidárias (Okado; Ribeiro; Lazare, 2018; Pereira, 2014). Mas também não se pode descartar a presença de um relacionamento entre o eleitorado e o partido que teve mais sucesso ao longo do século XXI em adquirir adeptos: o PT. Ao mesmo tempo, há estudos que tentam entender se o Brasil passa por um processo de polarização política (Fuks; Borba, 2020), o que leva a pensar que a mensagem transmitida por partidos ganha importância sobre temas salientes, que no momento se encaixa a questão da pandemia.

Alguns desses estudos demonstram que, por conta da criação de um viés partidário, indivíduos agem influenciados pelos atalhos cognitivos gerados pelos partidos políticos (Abramowitz; Webster, 2015; Ditto *et al.*, 2018). Esse fenômeno pode ser avaliado melhor levando-se em consideração a opinião pública sobre a forma que a presidência da república vem agindo em relação à COVID-19, já que há produções que mostram que os brasileiros enxergam melhor as diferenças partidárias quando a disputa entre os partidos é para o cargo máximo do Poder Executivo.

A análise sobre a gestão governamental em relação à pandemia pode gerar resultados interessantes de serem estudados. De um lado, levando em consideração a linha partidária da socialização, é de se esperar opiniões extremadas que levarão

em conta a dicotomia “nós contra eles”, em que independente das atitudes tomadas pelo Poder Executivo, haverá uma equivalência de opiniões positivas e negativas por conta do embate partidário.

Por outro lado, se levar em consideração que os indivíduos usam atalhos informacionais, espera-se que por mais que o impacto da COVID-19 tenha tido consequências terríveis para a sociedade, não se cria a figura de “incompetência” na forma com que se lida com a pandemia. Daí a importância de se analisar a variável do partidarismo para verificar se há a possibilidade de haver uma dissonância na mentalidade do povo brasileiro e agregar conhecimentos sobre a influência das preferências partidárias na opinião pública, principalmente por parte dos indivíduos que se identificam como petistas, o que poderia prestar contribuições tanto para o debate sobre a identificação partidária no Brasil como também agregar para o estudo da polarização e comportamento político no país.

Assim, a hipótese que vai ser analisada nesse capítulo é:

H1: Ser petista aumenta as chances de avaliar negativamente a forma como o Governo Bolsonaro lidou com a pandemia.

METODOLOGIA

Os dados serão provenientes dos *surveys* realizados pelo DataFolha e disponibilizados pelo Centro de Estudos de Opinião Pública em seu site (CESOP, 2022). O Instituto DataFolha realizou pesquisas de opinião intituladas *Opinião sobre o Coronavírus*, realizadas entre abril de 2020 e julho de 2021, o que constituiu doze ondas de *surveys* no período citado. Os *surveys* que serão utilizados nessa pesquisa correspondem às ondas 1 e 12, que foram realizadas nos dias 18 a 20 de março de 2020 e 07 e 08 de julho de 2021, respectivamente. Os bancos de dados foram escolhidos porque possuem as variáveis que permitem verificar o efeito da identificação partidária na forma como os indivíduos avaliam a gestão do governo em relação à pandemia. Originalmente, o primeiro *survey* possui 1.558 respondentes e o décimo segundo, 2.074.

A pergunta que servirá como base para análise da variável dependente é a seguinte: “Como você avalia o desempenho do presidente Jair Bolsonaro em relação à pandemia do coronavírus: ótimo, bom, regular, ruim ou péssimo?” (CESOP, 2022). Para realizar o teste estatístico e responder à hipótese de pesquisa, algumas recodificações foram realizadas nos dados. A variável dependente será trabalhada a partir de 3 categorias, sendo eles: bom, regular e ruim. Será considerado “bom” a união das respostas “ótimo” e “bom”. Regular mantém-se como nos dados dos *surveys*. “Ruim” vira a união de “ruim” e “péssimo”. Por último, as respostas “não sabe” serão retiradas da análise. O Quadro 1 mostra a disposição das variáveis após a reorganização dos dados.

A variável independente é a variável identificação partidária. Um fator que se mostra comum nesse tipo de pesquisa é a exclusão dos “apartidários”, ou seja, quem não possui identificação partidária. Esse procedimento é visto nos trabalhos de Druckman *et al.* (2021), Gramacho (2021) e Bell-Martín e Domínguez (2021). Porém, como se quer o impacto de ter um partido na avaliação do governo na gestão da pandemia, não ter um partido também pode gerar um impacto visto que seria em teoria uma visão “imparcial” da situação. Assim, os independentes serão mantidos na análise, conforme visto em Calvo e Ventura (2021).

Como a literatura mostra que o PT é o partido mais estudado quando se trata de partidarismo e polarização, e se quer saber qual o impacto de ser petista para a avaliação do governo na gestão da pandemia de COVID-19, utiliza-se todas as outras identificações partidárias como categoria de referência na variável independente para a hipótese 1. A pergunta nos *surveys* que define a mensuração da identificação partidária é: “Qual seu partido político de preferência? (Resposta única e espontânea)” (CESOP, 2022). O Quadro 2 mostra a reorganização dos dados para a variável identificação partidária.

Optou-se por variáveis de controle para o modelo as variáveis: sexo, escolaridade e idade. Para a variável sexo, a categoria de referência será a resposta “Masculino”, uma vez que os eleitores masculinos são os que mais têm propensão a não serem petistas. Da mesma forma, Gimenes *et al.* (2016) mostram que há uma maior tendência entre homens terem um voto partidário. O uso dessa variável como variável de controle se dá pelo que já foi observado em Gimenes *et al.* (2016), em que os autores realizaram diversos testes estatísticos com muitas outras variáveis que retratam características socioeconômicas dos cidadãos brasileiros.

A variável escolaridade será medida pela pergunta: “Até que ano da escola você estudou?” (CESOP, 2022). Essa pergunta possui 8 respostas possíveis, variando de analfabetismo à pós-graduação. Essa variável será reorganizada de maneira binária. As respostas que consideram as escolaridades de Ensino Superior Incompleto a Pós-graduação serão aglutinadas em uma única resposta e serão a categoria de referência para a análise. Essa escolha foi feita, visto que Nicolau (2020) fez levantamento dos extratos sociais das eleições de 2018 e encontrou que os eleitores petistas possuem menor escolaridade. As outras escolaridades, que variam de analfabetismo a Colegial Completo, serão a outra resposta. O Quadro 3 mostra a reorganização dos dados para a variável escolaridade.

A variável idade será medida pela pergunta: “Qual a sua idade? (ANOTE) (SE MENOS DE 16 ANOS, ENCERRE)” (CESOP, 2022). Essa pergunta gera uma variável quantitativa contínua, e será mantida dessa forma para medir o efeito na avaliação conforme a idade dos respondentes aumentam. Porém, de acordo com achados de Nicolau (2020), conforme a idade aumenta se espera que se encontrem mais eleitores bolsonaristas, e por consequência, uma melhor avaliação em relação ao governo.

Como os períodos entre os *surveys* são distantes, optou-se por analisar individualmente cada período. No primeiro *survey*, a amostra é de 1.485 ($N = 1.485$). No segundo *survey*, a amostra é de 2.052 ($N = 2.052$). Para responder à hipótese, utilizou-se uma regressão logística ordinal para cada *survey* individualmente, que teve como variável dependente a avaliação governamental, e variável independente a identificação partidária.

Pela variável dependente ser uma variável categórica ordinal, há alguns modelos específicos que conseguem lidar com sua natureza. Um dos modelos que abrangem esse tipo de dado é a regressão logística ordinal. Esse modelo estatístico não é muito utilizado em análises, embora seja o mais indicado quando é a situação em que se apresenta. Muitas vezes é optado um modelo que considera as variáveis como quantitativas contínuas, o que pode levar a inferências equivocadas (MCNULTY, 2022).

Como outros modelos estatísticos, existem premissas que verificam se o modelo é o mais adequado a ser utilizado. A primeira premissa é a natureza da variável dependente, que precisa ser categórica ordinal. A outra premissa que precisa ser confirmada é se cada variável independente possui o mesmo efeito para cada categoria da variável dependente. Para verificar se a premissa é cumprida, é realizado o Teste Brant-Wald. O teste realiza uma comparação entre uma regressão logística e o modelo de regressão logística ordinal. O Teste Brant-Wald verifica a diferença no coeficiente dos modelos, gerando uma estatística qui-quadrado. A hipótese nula do Teste Brant-Wald é de que os coeficientes resultantes permitem o uso do modelo de regressão logística ordinal. A hipótese alternativa é que os coeficientes não permitem o uso do modelo de regressão logística ordinal (MCNULTY, 2022).

Ao utilizar o Teste Brant-Wald no primeiro *survey*, verificou-se que modelo de regressão logística ordinal pode ser utilizado para fazer a inferência dos dados. Porém, ao ser realizado o Teste Brant-Wald nos dados correspondentes à décima segunda onda, observa-se que os dados rompem com a premissa que permite o uso da regressão logística ordinal.

Em algumas situações, há casos de pesquisadores que acabam por utilizar o modelo de regressão logística ordinal, mesmo tendo o pressuposto violado ou mudar para um modelo que é menos parcimonioso ou mais difícil de interpretar, como a regressão logística multinomial, que não faz uso da informação de ordenamento da variável dependente. Nesse sentido, uma alternativa que leva em consideração as informações do ordenamento na variável dependente é o modelo de regressão *odds-riscos* proporcionais (Williams, 2016).

O uso da regressão *odds-riscos* proporcionais não se dá apenas porque o pressuposto encontrado na regressão logística ordinal é relaxado. O uso daquele também modifica os resultados encontrados, sejam eles coeficientes, a significância

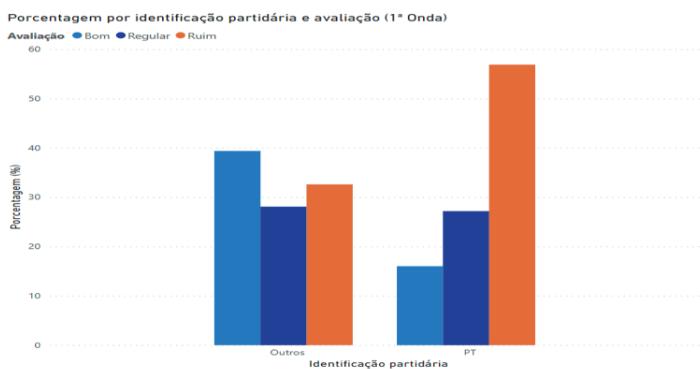
estatística das variáveis e até mesmo a magnitude do efeito das variáveis. Como todos os modelos estatísticos, ele possui limitações e problemas de usos. Um possível problema que pode surgir é devido a verificar qual a variável viola o pressuposto na regressão logística ordinal e evidenciar essa variável na construção do modelo de regressão *odds-riscos* proporcionais (Williams, 2016). O Teste Brant-Wald auxilia nesse sentido, e é evidenciado que a variável que rompe com esse pressuposto é a variável identificação partidária no *survey* da décima segunda onda.

ANÁLISE DE DADOS

DADOS DESCRIPTIVOS

Ao observar os dados dos *surveys*, percebe-se algumas distribuições baseadas na literatura. Em relação aos indivíduos de outras identificações partidárias e suas avaliações do governo na gestão da pandemia, o primeiro *survey* mostra que os respondentes avaliaram as medidas do governo como “bom”, e em seguida como “ruim” e por último como “péssimo”, com 39,36%, 32,59% e 28,06% respectivamente. Quando se analisa a forma como os petistas avaliam o governo na gestão da pandemia, observa-se a predominância da avaliação negativa. Na primeira onda, 56,86% dos que se identificavam como petistas avaliaram o a gestão do governo como “ruim”, 27,16% avaliaram como “regular” e 15,98% avaliaram como “bom”. O Gráfico 1 mostra a distribuição das avaliações para os dois grupos.

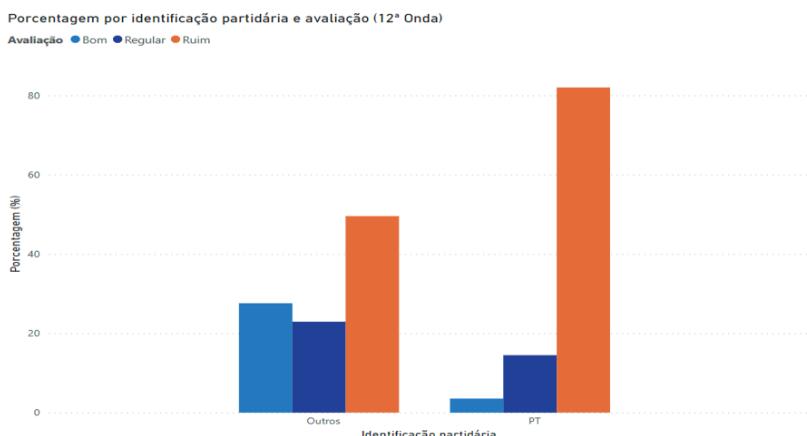
Gráfico 1 - Porcentagem por identificação partidária e avaliação (1^a Onda).



Fonte: CESOP (2022). Autoria própria.

Já na décima segunda onda, o que se percebe é que para os indivíduos com outras identificações partidárias há uma inversão nas avaliações. As avaliações mais dadas passam a ser a “ruim”, seguida de “bom” e por fim “regular”, com 49,54%, 27,57% e 22,89%. Já para os que se identificam como petistas, a ordem de grandeza das avaliações se mantém como na primeira onda, porém com uma maior inclinação para a avaliação “ruim”, que passa a ser 82% das respostas dadas pelos petistas, seguido de “regular” (14,47%) e “bom” (3,53%). O Gráfico 2 mostra a distribuição das avaliações para os dois grupos.

Gráfico 2 - Porcentagem por identificação partidária e avaliação (12ª Onda).



Fonte: CESOP (2022). Autoria própria.

ANÁLISE DO MODELO ESTATÍSTICO

Para manter o padrão de análise, a regressão de *odds-riscos* proporcionais vai ser utilizada para os dados dos dois surveys, visto que o Teste Brant-Wald mostrou que a variável que mensura a identificação partidária no survey da décima segunda onda viola o pressuposto das chances proporcionais. A interpretação dos resultados para os dados do survey da primeira onda é a que segue: O modelo tomou como referência de análise todas as outras identificações partidárias. Assim, o efeito de quem se identifica com o PT fica evidenciado.

A partir das razões de chances, pode-se concluir que os indivíduos que se identificam partidariamente com o PT têm aproximadamente 74% menos chances de avaliar a gestão do governo na pandemia como “bom” ou “regular”, em comparação

com indivíduos de outras identificações partidárias no período do primeiro *survey*. A variável de controle Sexo mostra que indivíduos que pertencem ao sexo feminino têm 38,5% menos chances de avaliar a gestão do governo na pandemia como “bom” ou “regular” em comparação com indivíduos que pertencem ao sexo masculino.

Em relação à escolaridade, os indivíduos cuja escolaridade é menor ou igual ao ensino médio, têm 68% mais chances de avaliarem a gestão do governo na pandemia como “bom” ou “regular”, em comparação com indivíduos que possuem escolaridade a partir do ensino superior. Por fim, para cada 1 ano acrescentado aos indivíduos, as chances de avaliarem a gestão do governo na pandemia aumenta em 1,1%. Todas as variáveis têm significância estatística. A Tabela 1 mostra os coeficientes, os intervalos de confiança, as razões de chance e os valores-p de cada variável.

Tabela 1 - Resultados do Modelo Estatístico, com dados da 1^a Onda

Variável	Coeficiente	Avaliação	Wald IC 95%	Razões de Chance	Valor-p
Partido PT	-1.3459	Bom	0.160, 0.456	0.260	<0.0001
Sexo Feminino	-0.4859	-	0.508, 0.745	0.615	<0.0001
Escolaridade <= Ens. Médio	0.5188	-	1.358, 2.079	1.680	<0.0001
Idade	0.0110	-	1.005, 1.017	1.011	0.0004

Fonte: Autoria Própria.

O mesmo processo é realizado com os dados do *survey* da décima segunda onda. A interpretação dos resultados após a realização do teste estatístico para os dados do *survey* da décima segunda onda é a que segue: O modelo tomou como referência de análise todas as outras identificações partidárias. Assim, o efeito de quem se identifica com o PT fica evidenciado. A partir das razões de chances, pode-se concluir que os indivíduos que se identificam partidariamente com o PT têm aproximadamente 91% menos chances de avaliar a gestão do governo na pandemia como “bom” ou “regular”, em comparação com indivíduos de outras identificações partidárias no período do décimo segundo *survey*.

Em relação à variável de controle Sexo, obtém-se o resultado de que indivíduos que pertencem ao sexo feminino têm aproximadamente 35,3% menos chances de avaliar a gestão do governo na pandemia de coronavírus como “bom” ou “regular”, em comparação com indivíduos que pertencem ao sexo masculino. Em relação à escolaridade, indivíduos que possuem escolaridade até o ensino médio completo têm aproximadamente 50,2% mais chances de avaliar a gestão do governo na pandemia como “bom” ou “regular”, do que indivíduos que possuem escolaridade

a partir do ensino superior. Por fim, para a variável idade, com o aumento de 1 unidade na idade, as chances de avaliar a gestão do governo na pandemia como “bom” ou “regular” aumenta em 0,06%. Mais uma vez, todas as variáveis possuem significância estatística e a Tabela 2 mostra os coeficientes, os intervalos de confiança, as razões de chance e os valores-p de cada variável.

Tabela 2 - Resultados do Modelo Estatístico, com dados da 12ª Onda

Variável	Coeficiente	Avaliação	Wald IC 95%	Razões de Chance	Valor-p
Partido PT	-2.377	Bom	0.056,0.155	0.093	<0.0001
Sexo Feminino	-4.355	-	0.543,0.771	0.647	<0.0001
Escolaridade <= Ens. Médio	0.4067	-	1.161,1.1943	1.502	0.0019
Idade	0.0061	-	1.001,1.011	1.006	0.0190

Fonte: Autoria Própria.

CONCLUSÃO

Este artigo buscou analisar qual o impacto do partidarismo na avaliação sobre o governo na gestão da pandemia de COVID-19. A hipótese buscava verificar se os indivíduos que se identificam como petistas tenderiam a avaliar como pior, a forma que o governo lidou com a gestão da pandemia de coronavírus. Para poder analisar essa hipótese, foi utilizada uma regressão *odds-riscos* proporcional. Nesse modelo, a variável independente era a identificação partidária, enquanto a variável dependente era a avaliação governamental sobre a gestão da pandemia de coronavírus.

Foram usadas 3 variáveis de controle: escolaridade, idade e sexo. Os resultados mostram que a identificação partidária com o PT é uma boa preditora da avaliação governamental sobre a gestão da pandemia de COVID-19, permitindo a adoção da hipótese de pesquisa. Eleitores que se identificam com o PT têm uma maior tendência a avaliar negativamente a forma que o governo lidou com a gestão da pandemia de COVID-19 comparados aos outros indivíduos com outras ou nenhuma identificação partidária. Esse resultado é visto nos dois períodos distintos ao qual foram realizados os surveys. O teste de robustez realizado com uma regressão logística multinomial também identifica os mesmos efeitos, e encontra-se disponível no Anexo I.

A existência de uma disputa duradoura com o PSDB que foi substituída pelo movimento bolsonarista e a consequente derrota do partido nas eleições presidenciais em 2018 podem indicar que os petistas tenham criado tanto sentimentos negativos em relação ao Governo Bolsonaro, como também podem ter entendido que a posição

de seu partido era novamente de um partido de oposição. Daí a possibilidade tanto por parte da polarização, como através das *party cues* influenciarem a visão dos petistas sobre a forma como os petistas avaliam a gestão da pandemia realizada pelo governo.

Em relação às variáveis de controle, observa-se que as mulheres tendem a avaliar a gestão governamental da pandemia mais negativamente que os homens. Indivíduos que possuem escolaridade até o ensino médio completo avaliam melhor a gestão governamental. A idade gera um pequeno impacto para uma melhor avaliação. Juntamente com a variável identificação partidária, todas obtiveram significância estatística.

Sobre as variáveis de controle, a primeira a ser analisada é a variável sexo. Conforme mostrado no trabalho de Gimenes et al. (2016), os homens têm uma maior tendência em adotar uma identificação partidária do que as mulheres. Da mesma forma, o trabalho de Nicolau (2020) mostra que mulheres tinham uma maior tendência em votar no PT em 2018 do que os homens. Observando-se os dados dos *surveys*, percebe-se que a maioria das mulheres que responderam ter identificação partidária se identificaram como petistas, daí a possibilidade de isso ter influenciado o resultado encontrado.

Sobre a variável de controle escolaridade, há um impasse sobre o que se esperava. De um lado, pode-se apelar para a sofisticação dos respondentes e inferir que, aqueles que entendiam melhor a ameaça, avaliaram as ações tomadas pelo governo em relação ao coronavírus mais negativamente que os indivíduos com menor escolaridade. Por outro lado, verifica-se que nas eleições de 2018, Bolsonaro ganhou do candidato petista em todas as escolaridades, embora houvesse evidências na literatura que mostrassem uma evolução do nível de escolaridade de eleitores petistas (Fuks; Borba, 2018; Nicolau, 2020). Por fim, a variável de controle idade mostrou um efeito esperado, visto que a literatura mostra que os eleitores que têm a tendência em ser antipetistas são mais velhos e votaram mais em Bolsonaro (Nicolau, 2020).

Entretanto, esse trabalho possui limitações. A primeira delas é a questão do local onde foram realizadas as pesquisas. Paiva, Krause e Lameirão (2016) afirmam que a prevalência do antipetismo no Brasil é localizada na região sudeste. Assim, seria interessante se houvesse a possibilidade de acrescentar ao modelo uma variável que pudesse verificar se a localização na qual os respondentes estão localizados e são petistas afeta ainda mais as discrepâncias na avaliação. Também, poderiam ser avaliados os efeitos em estados aos quais o governo estadual é representado por um membro do PT. Embora esses dados estejam disponíveis no *survey* correspondente à décima segunda onda, eles não estão na primeira onda. Da mesma forma, outra variável que se mostrou interessante a ser analisada, mas que não estava presente nos dois *surveys*, era a variável que mensurava a religião dos indivíduos.

Outra limitação também é a disponibilidade da pergunta que mensura a identificação partidária dos indivíduos. Apenas dois dos doze *surveys* trazem essa variável. O que é visto entre um *survey* e outro é a quantidade de indivíduos que passaram a responder que se identificam com o PT, mas não se pôde verificar essa crescente ao longo do tempo. Caso houvesse tal disponibilidade, pesquisas que pudesse relacionar esse aumento de pessoas que se identificam como petistas com outros eventos, principalmente relacionados com o número de vítimas da pandemia, poderiam corroborar a literatura que veio como crítica aos trabalhos de Campbell *et al.* (1976) e Downs (2013) de que a identificação partidária é um elemento fluido na vida do eleitorado.

Ainda na mesma linha, seria interessante verificar os efeitos da avaliação governamental com outros partidos. O foco dessa pesquisa foi no PT por conta do partido ser o que possui a maior base partidária no país. Porém, outras análises podem ser interessantes: A questão dos antipetistas e a forma que eles avaliam o governo na gestão da pandemia. Será que dentro desse grupo, as avaliações são mais positivas, ainda que Bolsonaro tenha agido de uma forma não condizente com o que se esperava, tendo como base as medidas de segurança contra a COVID-19?

Outra questão seria em relação a partidos que constituíram a base governamental do Governo Bolsonaro. Será que poderia se esperar também uma visão mais positiva por fazer parte da bancada do governo? Outra possibilidade seria utilizar os partidos como *proxy* para ideologia, e verificar se há algum efeito em relação à ideologia e à avaliação do governo na gestão da pandemia. Ainda, seria interessante verificar a paridade entre as formas de avaliação do governo em nível nacional e estadual, para verificar se há uma diferença no nível de avaliação quando os governadores são da oposição ao governo ou até mesmo petistas.

Entre as pesquisas futuras, as mais importantes são as que envolvem os resultados das eleições de 2022 com os efeitos da pandemia. O décimo segundo *survey* já traz entre suas perguntas uma pesquisa de intenção de voto. O resultado apertado das eleições parece indicar que a pandemia não é um fator importante para o voto, porém não se pode inferir com certeza tal afirmação. Da mesma forma, outro ponto importante seria verificar quais as atitudes e comportamentos dos eleitores independentes, tanto frente à avaliação da gestão das organizações político-administrativas, quanto em suas intenções de voto.

Outra linha de pesquisa que se mostra interessante seria uma comparação entre as instituições políticas de países e a forma adotada de gestão da pandemia. Embora muito se tenha falado em uma comparação com os Estados Unidos, uma comparação com outros países federalistas, como Alemanha e Austrália, mostra que a esfera político-administrativa federal agiu apenas como um papel de coordenador,

enquanto as esferas regionais aplicaram as medidas de segurança para a COVID-19. Uma pesquisa nesse sentido poderia evidenciar até que ponto as instituições políticas se mostram resilientes em garantir a segurança de seus cidadãos.

Por fim, ainda apelando para uma pesquisa que pudesse investigar as instituições vigentes em países diferentes, poder-se-ia verificar qual o impacto de um país ter um sistema de saúde pública contra um sistema de saúde privado no enfrentamento de pandemias. Conforme foi visto, o SUS lutou para salvar o máximo de vidas possíveis mesmo com falta de recursos, tanto em equipamentos como financiamento, enquanto o maior exemplo de um sistema de saúde pública privado, o dos Estados Unidos, foi amplamente criticado. Sendo o sistema de saúde um reflexo das instituições do país, seria interessante verificar se houve mudanças institucionais emergenciais que visassem garantir o controle da pandemia.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOWITZ, A.; WEBSTER, S. Negative Partisanship: Why Americans dislike parties but behave like rabid partisans. *Advances in Political Psychology*, v. 39, n. 1, p. 119-13, 2018.
- ARUGUETE, N. et al. Partisan Cues and Perceived Risks: The effects of partisan social media frames during the COVID-19 crisis in Mexico. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, v.31, n.1, pp.82-95, 2021.
- BATISTA, E. **COVID-19**: como o lockdown prejudicou o Brasil? Disponível em: <https://www.tecmundo.com.br/ciencia/244066-COVID-19-lockdown-prejudicou-o-brasil.htm>. Acesso em: 08 set. 2022.
- BELL-MARTIN, R.; DOMÍNGUEZ, A. The Unmasked Electorate: Co-partisanship, Personal Experience, and Perceptions of COVID-19 in Mexico. *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*, v. 10, n. 2, p. 137-157, 2021.
- CALVO, E.; VENTURA, T. Will I get COVID-19? Partisanship, Social Media Frames and Perceptions of Health Risks in Brazil. *Latin American Politics and Society*, v. 63, n. 1, p. 1-26, 2021.
- CAMPBELL, A. et al. *The American Voter*. Chicago: University of Chicago Press, 1976.
- CNN BRASIL. **Cinco governadores compraram vacinas contra a COVID-19, não apenas governo federal**. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/cinco-governadores-compraram-vacinas-contra-a-COVID-19-nao-apenas-governo-federal/>. Acesso em: 08 set. 2022.

CNN BRASIL. **Disputa entre Lula e Bolsonaro é a eleição para presidente mais acirrada da história.** Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/disputa-entre-lula-e-bolsonaro-e-a-eleicao-para-presidente-mais-acirrada-da-historia/>. Acesso em: 01 dez. 2022.

CORREIO BRAZILIENSE. **Com tucanos e petistas, opositores se juntam em ação contra Bolsonaro.** Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/disputa-entre-lula-e-bolsonaro-e-a-eleicao-para-presidente-mais-acirrada-da-historia/>. Acesso em: 01 dez. 2022.

DITTO, P. et al. At Least Bias is Bipartisan: A Meta-Analytic Comparison of Partisan Bias in Liberals and Conservatives. **Perspective on Psychological Science**, v. 14, n. 2, p. 273-291, 2018.

DOWNS, A. **Uma Teoria Econômica da Democracia.** São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2013.

DRUCKMAN, J. et al. How Affective Polarization Shapes American's Political Beliefs: A Study of Response to the COVID-19 Pandemic. **Journal of Experimental Political Science**, v. 8, n. 3, p. 223-234, 2021.

FALCÃO, M.; VIVAS, F. **Bolsonaro 'acreditava sinceramente' que cloroquina seria eficaz contra a Covid, diz vice-PGR.** Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/07/25/bolsonaro-acreditava-sinceramente-que-cloroquina-seria-eficaz-contra-a-covid-diz-vice-pgr.ghtml>. Acesso em: 08 set. 2022.

FUKS, Mario; BORBA, Julian; RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. Polarização, antipartidarismo e tolerância política no Brasil. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 42., 2018, Caxambu. **Anais eletrônicos [...].** São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2018. p. 1-17.

FUKS, M.; BORBA, J. Sentimentos partidários: temas, controvérsias e sua recepção recente no Brasil. **No prelo**, 2020.

FUKS, M.; RIBEIRO, E.; BORBA, J. From Antipetismo to Generalized Antipartisanship: The Impact of Rejection of Political Parties on the 2018 Vote for Bolsonaro. **Brazilian Political Science Review**, v. 15, n. 1, 2021.

GIMENES, E. et al. Partidarismo no Brasil: análise longitudinal dos condicionantes da identificação partidária (2002-2014). **Revista Debates**, v. 10, n. 2, p. 121-148, mai-ago., 2016.

GÓRTAZAR, N. **Bolsonaro emula Trump, escala retórica pela polarização e colhe críticas.** Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/07/30/politica/1564516182_689279.html. Acesso em: 08 set. 2022.

GRAMACHO, W. *Party cues no Brasil? Um teste crucial da capacidade do sistema de partidos brasileiros em influenciar a opinião pública.* **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. 27, n. 2, p. 385-411, maio-agosto, 2021.

GRAMACHO, W.; THURGEON, M. When Politics collides with public health: COVID-19 vaccine country of origin and vaccination in Brazil. **Vaccine**, n. 39, v. 19, p. 2608-2612, 2021.

KLOBOVS, L. El Impacto del Coronavirus en la Figura Pública Presidencial Argentina. **Revista Latinoamericana de Opinión Pública**, v. 10, n. 2, p. 15-37, 2021.

MCNULTY, K. **Handbook of Regression Modeling in People Analytics**. Londres: Chapman & Hall, 2022.

NICOLAU, J. **O Brasil dobrou à direita: uma radiografia da eleição de Bolsonaro em 2018**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2020.

OKADO, L.; RIBEIRO, E.; LAZARE, D. Partidarismo, ciclos de vida e socialização política no Brasil. **Proposições**, v. 29, n. 1, p. 267-295, 2018.

OPINIÃO SOBRE O CORONAVÍRUS - 1ª ONDA. In: Datafolha/Banco de Dados CESOP/UNICAMP. Disponível em: https://www.cesop.unicamp.br/por/banco_de_dados/v/4546. Acesso em: 05 jan. 22.

OPINIÃO SOBRE O CORONAVÍRUS - 12ª ONDA. In: Datafolha/Banco de Dados CESOP/UNICAMP. Disponível em: https://www.cesop.unicamp.br/por/banco_de_dados/v/4600. Acesso em: 01 fev. 22.

PAIVA, D.; KRAUSE, S.; LAMEIRÃO, A. O eleitor antipetista: partidarismo e avaliação retrospectiva. **Opinião Pública**, v. 22, n. 3, p. 638-674, 2016.

PEREIRA, F. A estabilidade e a efetividade da preferência partidária no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 13, p. 213-244, abril, 2014.

PEREIRA, F; NUNES, F. Media Choice and The Polarization of Public Opinion about COVID-19 in Brazil. **Revista Latinoamericana de Opinión Pública**, v.10, n.2, pp.39-57, 2021.

RIBEIRO, E.; CARREIRÃO, Y.; BORBA, J. Sentimentos Partidários e antipetismo: condicionantes e covariantes. **Opinião Pública**, Campinas, v. 22, n. 3, p. 603-637, dez. 2016.

ROTHENBURG, D. “**Se eu errar, o PT volta**”, diz Bolsonaro em entrevista exclusiva. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/ap/noticia/politica/2018/11/02/interna_politica,717119/em-entrevista-bolsonaro-reafirma-papel-dos-militares-no-ministerio.shtml. Acesso em: 01 dez. 2022.

SOSA-VILLAGARCIA, P.; LOZADA, V. COVID-19 and Presidential Popularity in Latin America. *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*, v. 10, n. 2, p. 71-87, 2021.

WILLIAMS, R. Understanding and Interpreting Generalized Ordered Logit Models. *Journal of Mathematical Sociology*, v. 40, n. 1, p. 7-20, 2016.

ANEXO I

Quadros

Quadro 1 - Reorganização das avaliações sobre o governo no combate à pandemia

Avaliações	Avaliações reorganizadas
Ótimo	Bom
Bom	
Regular	Regular
Ruim	Ruim
Péssimo	
Não sabe	Não sabe

Fonte: CESOP (2022). Autoria própria.

Quadro 2 - Reorganização da variável identificação partidária

Identificações Partidárias	Identificações Partidárias reorganizadas
PT	PT
Nenhum/não tem	
Nome e Referências	
Outros partidos	
PMDB	
PSDB	
PSL	
PDT	Outros
PSOL	

Fonte: CESOP (2022). Autoria própria.

Quadro 3 - Reorganização da variável escolaridade

Escolaridade	Escolaridade reorganizada
Analfabeto/primário incompleto	<= Ens. Médio
Primário incompleto/ginásial incompleto	
Ginásial completo	
Colegial incompleto	
Colegial completo	
Superior incompleto	Ens. Superior
Superior completo	
Pós-graduação	

Fonte: CESOP (2022). Autoria própria.

Teste de Robustez

Para realizar o teste de robustez, optou-se por uma regressão logística multinomial, mantendo o modelo testado na hipótese. As Quadros a seguir mostram os coeficientes e as razões de chances de cada variável. Mais uma vez, os dados foram analisados individualmente. Foi usada como referência a avaliação “bom”. A interpretação dos resultados é a que segue: quando se compara as avaliações “bom” com “regular”, percebe-se que os indivíduos que se identificam como petistas têm 141% mais chances em avaliar a gestão do governo na pandemia como “ruim”. Comparando as avaliações “bom” e “ruim”, os indivíduos que se identificam como petistas têm 385% mais chances em avaliar a gestão do governo na pandemia como “regular”. As Quadros a seguir mostram os coeficientes e as razões de chances a partir do modelo.

Tabela 3 - Coeficientes da Regressão Logística Multinomial, com dados da 1ª Onda

Variáveis	Variáveis Independentes				
	Intercetpo	Escolaridade <= Ens. Médio	Sexo Feminino	Partido PT	Idade
Avaliação - Regular	-0.008702858	0.1546461	0.3937509	0.8830427	-0.01481251
Avaliação - Ruim	0.678512730	-0.6111227	0.6190900	1.5792372	-0.01398408

Fonte: CESOP, 2022. Autoria Própria.

Tabela 4 - Razões de chance a partir da Regressão Logística Multinomial, com dados da 1ª Onda

Variáveis	Razões de Chances				
	Intercetpo	Escolaridade <= Ens. Médio	Sexo Feminino	Partido PT	Idade
Avaliação - Regular	0.9913349	1.1672448	1.482531	2.418247	0.9852967
Avaliação - Ruim	1.9709442	0.5427412	1.857237	4.851254	0.9861132

Fonte: CESOP, 2022. Autoria Própria.

Ao realizar o mesmo processo com os dados da décima segunda onda, os resultados encontrados foram esses: quando se compara as avaliações “bom” com “regular”, percebe-se que os indivíduos que se identificam como petistas têm 359% mais chances em avaliar a gestão do governo na pandemia como “ruim”. Comparando as avaliações “bom” e “ruim”, os indivíduos que se identificam como petistas têm 1.254% mais chances em avaliar a gestão do governo na pandemia como “regular”. Os quadros a seguir mostram os coeficientes e as razões de chances a partir do modelo.

Os resultados encontrados a partir do teste de robustez condizem com o que foi encontrado a partir do modelo utilizado originalmente para testar a hipótese, confirmado que os indivíduos que se identificam como petistas têm uma maior tendência em avaliar negativamente a forma como o governo realizou a gestão da pandemia de coronavírus.

Tabela 5 - Coeficientes da Regressão Logística Multinomial, com dados da 12ª Onda

Variáveis	Variáveis Independentes				
	Intercetpo	Escolaridade <= Ens. Médio	Sexo Feminino	Partido PT	Idade
Avaliação - Regular	0.1185555	0.2929416	0.1394061	1.524487	-0.01377232
Avaliação - Ruim	1.1148613	-0.3497064	0.5179845	2.606020	-0.01089838

Fonte: CESOP, 2022. Autoria Própria.

Tabela 6 - Razões de chance a partir da Regressão Logística Multinomial, com dados da 12ª Onda

Variáveis	Razões de Chances				
	Intercetpo	Escolaridade =< Ens. Médio	Sexo Feminino	Partido PT	Idade
Avaliação - Regular	1.125869	1.340364	1.149591	4.592785	0.9863221
Avaliação - Ruim	3.049145	0.704895	1.678641	13.545040	0.9891608

Fonte: CESOP, 2022. Autoria Própria.



CAPÍTULO 12

O LEGISLATIVO BRASILEIRO, CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DE MEMBROS PARA COMISSÕES PERMANENTES: O CASO DA CDH DO SENADO FEDERAL (2005-2018)

Jonatas Nogueira Aguiar de Souza e Silva

Carlos Augusto da Silva Souza

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo responder à seguinte pergunta: “Quais são os critérios de seleção de membros de comissões permanentes?”, para isso é realizado um estudo de caso (Gerring, 2007; Rueschemeyer, 2003) sobre a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) do Senado Federal de 2005-2018. Essa pergunta tem como princípio o debate teórico sobre a organização do legislativo com as vertentes informacional (Krehbiel, 1991), distributivista (Mayhew, 2004) e a partidária (Cox, McCubbins, 1993), somado aos trabalhos sobre comissões no Brasil que testam essas teorias (Pereira; Mueller, 2000; Ricci; Lemos, 2004; Vasquez, 2020). A finalidade desse trabalho é observar com quais pressupostos teóricos a seleção de membros para a CDH mais se assemelha.

Para este trabalho, serão consideradas a relação entre o recrutamento da comissão e a composição do plenário da Casa (Lemos, Raninchesky, 2008), as teorias organizacionais do congresso (Araújo, 2017) e as preferências dos partidos pela comissão e sua presidência (Aguiar, 2013; Muller, 2005; Silva, 2016; Vasquez, 2020). Dessa forma, o trabalho investiga aspectos sociodemográficos e partidários para investigar quais fatores apresentam influência para compor uma comissão.

Investigar a composição da CDH implica analisar o perfil dos senadores que ocuparam a vaga de titular na comissão e as presidências da comissão, verificando o controle das coalizões governamentais sobre esses cargos. Estudar indicação de membros para a comissão e sua presidência exige investigar a escolha dos líderes partidários, uma vez que é prerrogativa desses atores indicar parlamentares para as comissões,¹ de modo que as indicações e a distribuição das presidências das

¹ O líder partidário pode colocar e remover membros na comissão a qualquer hora, podendo trocar parlamen-

comissões são resultados das negociações entre as lideranças da Casa. Além disso, quando formadas as coalizões, as nuances das negociações envolvendo as comissões envolvem o eixo governo-oposição de modo que verificar a ocupação dos membros e presidentes de determinada comissão permite antever qual vai ser o posicionamento da comissão na sessão legislativa.

ESTUDOS SOBRE A ORGANIZAÇÃO DO LEGISLATIVO

Os estudos legislativos são um dos campos de pesquisa dentro do novo institucionalismo na Ciência Política. Esse campo busca explicar o comportamento dos atores com base nas instituições ou regras do jogo que regulam as interações e decisões dos agentes políticos. Parte-se da máxima de que as instituições são mecanismos que servem de parâmetro para a atuação estratégica de atores racionais, gerando incentivos ou restrições para a busca de objetivos. Em outros termos, as instituições abrem margem para as ações dos atores, ao mesmo tempo que as delimitam. Sendo assim, as instituições políticas criam um espaço para a atuação de indivíduos e grupos, estabelecem parâmetros para a atuação dos representantes premiando ou punindo determinados comportamentos (Peres, 2008).

Esse enfoque tem uma trajetória na Ciência Política, pois começa com o “velho” institucionalismo, passa pela abordagem comportamentalista e retorna às instituições com o neoinstitucionalismo. Esse caminho expressa a evolução histórica do campo, que resultou em mudanças de paradigmas. As instituições, assim, retornam ao centro da análise, mas dessa vez incorporando elementos do comportamentalismo, fundados nas premissas do individualismo metodológico (Peres, 2008).

Essa mudança de paradigmas permitiu diversos avanços nos estudos legislativos, pois a partir do individualismo metodológico foram desenvolvidas teorias para pensar o funcionamento das instituições políticas e seus efeitos sobre os comportamentos individuais. Neste trabalho, utilizam-se três teorias elementares, que partem da perspectiva individualista para pensar a organização do poder Legislativo, são elas: a corrente distributivista (Mayhew, 2004; Shepsle; Weingast, 1987), a informacional (Krehbiel, 1991) e a partidária (Cox; McCubbins, 1993). As três teorias evoluíram ao longo do processo de institucionalização da Câmara dos Deputados nos Estados Unidos (Polsby, 2008), e servem de base para refletir sobre aquela Casa como espaço de atuação dos parlamentares, que visam o controle do poder Legislativo em busca da realização de interesses.

Essas três correntes de pensamento possuem divergências entre si, mas partem do mesmo pressuposto fundamental: parlamentares buscam a reeleição. Isto é, todo representante eleito possuiu como objetivo central a (re)eleição, e para isso ele lança mão de todos os meios institucionais para alcançar seu objetivo. Tais meios são as

tares em momentos de votação chave na comissão, se necessário (Miranda, 2010).

regras formais e informais do jogo político. Cada teoria, a seu modo, prevê uma estruturação interna que o Congresso assume para que os parlamentares possam alcançar seus objetivos (Limonji, 1994).

Os modelos de organização do Legislativo: distributivista, informacional e partidário

Um elemento comum entre as três vertentes teóricas mencionadas é a centralidade do sistema de comissões no processo de aprovação de Leis. Estas, ao que tudo indica, são as principais ferramentas que os parlamentares têm disponíveis para perseguir seu objetivo central. Para a corrente distributivista (Mayhew, 2004), o sistema comissional deve se estruturar em comissões e subcomissões temáticas específicas, nas quais o parlamentar possa controlar o foco da distribuição de recursos para a agradar sua base eleitoral. Ou seja, nessa vertente as políticas mais visadas são as distributivistas, do tipo *pork*, em que os custos são difusos e os benefícios são restritos aos distritos dos quais os representantes esperam votos.

A vertente informacional (Krehbiel, 1991), por sua vez, pensa a aprovação de leis a partir de dois pressupostos: o da incerteza e o da decisão majoritária. Nela o sistema de comissões deve ser um microcosmo do plenário e tem como função a diminuição de incertezas em torno das decisões do plenário da casa. As comissões são vistas como agentes informacionais do plenário e decidem por maioria, diminuindo a incerteza acerca de políticas e gerando um bem coletivo para a legislatura – e os eleitores.

Já a vertente partidária (Cox; McCubbins, 1993) pensa a organização do Congresso a partir de entes coletivos que são os partidos políticos. Nessa vertente, as comissões são agentes do partido majoritário. A organização do Congresso se dá pelo controle dos cargos-chave dentro do Legislativo: a presidência da Casa e a das comissões. A partir dessa organização, o partido majoritário controla a aprovação de políticas de acordo com as preferências da legenda, mantém a boa imagem do partido e garante seu domínio sobre a legislatura. As comissões nessa teoria são vistas como guardiãs do plenário, pois controlam as políticas que vão à discussão dos deputados da Casa, estabelecendo o que são boas e más políticas em face das preferências do partido majoritário.

O fato é que as teorias apresentadas pensam a atuação dos parlamentares a partir do seu objetivo final: a (re)eleição. As três linhas partem de uma das principais atividades do Legislativo, aprovar leis, como meio para alcançar a finalidade de se reeleger. No entanto, o modelo distributivo, o informacional e o partidário apontam caminhos diferentes para que os indivíduos ou o seus partidos alcancem suas metas. Para que tais metas sejam alcançadas, o Congresso deve estar adequadamente

organizado em termos de suas normas internas. Isso significa que, para alcançar a (re)eleição, os atores mobilizam os meios institucionais ali disponíveis para maximizar ganhos eleitorais, sejam eles os ganhos distributivistas, a redução da incerteza ou o controle partidário da agenda parlamentar.

Comissões Permanentes no Brasil

No Brasil, os primeiros trabalhos sobre o presidencialismo de coalizão viam as comissões permanentes como fracas devido à centralidade nas lideranças partidárias no plenário e pelo forte poder de agenda do Executivo (Figueiredo; Limongi, 2001). Todavia, estudos recentes comprovam o contrário, pois é notada uma atuação expressiva das comissões no Legislativo federal brasileiro, em matérias de origem do Executivo e do Legislativo, com crescente uso dos poderes conclusivos/terminativos, que resulta em maior descentralização deliberativa em favor das comissões e um maior ativismo do Legislativo (Almeida, 2019; Freitas, 2016).

Mas, antes desses trabalhos, já existia uma agenda de pesquisas sobre comissões, fundada nos pressupostos das teorias de organização do Legislativo norte-americano com vistas à realização de testes para melhor compreender o sistema de comissões no Brasil. Pereira e Mueller (2000), partindo da perspectiva distributivista, testam uma teoria da preponderância do Executivo, com base nos seus poderes constitucionais de agenda e na sua consequente capacidade para restringir a atuação das comissões no trâmite das propostas governamentais. Em face da insuficiência dessa visão inicial para explicar o funcionamento das comissões, os autores testam a validade da teoria informacional, tendo em vista as preferências da comissão e a probabilidade de pedido de urgência. Suas conclusões apontam que há maior probabilidade de haver um pedido de urgência à medida que cresce a divergência entre as preferências medianas da comissão e do plenário, sendo essa a principal evidência da importância das comissões no processo decisório (Pereira; Mueller, 2000).

Santos (2002) identificou uma mudança nas composições da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) e na Comissão de Finanças e Tributação (CFT) na Câmara, entre os períodos democráticos iniciados em 1945 e 1988. O período democrático transcorrido entre 1945 e 1964 foi marcado fortemente pela indisciplina dos partidos e pela existência de facções partidárias. Tal fato trazia à tona a necessidade de os líderes partidários realizarem cálculos para a nomeação às comissões, levando em consideração lealdade partidária e expertise. Mas houve mudanças. No pós-1988, devido à ampliação dos poderes da agenda do Executivo e às alterações regimentais na Câmara dos Deputados, as comissões tiveram sua importância reduzida, passando a haver uma atuação mais racionalizada dos partidos, o que resultou em um comportamento partidário mais previsível.

Ricci e Lemos (2004) realizam um estudo de caso da Comissão de Agricultura e Política Rural (CAPR) da Câmara dos Deputados, também testando princípios da teoria informacional e distributivista. Os autores investigaram a composição da comissão e sua atuação deliberativa buscando identificar se os membros da comissão atuam em função dos seus redutos eleitorais. Não obtendo resultados satisfatórios nessa frente de investigação distributivista, os autores apontam a necessidade de investigar a atuação da comissão na frente informacional focada em grupos de interesse e lobby.

Muller (2005) realiza um estudo de caso da 50^a legislatura da Câmara dos Deputados para testar a hipótese de que o recrutamento para as comissões é feito com base na lealdade política dos parlamentares ao seu partido (ou bloco ideológico). Esse teste considera a permanência ou não do parlamentar no campo ideológico do partido que ele integra, de modo que, mesmo com trocas partidárias, se o parlamentar permanece no mesmo bloco, é considerado um parlamentar leal. Os resultados do estudo apontam fortes indicativos de que a fidelidade ideológica importa e o processo legislativo é conduzido por partidos políticos, que controlam as comissões (Muller, 2005).

Santos e Almeida (2005) realizam um estudo sobre a designação de relatores de oposição para matérias de origem do governo, partindo dos pressupostos da teoria informacional para realizar seus testes. O argumento é o de que os relatores de oposição geram ganhos informacionais para o plenário da Casa, diminuindo a incerteza e gerando um bem coletivo. Para que isso ocorra, os autores defendem que é necessário que a presidência da comissão seja de oposição e que o relator designado seja moderado; caso contrário, não haveria ganhos informacionais de fato, visto que um relator de oposição extremado impediria a tramitação da matéria. Nesse arranjo, é importante destacar que essa possibilidade existe devido à regra que determina que a nomeação para as comissões siga a distribuição proporcional, levando em conta o peso dos partidos na legislatura (Santos; Almeida, 2005).

No campo dos estudos de comissões, também foi observada outra frente de investigação, voltada às decisões comissionais sem anuênciam do plenário – trata-se do poder conclusivo para a Câmara e do poder terminativo para o Senado. Ricci (2008) observa a tramitação bicameral de matérias, e nota que as comissões da Câmara e do Senado decidem majoritariamente de forma conclusiva/terminativa sobre as matérias originadas na respectiva Casa, enquanto os projetos em revisão são discutidos e votados majoritariamente no plenário da câmara revisora. Em outras palavras: a avaliação na primeira fase ocorre nas comissões em decisão conclusiva/terminativa, ao passo que as matérias em revisão são discutidas e votadas no plenário da outra Casa.

Sobre o poder conclusivo das Comissões da Câmara, Amaral (2011) afirma que isso faz parte do processo de descentralização decisória na Casa, que ganha eficiência ao distribuir as demandas do plenário para o sistema de comissões. A autora percebe que, no tocante à aprovação de matérias, o plenário e as comissões (utilizando o poder conclusivo) fazem um trabalho compartilhado; já com relação às rejeições, as comissões exercem um poder superior ao plenário. Além do mais, foi notado que as matérias transformadas em norma jurídica sofreram alterações substantivas no Legislativo, sugerindo que o processo decisório intraparlamentar serviu para aperfeiçoar as matérias, inclusive dentro das comissões – vale destacar que essas modificações, em maior parte, foram feitas por meio de substitutivos.²

Por fim, em relação ao poder conclusivo, Almeida (2019) observa um crescimento significativo do uso desse mecanismo, fazendo com que as leis de origem parlamentar superassem numericamente as de origem do Executivo. Ou seja, ele nota a institucionalização do Legislativo e o fortalecimento do seu sistema de comissões, a partir do uso do poder conclusivo e suas consequências negativas na taxa de dominância do governo. O autor busca identificar se essa mudança é institucional ou não, e seus achados demonstram que o Legislativo se institucionalizou de fato: parlamentares iniciam projetos e o Legislativo delibera a partir das suas comissões dotadas de poder conclusivo. Essa mudança é apontada como resultado da configuração das coalizões governamentais de FHC e dos governos petistas. O argumento de Almeida (2019) é que:

o incentivo da maioria para concentrar poderes legislativos na sua liderança, vis-à-vis dispersá-los entre as comissões, é crescente no grau com que as preferências dos seus membros são distintas das preferências da minoria, ou seja, no grau com que as preferências desses dois grupos se localizam em polos opostos do espectro político (Almeida, 2019, p. 419).

Esse traço é notado nas coalizões homogêneas dos governo FHC, em que as preferências da maioria eram distintas das da minoria, gerando incentivo à delegação para as lideranças partidárias no plenário. Já nos governos petistas, com coalizões heterogêneas, em que o mediano da coalizão e do plenário da Casa eram semelhantes, houve incentivo para delegar às comissões as decisões. Isso resultaria em incentivo para a descentralização do processo decisório – foi essa a mudança institucional percebida pelo autor. Essa descentralização ocorreu em favor das comissões permanentes, que passaram, a partir dos anos 2000, a mobilizar com mais frequência seu poder conclusivo (Almeida, 2019). É importante destacar que essa pesquisa parte dos pressupostos da teoria do governo de partido condicional (doravante TGPC), que é uma ramificação da teoria partidária.

² O substitutivo é um mecanismo de alteração integral da matéria, sendo a maior forma de modificação de um Projeto de Lei.

Dentro dos estudos sobre o Legislativo, Freitas (2016) traz uma contribuição importante para a compreensão do poder Legislativo e das comissões. A autora demonstra que o Legislativo atua nas matérias do governo de forma significativa. Um primeiro ponto é a inflexão sobre a visão da agenda do Executivo. Para a autora, quando o Executivo forma sua coalizão com os partidos políticos do Congresso, ele está assumindo um compromisso de compartilhamento de agenda. Com isso, a agenda do governo deixa de ser exclusiva do presidente e seu partido, e passa a ser do presidente, do seu partido e dos partidos que constituem a coalizão governamental.

O estudo de Freitas (2016) analisa tramitação, no Legislativo, das matérias de origem do Executivo. Ela aponta que há uma divisão equiparada nas decisões tomadas pelas comissões e pelo plenário, de modo que 55% receberam pedido de urgência, que transfere os projetos ao plenário, e 45% tramitaram em rito ordinário, no âmbito das comissões. Mas mesmo nos casos em que os projetos foram alvos de pedidos de urgência, em 21% o pedido foi feito após a tramitação nas comissões permanentes, utilizadas como um instrumento de aceleração do processo decisório. Além disso, a autora nota que o principal espaço onde ocorrem as negociações sobre as matérias são as comissões permanentes, destacando a figura do relator como ator responsável pelas mudanças nos dispositivos legais das matérias (Freitas, 2016). Isso resulta numa inflexão na visão do Legislativo como fraca, e das comissões permanentes como secundárias no processo decisório (Figueiredo; Limongi, 2001).

Outro importante trabalho sobre as comissões no Brasil no campo dos estudos sobre a organização do Legislativo é feito por Vasquez (2020) que investiga as comissões permanentes na Câmara dos Deputados. Ele trabalha com três aspectos regimentais: 1) composição; 2) presidências; e 3) relatorias. O autor nota que as composições nas comissões possuem diferenças em relação ao peso do próprio partido,³ sendo algumas mais próximas do mediano da Câmara do que outras, isto é, há desproporcionalidade. Essa sub ou sobrerenpresentação é resultado das negociações dos partidos em torno das vagas nas comissões; negociações essas que resultam das preferências dos partidos sobre as temáticas.

Além de investigar a composição das comissões, Vasquez (2020) investiga as presidências das comissões e a designação de relatores. Nesses pontos, os resultados encontrados demonstram que as presidências das comissões com correspondência ministerial e as que concentram maior parte do processo legislativo – CCJ e CFT⁴ – são as mais requisitadas pelo governo e sua coalizão. Todo esse esforço dos partidos e do Executivo em ocupar as comissões e as suas presidências têm como finalidade o controle sobre a designação da relatoria das matérias, isto é, de proteger as políticas

³ O Regimento interno da Câmara dos Deputados delimita que todos os partidos possuam representação proporcional ao seu peso nas vagas das comissões permanentes.

⁴ Essas são a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) e a Comissão de Finanças e Tributação (CFT), ambas são comissões de passagem obrigatória das matérias, para receber o parecer de constitucionalidade e financeiro da proposta.

do Executivo da oposição no Congresso. O autor conclui que “isto sugere uma forte articulação governamental para evitar que relatores da oposição emitam parecer em projetos distribuídos por presidentes de comissão da coalizão, mesmo no caso de matérias não iniciadas pelo Poder Executivo” (Vasquez, 2020, p.105). É importante ressaltar que a tese de Vasquez (2020) se baseia nos princípios da teoria partidária e encontra evidências significativas de que o processo decisório no Brasil possui semelhanças com esse modelo de organização do Legislativo.

Também é importante destacar o trabalho de Silva (2016), que investiga a produção legislativa da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) e da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) durante os primeiros mandatos de FHC e Lula. A autora nota que o governo FHC deteve maior sucesso legislativo nas suas propostas que tramitaram nessa comissão. Isso é visto como resultado da composição da coalizão desse governo, que conseguiu controlar ambas as comissões no Senado. Por mais que Lula I tenha conseguido sucesso na maioria dos seus projetos que passaram pela CCJ e pela CAE, o controle das presidências dessas comissões pelos senadores de oposição ao seu governo Lula dificultou a tramitação de suas propostas.

Por fim, Araújo (2017) investiga o sistema de seleção de senadores para cinco comissões (CINFRA, CEDUC, CAS, CCJ e CAE) do Senado Federal com o objetivo de testar a hipótese de que a CCJ e a CAE são comissões que demandam maior expertise dos parlamentares. O autor parte da tese que existe um hibridismo institucional sobre as teorias de organização do Legislativo (distributivista, informacional, partidária) para a composição das comissões, coexistindo diferentes formas de seleção. Os principais resultados destacam que a CCJ e CAE são comissões mais exigentes na sua composição, a CAE exige um perfil mais partidário e profissional acadêmico. A CCJ privilegia parlamentares com expertise no campo temático (jurídico). Sendo as demais comissões mais permeáveis a composições voltadas para o distributivismo ou para a teoria informacional.

Em relação ao cargo de presidente da comissão, é importante destacar os seus poderes regimentais. Segundo o Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe a esse: 1) definir a pauta da comissão; 2) designar relatores e distribuir as matérias sobre as quais irão elaborar parecer, ou avocá-la caso não haja parecer; 3) conceder a palavra a membros da comissão, a líderes partidários e deputados, quando solicitado; 4) iniciar a votação das matérias e declarar seus resultados na comissão; e 5) resolver questões de ordem na comissão. De modo geral, o poder do presidente da comissão sobre o destino das matérias que passam pela comissão é nítido, uma vez que ele define o que vai ser votado, quando e quem vai relatar a matéria (Aguiar, 2013).

MATERIAIS E MÉTODOS

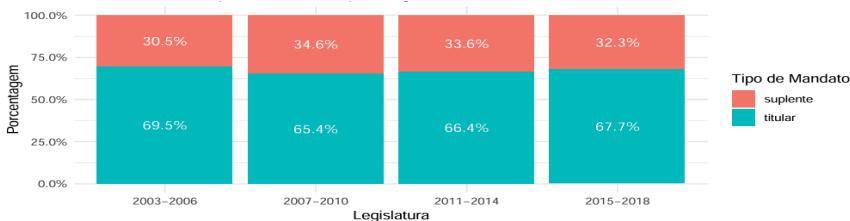
A base de dados foi construída a partir das informações disponíveis no site do Senado Federal. Foi construído um banco de dados sobre a composição do plenário do Senado federal de 2003-2018, com base nos Relatórios Anuais da Presidência do Senado (RAP) e na sessão de biografia dos senadores no site do Senado. Esses são os dados sociopolíticos que serão analisados: 1) tipo de mandato; 2) gênero; 3) experiência prévia em cargos do Legislativo; e 4) experiência prévia em cargos do Executivo.

Em relação à composição da CDH, foi criada uma coluna na base do plenário do Senado com nome “CDH” na qual a partir do nome do parlamentar, foi identificado a seleção do parlamentar para a comissão. Com os dados sobre a composição do plenário e da CDH foi possível comparar as composições da CDH com o perfil do plenário. Somado a isso, se utiliza o banco de dados do CEBRAP para as composições das coalizões governamentais. Assim, os dados políticos analisados são 1) desproporção partidária na composição da CDH (Vasquez, 2020); 2) participação da coalizão na composição da CDH; 3) partidos na presidência CDH; e 4) controle das presidências da CDH pela coalizão.

A COMPOSIÇÃO PLENÁRIO SENADO FEDERAL (2003-2018) E DA CDH (2005-2018)

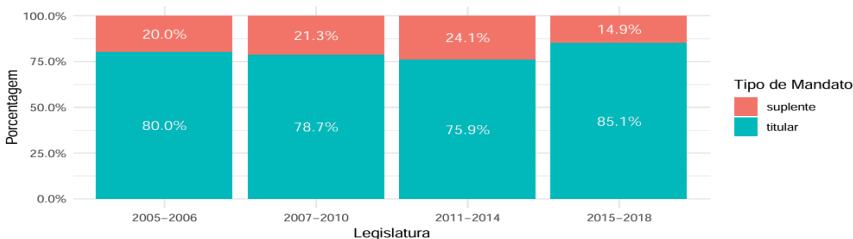
Nesta seção serão apresentados os seguintes dados sobre a composição do plenário do Senado e da CDH: 1) tipo de mandato; 2) gênero; 3) experiência prévia em cargos do Legislativo; e 4) experiência prévia em cargos do Executivo. Essa análise é baseada no estudo de Lemos e Raninchesky (2008) em relação ao plenário do Senado dos anos 1990. Com esses dados, é possível comparar as composições dos plenários do Senado, complementando os dados de Lemos e Raninchesky (2008) e analisar o perfil de seleção de membros da CDH com base no perfil do plenário do Senado.

Gráfico 1 - Distribuição de tipo de mandato na composição do Plenário do Senado (2003-2018).



Fonte: Elaboração própria a partir do site do Senado.

Gráfico 2 - Distribuição do tipo de mandato na composição da CDH (2005-2018).



Fonte: Elaboração própria a partir do site do Senado.

Os Gráficos 1 e 2 apresentam os dados sobre a distribuição de mandatos na composição do plenário do Senado e da CDH. Em relação ao Gráfico 1 (composição do Plenário do Senado de 2003-2018), é notável que existe uma expressiva presença de senadores suplentes, com taxas acima de 30%. Na 52^a legislatura são 69,5% de titulares e 30,5% de suplentes, na 53^a legislatura são 65,4% de titulares e 34,6% de suplentes, na 54^a legislatura são 66,4% de titulares e 33,6% de suplentes, por fim, na 55^a legislatura são 67,6% de titulares e 32,3% de suplentes.

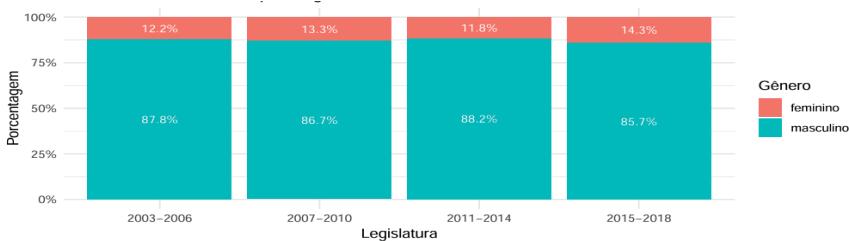
O Gráfico 2 apresenta os dados sobre o tipo de mandato na composição da CDH de 2005-2018. Na 52^a legislatura são 80 de titulares e 20% de suplentes, na 53^a legislatura são 78,7% de titulares e 21,3% de suplentes, na 54^a legislatura são 75,9% de titulares e 24,1% de suplentes e na 55^a legislatura são 85,1% de titulares e 14,9% de suplentes.

Como mostrado no Gráfico 1, há presença expressiva de suplentes que atuaram no Senado, alcançando a cifra de 1/3 da casa em todas as legislaturas. Essa representação é um fato que necessita de maiores análises, pois suplentes são representantes que, em grande parte, não possuem carreira política como os titulares, e podem estar

representando interesses pessoais (Neiva; Izumi, 2012). Na CDH, em relação ao plenário do Senado, há menor participação de suplentes, sendo a menor frequência na última legislatura, o que pode ser um indício de importância da comissão para os senadores titulares. Para fins metodológicos,⁵ os próximos dados sobre a composição da comissão serão analisados sem os suplentes.

A presença de suplentes é um fato normal no Senado, e os motivos que levam a isso são vários, podem ser suplentes que assumem o cargo após o titular vencer um pleito para governador de estado, podem assumir o cargo se o titular for chamado para ocupar algum ministério, cargos de primeiro escalão em ministério, em agências do governo, autarquias, ou outros órgãos governamentais. Além do mais, os suplentes assumem quando os titulares se afastam por motivos de saúde ou outros motivos particulares. Nesses dados do Gráfico 1 foram contabilizados todos esses casos citados, e essas informações de afastamento foram coletadas nos Relatórios Anuais da Presidência do Senado.

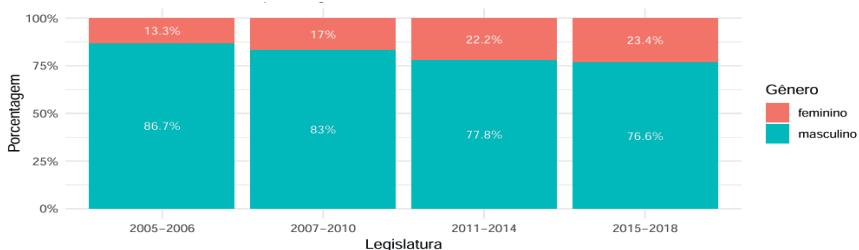
Gráfico 3 - Distribuição dos senadores titulares, por gênero, na composição do Senado (2003-2018).



Fonte: Elaboração própria a partir do site do Senado.

⁵ Em grande parte, há ausência de dados sobre os suplentes, tanto no site do Senado Federal como nos dados do TSE, em que são contabilizados somente os candidatos ao cargo.

Gráfico 4 - Distribuição de gênero dos senadores titulares na composição da CDH (2005-2018).



Fonte: Elaboração própria a partir do site do Senado.

Os Gráficos 3 e 4 trazem os dados sobre a distribuição de gênero na composição do Senado e da CDH. No Gráfico 3 é possível observar que o Senado brasileiro é uma casa majoritariamente composta por homens. Na 52^a legislatura, 87,8% das vagas da Casa eram ocupadas por homens e 12,2% por mulheres, na 53^a legislatura são 86,7% de homens e 13,3% de mulheres, a 54^a legislatura apresenta 88,2% de homens e 11,8% de mulheres, por fim, a 55^a legislatura diminui e possui 85,7% de homens e 14,3% de mulheres. Ainda que mais da metade da população brasileira seja do gênero feminino, no Senado não há uma representação de gênero que chegue perto dessa cifra.

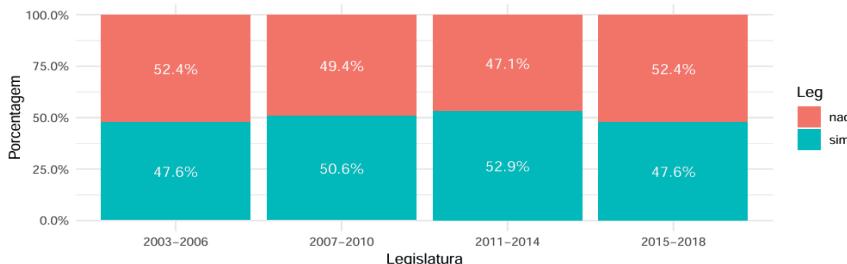
O Gráfico 4 traz a distribuição de gênero dos membros titulares na composição da CDH, de 2005-2018. Na 52^a legislatura, 86,7% da composição da CDH era composta por homens e 13,3% de mulheres, na 53^a legislatura são 83% de homens e 17% de mulheres, na 54^a legislatura são 77,8% de homens e 22,2% de mulheres, e na 55^a legislatura são 76,6% de homens e 23,4% de mulheres.

Em comparação com o plenário do Senado, em todas as legislaturas, as mulheres possuem maior percentual de representação nas vagas da CDH, com maior presença na 54^a e 55^a legislaturas. A designação de membros para a comissão é função do líder partidário e das negociações entre os partidos para distribuir as vagas nas comissões. Isso posto, é notável que as mulheres são mais alocadas para a CDH, e esse movimento pode ter relação com o que Busanello e Rehbein (2017) apontam: parlamentares mulheres são mais alocadas para comissões de temáticas de cuidado.

Em relação ao plenário do Senado, é interessante comparar os dados com o apresentado em Lemos e Raninchesky (2008). As autoras constatam que nessa década, a presença de senadoras era inferior a 10%, sendo sua maior representação em 7% do Senado em 1999 e sua menor de 1% em 1991. Tais dados permitem observar o crescimento da representação feminina na Casa, onde, de fato, houve um aumento

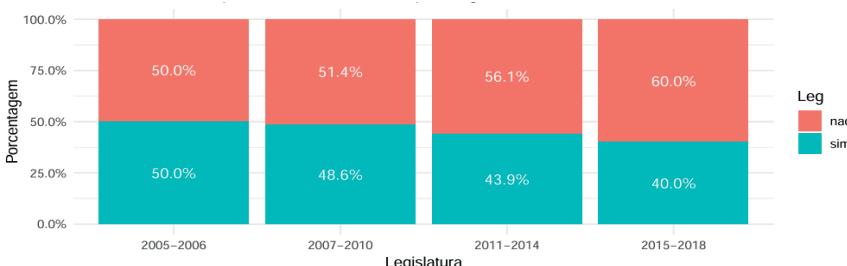
na representação, mas mantendo-se muito aquém de uma equidade. Também é relevante destacar que, no tocante às eleições para o Senado, Bohn (2008) nota que as candidaturas de mulheres para o Senado no Brasil e nos EUA são tão competitivas quanto as dos homens, e que o obstáculo chave para a presença de mulheres no Senado é o ínfimo número de mulheres profissionais da política.

Gráfico 5 - Distribuição da experiência prévia em cargos do poder Executivo dos senadores titulares (2003-2018).



Fonte: Elaboração própria a partir do site do Senado.

Gráfico 6 - Distribuição da experiência prévia em cargos do poder Executivo dos senadores titulares da CDH (2005-2018).



Fonte: Elaboração própria a partir do site do Senado.

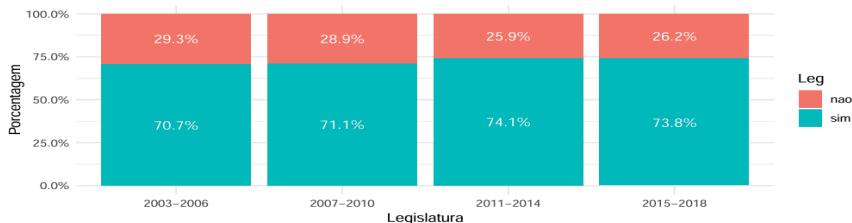
Os Gráficos 5 e 6 trazem os dados sobre distribuição da experiência prévia em cargos do poder Executivo para o plenário do Senado e para a CDH. Considera-se a experiência prévia a ocupação de cargos do poder Executivo: prefeito, vice-prefeito, governador, vice-governador ou presidente da república.

O Gráfico 5 nos apresenta que na 52^a legislatura 47,6% dos senadores possuíam essa experiência, e essa frequência aumenta para 50,6% na 53^a legislatura, subindo novamente para 52,9% na 54^a legislatura e caindo para 47,6% na 55^a legislatura. Os

dados apontam que existe um expressivo percentual de senadores(as) com passagem prévia em cargos do Executivo nas décadas de 2000 e 2010. Em comparação com o Senado na década de 1990 (Lemos; Raninchesky, 2008), é possível verificar que há um aumento nessa frequência, pois, no estudo das autoras, a variação dessa experiência é de 38% a 44%, enquanto nos anos subsequentes é de 47% a 52%. Os dados indicam um leve aumento nessa categoria de experiência política.

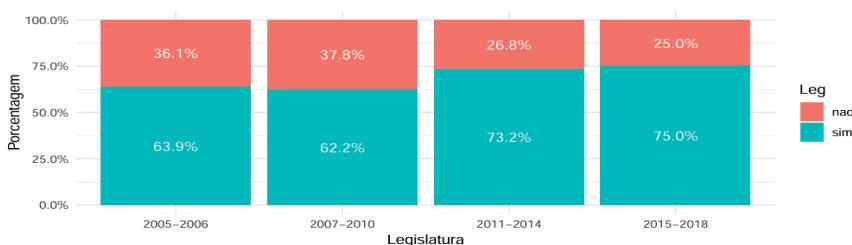
O Gráfico 6 traz a distribuição da experiência prévia em cargos do poder Executivo dos senadores titulares da CDH, no período 2005-2018. Os dados permitem ver que esse tipo de experiência tem uma trajetória de declínio, começando com 50% na 52^a legislatura, indo para 48,6% na 53^a legislatura, caindo para 43,9% na 54^a legislatura, e caindo novamente para 40% na 55^a legislatura. Esses dados diferem levemente aos do plenário da Casa (Gráfico 5) e indicam que os senadores com esse tipo de experiência vão em menor grau para a CDH. Em comparação com o trabalho de Lemos e Raninchesky (2008), observa-se que a CDH fica aquém da CCJ quanto comissão que demanda esse tipo de experiência.

Gráfico 7 - Distribuição da experiência prévia dos senadores titulares em outras casas do Poder Legislativo (2003-2018).



Fonte: Elaboração própria a partir do site do Senado.

Gráfico 8 - Distribuição da experiência prévia em cargos do poder Legislativo dos senadores titulares da CDH (2005-2018).



Fonte: Elaboração própria a partir do site do Senado.

Por fim, os Gráficos 7 e 8 apresentam a experiência prévia em cargos do poder Legislativo dos senadores no Senado e na CDH. O Gráfico 7 nos mostra que nas quatro legislaturas analisadas, a experiência prévia em cargos do Legislativo foi superior a 70%. Na 52^a legislatura, foi 70,7%, na 52^a legislatura, 71,1%, na 53^a legislatura foi 74,1%, e na 55^a legislatura foi 73,8%. Os dados demonstram estabilidade, com um leve crescimento e no fim um decréscimo de apenas 0,3 ponto percentual.

O Gráfico 8 apresenta a experiência prévia em cargos do poder Legislativo dos senadores titulares da CDH. Os dados mostram que há um crescente recrutamento de senadores com passagem em cargos do Legislativo, começando com 63,9% na 52^a legislatura, passando para 62,2% na 53^a legislatura, aumentando expressivamente para 73,2% na 54^a legislatura e subindo para 75% na 55^a legislatura. Em comparação com o plenário do Senado, é visível que, na verdade, nas duas primeiras legislaturas da CDH, há sub-representação de senadores com experiência legislativa, visto que as médias do plenário eram de 70%. Já para as duas últimas legislaturas do período aqui considerado, a representação da experiência legislativa segue a proporcionalidade do plenário.

Por fim, esta sessão teve como objetivo analisar a composição do Senado e da CDH, tal como realizado por Lemos e Raninchesky (2008) para o Senado e a CCJ na década de 1990. Os dados demonstram que: 1) há maior presença de mulheres no Senado, mas muito aquém de uma equidade de gênero; 2) há maior experiência prévia em cargos do poder Executivo e Legislativo. Essas mudanças permitiram ver uma maior profissionalização do Senado com um leve aumento na representação de gênero.

Em relação à CDH e ao plenário do Senado, é visível que na CDH há menos suplentes e maior representação de mulheres (longe de uma equidade). No tocante à experiência em cargos eletivos, os cargos do poder Legislativo parecem ser mais importantes para a comissão do que os do Executivo. Em síntese, na composição da CDH não há dados que ultrapassem as médias do plenário no perfil de recrutamento.

Composição partidária do plenário do Senado e da composição da CDH

Nesta sessão, trabalha-se com os dados partidários da composição do plenário do Senado e da CDH. Os dados analisados são: 1) desproporção partidária na composição da CDH (Vasquez, 2020); 2) participação da coalizão na composição da CDH; 3) partidos na presidência CDH; e 4) controle das presidências da CDH pela coalizão. Busca-se analisar a composição partidária da CDH à luz dos argumentos de Muller (2005) sobre a importância dos partidos na composição das comissões, de Silva (2016) sobre como o controle da presidência de comissão afeta os interesses da base governista, e de Vasquez (2020), em relação a qual é o tipo de composição que a comissão teve: desproporcional ou proporcional ao plenário.

Tabela 1 - Desproporção partidária entre o plenário e a CDH dos principais partidos com representação (porcentagem)

	2005-2006			2007-2010			2011-2014			2015-2018			Total		
	Plen	CDH	Dif	Plen	CDH	Dif									
MDB/ PMDB	29,9	25,6	-4,3	25,2	23,7	-1,5	24,2	16,4	-7,8	23,1	17,1	-6,0	25,6	20,1	-5,5
PT	14,1	20,9	+6,8	12,0	14,5	+2,5	14,5	17,8	+3,3	12,2	26,8	+14,6	13,2	20,1	+6,9
PSDB	15,5	14,0	-1,5	16,2	14,5	-1,7	12,9	6,8	-6,1	13,9	13,4	-0,5	14,6	12,0	-2,6
PFL/ DEM	20,6	20,9	-0,3	17,6	17,1	-0,5	5,1	4,1	-1,0	5,0	3,7	-1,3	12,1	10,2	-1,9
PR/PL	4,0	0,0	-4,0	4,2	6,6	+2,4	8,6	8,2	-0,2	5,3	8,5	+3,2	5,6	6,6	+1,0
PDT	4,8	7,0	+2,2	6,7	9,2	+2,5	5,9	5,5	-0,4	5,0	2,4	-2,6	5,0	5,8	+0,8
PSB	3,1	2,3	-0,8	2,2	1,3	+0,9	4,3	6,8	+2,5	6,5	4,9	-1,6	4,0	4,0	0,0
PTB	4,2	0,0	-4,2	8,4	2,6	-5,8	7,8	9,6	+1,8	2,7	2,4	-0,3	5,8	4,0	-1,8

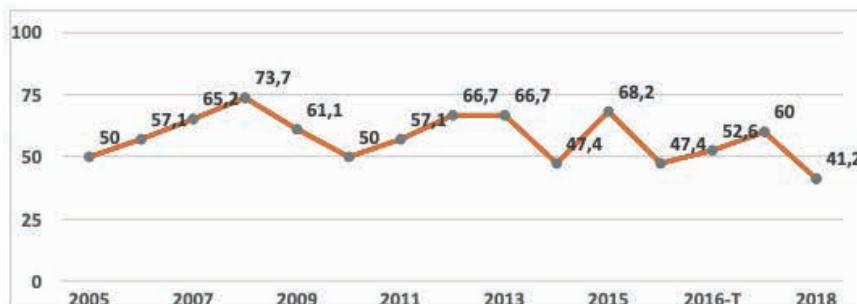
Fonte: Elaboração própria a partir do site do Senado Federal.

A Tabela 1 traz os dados comparados entre a composição da CDH e do plenário do Senado, com o recorte do tamanho dos partidos em 3% de ocupação a partir da sua legislatura. Para o período total analisado, nota-se que os partidos que foram sub representados na comissão foram o MDB/PSDB, com uma representação de -5,5% do seu peso no plenário, o PSDB com -2,6%, PFL/DEM com -1,9% e o PTB com -1,8%. Já os partidos que foram sobrerepresentados são o PT, com +6,9%, o PR/PL, com +1,0%, e o PDT, com +0,8%; o PSB, para o período total, ficou com uma representação proporcional ao seu peso. Os dados para o período total demonstram que, na CDH, existe o fenômeno de negociação de vagas (Vasquez, 2020). Nessa negociação, é nítido que o partido que mais se interessou pela temática da comissão foi o PT, e o partido que abdicou das suas vagas foi o MDB/PMDB. É importante destacar que ambos os partidos faziam parte das coalizões governamentais, o MDB/PMDB foi base do governo Lula I e II, Dilma I e II, saindo da coalizão no momento do impeachment e retornando como partido do Executivo, com Michel Temer como presidente.

Quando observadas as legislaturas, nota-se que nos governos há variações na representação dos partidos dentro da CDH. No final do governo Lula I (2005-2006), o PT e PDT se destacaram como partidos sobrerepresentados; já o PR/PL e o PTB se destacaram como partidos expressivos (aqui considerados acima de 3%), que trocaram todas as suas vagas nas comissões, ficando sem representação na CDH. No governo Lula II, existem mais partidos sobrerepresentados na CDH, além do PT e PDT, o PR/PL e o PSB aparecem com maior representação que seu peso no plenário.

Já para o governo Dilma I, o PT mais uma vez está sobrerepresentado, mas dessa vez com o PTB e o PSB. Por fim, no governo Dilma II/Temer, há o maior registro de sobrerrepresentação do PT, com +14,6% de representação a mais que seu peso no plenário. Além do PT, somente o PR/PL está sobrerepresentado. Observando os dados a partir dos governos, é possível notar pontos interessantes: o primeiro é que a sobrerrepresentação dos partidos não está ligada diretamente à composição das coalizões, mas mais ao interesse do partido pela comissão. Isso pode ser evidenciado pela sobrerrepresentação do PT e sub-representação do MDB/PSBD – talvez essas vagas tenham sido negociadas entre os dois partidos, permitindo que o PT ocupasse a comissão em detrimento de outras vagas que cedeu ao MDB/PSDB em outras comissões. O segundo ponto é que o interesse dos partidos pela comissão varia de acordo com a legislatura (com exceção do PT): o PDT, PSB, PR/PL e o PTB são partidos que ora estão sobrerepresentados, ora sub-representados. Também é importante ressaltar que, com exceção do PSDB e PFL/DEM, todos os partidos com representação superior a 3% nas legislaturas analisadas fizeram parte das coalizões de governo pelo menos uma vez.

Gráfico 9 - Participação da coalizão na composição da CDH 2005-2018 (%).



Fonte: Elaboração própria a partir do site do Senado Federal.

No que se refere à participação da coalizão governamental na composição da CDH, o Gráfico 9 evidencia que, na maior parte do período analisado, a coalizão deteve maioria, exceto nos anos de 2014, 2016 (governo Dilma) e 2018, quando a ocupação da CDH por partidos integrantes da coalizão ficou abaixo de 50%. Os percentuais inferiores a 50% em 2014 e 2018 correspondem ao final da legislatura, momento em que as coalizões tendem a se desfazer devido às eleições, sendo comum o enfraquecimento da base governista em razão das novas articulações partidárias para os pleitos subsequentes. Em 2010, também é perceptível uma redução na força da coalizão, embora ela não tenha ficado abaixo dos 50%. Já em 2016, no governo

Dilma Rousseff, o declínio na participação reflete a crise política que levou à saída de partidos da base aliada, acentuando o enfraquecimento da coalizão. Fora esses casos, a presença da coalizão foi majoritária, atingindo seu pico de representação em 2008, com 73,7%.

É relevante destacar que a elevada participação da coalizão na CDH é algo esperado, visto que o Executivo se empenha para formar suas coalizões com tamanho suficiente para aprovar sua agenda (Santos, 2006). Dessa forma, considerando que as coalizões foram majoritárias no plenário do Senado durante a maior parte do período analisado, e devido à proporcionalidade partidária, é evidente que o mesmo padrão se repete na CDH. Além disso, é importante ressaltar que as coalizões não são meramente passivas em relação ao Executivo. Freitas (2016) argumenta que, ao formar uma coalizão, o Executivo compartilha sua agenda com os partidos do Legislativo. Inácio e Rezende (2015) complementam essa ideia ao destacar que, nas coalizões, ocorre o monitoramento das políticas dos ministérios pelas comissões da Câmara, sendo esse controle mais provável em comissões com poderes de *gatekeeper* e naquelas com áreas de atuação transversais. Por fim, Almeida (2019) discute o modelo de governo condicional, no qual há uma maior delegação das decisões finais às comissões, quando a mediana da comissão e a do plenário da Casa são semelhantes. Esse comportamento, segundo o autor, é mais comum em governos com maior heterogeneidade partidária, como os governos Lula e Dilma.

Por fim, é notável que as coalizões governamentais são chaves para o funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro. O Executivo possui prerrogativas para atrair os partidos – orçamento, patronagem, poder de agenda, voto total e parcial – e o Legislativo tem sua organização centrada nos líderes partidários (Limongi; Figueiredo, 1998) Essa formação possibilita a aprovação da agenda do Executivo (Figueiredo; Limongi, 2006). Porém, essa agenda é negociada e há participação dos partidos do Legislativo (Freitas, 2016). Essa negociação ocorre principalmente nas comissões (Almeida, 2019; Freitas, 2016; Inácio; Rezende, 2015; Santos, 2002).

Tabela 2 - Controle da presidência da CDH pela coalizão governamental (2005-2018)

	2005-2006	2007-2010	2011-2014	2015-2018	Total
Coalizão	-	100	100	50	71,4
Não coalizão	100	-	-	50	28,6

Fonte: elaboração própria a partir dos relatórios anuais da presidência do Senado e do site do Senado Federal.

A Tabela 2 apresenta os dados sobre o controle do cargo de presidente da comissão na CDH, a presidência da comissão é um cargo discricionário na pauta da comissão. Trata-se de um posto-chave, que determina a agenda comissão, nomeia os relatores e define a ordem de votação das matérias. Para o período total, é visto que 71,4% das presidências da CDH foram de base das coalizões de governo, enquanto 28,6% foram de partidos de fora da coalizão.

Quando analisado por governos – governos petistas (2005-2016) e o governo Temer (2016-2018) –, nota-se que para os governos petistas, a presidência da comissão estava em 83,3% para as coalizões governamentais,⁶ enquanto no governo Temer a presença da coalizão na presidência é de 0%, pois o partido que ocupou a presidência no período foi o PT. Desses dados, pode-se inferir que a comissão atua como oposicionista a esse governo, pois mesmo tendo coalizões majoritárias, não é um partido do governo Temer a controlar a presidência, o que pode ser reflexo de falta de articulação para controlar a comissão, ou um sinal de que, na agenda desse governo a CDH não é importante, de modo a deixá-la sob o comando do partido do antigo governo.

Vale ressaltar que a importância do cargo de presidente da comissão advém dos seus poderes, e “o poder de agenda do presidente da comissão é explícito, na medida que ele é quem define a pauta da comissão e, por isso, escolhe os projetos que deverão estar sujeitos à deliberação do colegiado” (Aguiar, 2013, p. 144). Assim, conduzir votações e possuir discricionariedade para definir a ordem do dia o conferem poder de agenda positivo e negativo. O presidente de comissão também possui o poder de designar as relatorias na comissão, o que o possibilita alocar as principais relatorias com a discricionariedade que lhe for conveniente (Aguiar, 2013). Vale lembrar, que o Regimento Interno do Senado Federal (RISF, 2019) outorga a decisão de eleição para presidência e vice-presidência aos membros da comissão, ou seja, a delegação do poder de dirigir as comissões é feita pelos membros de cada comissão, demonstrando que esses poderes discricionários não são impostos pelo presidente aos membros, mas sim delegados pelos membros, para o presidente conduzir o funcionamento da comissão.

De uma forma geral, é notável que as coalizões de governo ocuparam majoritariamente a presidência da CDH, o que pode conferir um grande controle de agenda, tendo em vista os poderes regimentais do presidente.

⁶ O PDT integra a coalizão somente em 2007, sendo as presidências de 2005-2006 não contabilizadas como coalizão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo responder à seguinte pergunta: “Quais são os critérios de seleção de membros de comissões permanentes?”. Para isso, foram analisados dados referentes à composição do plenário do Senado e da CDH sobre: 1) tipo de mandato; 2) gênero; e 3) experiência prévia em cargos Legislativo e Executivo. E dados sobre os aspectos partidários da composição: 1) desproporção partidária na composição da CDH; 2) participação da coalizão na composição da CDH; 3) partidos dos presidentes na CDH; e 4) controle das presidências da CDH pela coalizão.

Com esses dados, foi possível visualizar as mudanças no perfil do plenário. Primeiro se chama à atenção a presença de senadores suplentes no plenário do Senado, estando presentes de forma contínua ou pontual⁷ em 30% dos casos, em todas as legislaturas. Esses são atores que não possuem vínculo direto com o eleitorado, podendo representar interesses particulares na Câmara Alta. Eles são atores que, no mínimo, devem responsividade ao titular do cargo, mas que não podem estar representando a orientação do titular. Essa é uma agenda de pesquisa que necessita de estudos.

Em relação à participação de mulheres no Senado, é nítido que existe um crescimento na representação, todavia essa representação está muito aquém de uma equidade de gênero, como se nota na população brasileira. Existem diversos percalços na vida de uma mulher para acessar o parlamento. Resumidamente, existem barreiras culturais (estereótipos de gênero, discriminação de gênero e expectativas sociais), barreiras estruturais (falta de recursos financeiros, acesso reduzido a redes de poder, violência política de gênero) e barreiras institucionais (sistemas eleitorais e partidários, falta de cotas ou ações afirmativas, viés nos processos de seleção). Mesmo a despeito dessas barreiras – que não exaurem o problema – é notado o aumento na presença de mulheres no Senado.

No tocante ao recrutamento para a CDH, foi possível visualizar que há notável presença de suplentes na comissão, mas, menos que no plenário. Já a presença de mulheres é notável também, mas maior que a média do plenário. Para a CDH são destinados mais senadores com experiência prévia em cargos do Legislativo do que do Executivo.

De uma forma geral, o recrutamento para a CDH não demonstra um perfil tão diferenciado do plenário do Senado, pelo menos, nos aspectos sociais e políticos. Este estudo de caso avança ao ajudar a preencher a lacuna sobre pesquisas de padrão de recrutamento para comissões do Senado Federal (Albala *et al.*, 2021), apresentando os dados sobre o perfil da comissão em comparação com o plenário.

⁷ Isso para o caso de suplentes que assumem o cargo quando o titular vence pleito para governador, ou são chamados para compor o governo, e nos casos de afastamento do titular por motivos de saúde, dentre outros.

Quando analisados os dados partidários, é possível visualizar o controle da comissão pelos partidos. O primeiro ponto é o controle majoritário da comissão pelas coalizões de governo em mais de 70% dos casos; o segundo ponto é que esse controle está nas mãos de dois partidos situados no mesmo polo do espectro ideológico semelhantes: PT e PDT. O terceiro ponto é a concentração de cadeiras nas mãos do PT, em detrimento do MDB/PMDB, o que pode ter sido resultado de acordo político, já que, em grande parte do período analisado, o MDB/PMDB integrava as coalizões do PT. Ficam evidenciados que os aspectos partidários e as conexões com o Governo parecem ser mais importantes para ser recrutado para a CDH do que aspectos sociais e políticos.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, O. O. Os atores-chave no processo decisório no âmbito das comissões permanentes. *E-Legis – Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados*, v. 12, n. 12, p. 137-152, 2013. DOI: <https://doi.org/10.51206/e-legis.v12i12.148>
- ALBALA, A.; COUTO, L.; LOPES, A.; LIVRAMENTO, B. Uma Câmara só para carimbar? Produção legislativa do Senado brasileiro. *Revista Política Hoje*, v. 30, n. 2, 2021. DOI: <https://doi.org/10.51359/1808-8708.2021.255992>
- ALMEIDA, A. Do plenário às comissões: mudança institucional na Câmara dos Deputados. In: PERLIN, G.; SANTOS, M. L. (Orgs.). **Presidencialismo de coalizão em movimento**. Brasília: Edições Câmara, 2019.
- AMARAL, A. R. V. P. O parlamento brasileiro: processo, produção e organização legislativa: o papel das comissões em perspectiva comparada. In: NICOLAU, J.; BRAGA, R. de J. (Orgs.). **Para além das urnas**: reflexões sobre a Câmara dos Deputados. Brasília: Centro de Documentação e Informação – Edições Câmara, 2011.
- ARAÚJO, P. M. Comissões no Senado Federal: perfil social e trajetória política na triagem dos senadores no sistema comisional. *Cadernos da Escola do Legislativo*, v. 19, n. 32, p. 1-20, jul./dez., 2017.
- BOHN, S. Mulheres e qualidade das candidaturas nas eleições para o Senado: Brasil e Estados Unidos em contraste. In: LEMOS, L. B. (org.). **O Senado Federal brasileiro no pós-constituínte**. Brasília: Senado Federal; Ed. Unilegis, 2008.
- BUSANELLO, E.; REHBEIN, M. As deputadas federais na presidência e vice-presidência das comissões permanentes da Câmara dos Deputados: quem são elas e como chegaram lá? *E-legis*, Brasília, v. 10, n. 23, p. 106-132, 2017.

COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. **Legislative Leviathan**: party government in the house. Berkeley: University of California Press, 1993. Cap. 5.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Reforma política: lições da história recente**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

FREITAS, A. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2016.

GERRING, J. The case study: what it is and what it does. In: BOIX, C.; STOKES, S. (Eds.). **The Oxford handbook of comparative politics**. Oxford: Oxford University Press, 2007. Cap. 4.

INÁCIO, M.; REZENDE, D. Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas. **Opinião Pública**, Campinas, v. 21, n. 2, p. 296-335, 2015.

KREHBIEL, K. **Information and legislative organization**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991. Cap. 3.

LEMOS, L. B.; RANINCHESKI, S. Carreiras políticas no Senado brasileiro: um estudo das composições do plenário e da Comissão de Justiça e Cidadania na década de 1990. In: LEMOS, L. B. (Org.). **O Senado Federal brasileiro no pós-constituinte**. Brasília: Senado Federal; Unilegis, 2008. p. 87-120.

LIMONGI, F. O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: A Literatura Norte-americana Recente. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 37, p. 3-38, 1º sem., 1994.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998.

MAYHEW, D. R. **Congress**: the electoral connection. New Haven: Yale University Press, 2004. Cap. 1.

MIRANDA, Geralda Luiza de. A delegação aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 201-225, out. 2010.

MULLER, G. Comissões e partidos políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p. 371-394, jun., 2005.

NEIVA, P.; IZUMI, M. Os sem voto do legislativo brasileiro: quem são os senadores suplentes e quais os seus impactos sobre o processo legislativo. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 1, p. 1-21, jun., 2012.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do poder executivo: o sistema de comissões no legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 45-67, jun., 2000.

PERES, P. S. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 1, p. 53-71, 2008.

POLSBY, N. W. A Institucionalização da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, n. 30, p. 221-251, jun., 2008.

RICCI, P. A produção legislativa de iniciativa parlamentar no Congresso: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. In: LEMOS, L. B. (Org.). **O Senado Federal brasileiro no pós-constituínte**. Brasília: Senado Federal; Unilegis, 2008.

RICCI, P.; LEMOS, L. B. Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 19, n. 55, p. 1-25, 2004.

RUESCHEMEYER, D. Can one or a few cases yield theoretical gains? In: MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER, D. (Eds.). **Comparative historical analysis in the social sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. Cap. 9.

SANTOS, F. Governos de Coalizão no sistema presidencial sob a égide da Constituição de 1988. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (org.). **Reforma política**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

SANTOS, F. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. **Dados, Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582002000200003>

SANTOS, F.; ALMEIDA, A. Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados. **DADOS, Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 693-735, 2005.

SHEPSLE, K. A.; WEINGAST, B. R. The Institutional Foundations of Committee Power. **American Political Science Review**, v. 81, n. 1, p. 85-104, mar., 1987.

SILVA, N. O Senado Federal: um estudo do desempenho das comissões de Constituição e Justiça e de Assuntos Econômicos nos governos FHC e Lula. **Caderno Eletrônico de Ciências Sociais**, v. 4, 2016.

VASQUEZ, V. L. **Comissões**: o poder do legislativo. 2020. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2020.



CAPÍTULO 13

AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NA COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO – CSPCCO (2007-2022)

Natália Pinto Costa

Bruno de Castro Rubiatti

INTRODUÇÃO

Este artigo analisa o uso das audiências públicas na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) da Câmara dos Deputados entre 2007 e 2022, investigando como esse instrumento foi mobilizado em diferentes legislaturas na construção da agenda de segurança pública. Partindo do pressuposto que as audiências públicas funcionam como arenas de coleta de informações, articulação política e disputa de prioridades entre partidos e os parlamentares, esse intrometido é relevante para compreender o papel das comissões permanentes no processo decisório brasileiro.

O objetivo deste trabalho é demonstrar a frequência, as temáticas debatidas e o perfil dos convidados que refletem as dinâmicas internas da CSPCCO, influenciando quem tem acesso a esse espaço legislativo. Para tanto, a pesquisa se baseia em dados coletados a partir dos relatórios anuais da CSPCCO e do sistema de informações legislativas da Câmara dos Deputados, permitindo analisar padrões de realização de audiências públicas, o vínculo institucional dos convidados e a saliência de temas.

Ao examinar o uso das audiências públicas no interior da CSPCCO, este trabalho contribui para o debate sobre o papel informational e político das comissões no Legislativo, evidenciando como as audiências públicas, longe de serem espaços neutros de participação, refletem disputas e seletividades que moldam a agenda legislativa em um campo marcado por intensa disputa de narrativas e interesses.

Para a realização deste trabalho, o capítulo está dividido em duas seções, além dessa introdução e das considerações finais. Na primeira seção, será trabalhado o papel das audiências públicas no processo legislativo. Na segunda serão discutidos

os dados das audiências requeridas e realizadas na CSPCCO. É importante destacar que as audiências públicas são requeridas pelos próprios parlamentares, assim as preferências temáticas e o perfil institucional dos convidados dão uma amostra das preferências presentes na própria comissão. Sendo assim, apesar de seu papel informacional, as audiências públicas não são espaços neutros, e sim espaços em que as preferências políticas dos parlamentares se expressam.

AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E SEU IMPACTO INFORMACIONAL

As audiências públicas dentro do processo legislativo podem ser consideradas como um instrumento que visa efetivar a participação de membros externos no processo legislativo e possuem algumas características específicas: o seu caráter consultivo e não deliberativo, pontual, presencial, coletivo; pressupõe a manifestação dos participantes por meio oral, implica debate entre os atores envolvidos e terá regras específicas sobre seu funcionamento, no que se refere à data e horário definido, pautas estabelecidas, gravações em forma de vídeo, entre outras regras específicas sobre seu funcionamento (Fonseca; Rezende; Oliveira; Pereira, 2014).

Esse mecanismo possui regulamentação tanto dentro da Constituição Federal, como no regimento interno da Câmara dos Deputados. O regimento possui capítulo próprio para disciplinar a matéria, especificamente entre os arts. 255 e 258. Nesses dispositivos, as regras gerais são desenhadas: quem poderá emitir o convite, o tempo em que cada participante poderá expor suas contribuições, o tempo que cada deputado terá para interpelar os expositores, entre outras informações que podem contribuir para estabelecer um rito para as audiências públicas dentro das comissões (Câmara dos Deputados, 2023).

É estabelecido regimentalmente que cabe à comissão selecionar as autoridades que serão convidadas e ao presidente a expedição dos convites. Além disso, após cada audiência é produzido um documento e este será arquivado nas atividades da comissão, podendo ser utilizado para a elaboração de parecer do relator, bem como para os demais parlamentares, o que reforça uma característica informacional desse mecanismo de participação (Câmara dos Deputados, 2023; Rezende, 2018).

Concisamente, as audiências públicas nas comissões permanentes possuem duas particularidades: 1) acontecem antecedendo o poder de decisão do plenário; e 2) os convidados podem ser indicados tanto pelos parlamentares que requerem a audiência, como por quem relata ou preside a comissão (Troiano, 2020).

Rezende e Ribeiro (2015) pontuam que as audiências públicas são um mecanismo participativo e que dentro do âmbito do Poder Legislativo, podem ser classificadas como um instrumento administrativo de participação popular. Somado a isso, no espaço das comissões as audiências públicas ganham bastante relevância por

contribuir com a redução de incertezas, atuando com aspectos informacionais, principalmente em razão de a tecnicidade ser um aspecto central das audiências públicas nesse Espaço¹ (Rezende, 2018).

Nessa vertente informacional, se é capaz de pensar nos convidados e nos grupos de interesse presentes dentro da comissão como produtores de especialização. Por meio das audiências públicas é que membros das sociedades e especialistas são ouvidos pelos deputados, além de participação de representantes dos setores públicos (Rezende, 2018), e dentro dessa lógica Santos e Baird (2019, p. 170) pontuam:

Se pensados como ‘agentes informacionais’, os grupos de interesses passariam a interessar aos parlamentares que arciam com os custos informacionais, especialmente aos presidentes das comissões temáticas e aos relatores mais assíduos dessas comissões. É dizer que, esses grupos, pela sua expertise, passariam a ser mais importantes como interlocutores de parlamentares e partidos nas suas funções de legislar.

Miguel e Velho² (2013) demonstram que a participação de especialistas dentro das discussões da arena legislativa vai ser condicionada a diversos fatores, desde a escolha dos participantes, como o próprio andamento das deliberações, o que pode acarretar para os parlamentares que a produção dessas informações não seja objetiva e por vezes até mesmo conflitante, a depender de quem são esses convidados.

Essa é uma das razões pelo que se necessita estudar quais são os especialistas que são ouvidos e convidados a adentrar na arena decisória das comissões, já que essas informações irão reverberar dentro do processo decisório. Rezende (2018) faz a ressalva que a presença em si dos convidados nas audiências públicas não garante por si só influência,³ mas, que a comparecimento desse convidado é uma possibilidade de acesso a novas informações aos parlamentares.

Contudo, ainda existem outras características e funções que as audiências públicas podem assumir, para além dos aspectos informacionais que precisam ser mencionados, pois, além da pluralidade de opiniões que é possível ser produzida nas audiências públicas, os parlamentares podem utilizar esse instrumento para: 1) atender denúncias de setores específicos da sociedade; 2) buscar visibilidade midiática para repercutir um assunto que seja pauta do dia; 3) para que os partidos atendam sua base eleitoral e que suas demandas sejam ouvidas na Câmara; 4) retardar o processo legislativo; e 5) ser espaço para que os grupos de pressão possam atuar e influenciar em políticas públicas (Macedo, 2023; Rezende, 2019).

¹ A tecnicidade se concentra em ser por esse instrumento a possibilidade de coleta de dados, como documentos, dados, pesquisas, depoimentos, levantando informações sobre debates que são poucos explorados, novos e até mesmo aprofundando os conhecimentos dos parlamentares sobre determinada temática, restando evidente que as audiências auxiliam no processo de produção de informação envolvendo atores externos (Troiano, 2020; Macedo, 2023).

² Neste trabalho os autores analisam especificamente os discursos produzidos nas audiências públicas que aconteceram em torno da aprovação do Código Florestal, e a partir desta análise de caso, argumentam como a classificação de especialistas é algo que está em disputa entre os participantes e os parlamentares no transcorrer das discussões.

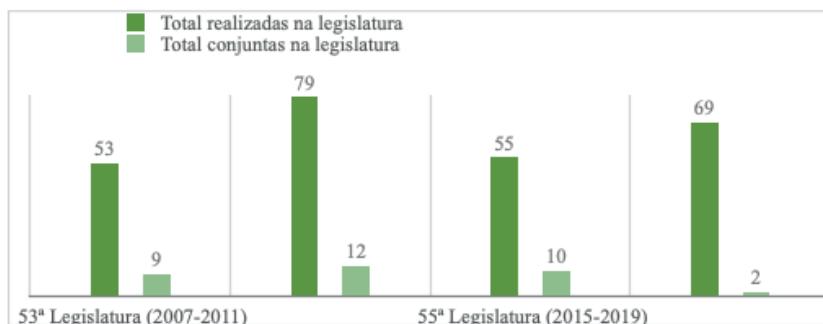
³ Uma vez que sua dissertação olha para as audiências públicas como um instrumento para verificar a construção de redes de influência dentro do processo decisório e com a perspectiva de lobby e grupo de interesses.

As audiências realizadas na CSPCCO (2007-2022)

Entre fevereiro de 2007 até dezembro de 2022, equivalente a 4 legislaturas, a CSPCCO realizou o total de 256 audiências públicas, dentre essas, 29 (vinte e nove) foram em conjunto. Das realizadas de maneira conjunta, a partir do banco de dados coletados dos relatórios anuais, se pode perceber a presença de mais de 10 comissões permanentes, além disso, se tem a presença de comissões especiais, como é o caso da Comissão Especial de Educação e a Comissão Externa de Acompanhamento das Ações sobre Zika Vírus. Dentre as comissões permanentes, a comissão com a maior frequência de participação foi a Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), estando presente em 10 das 29 audiências e em segundo lugar a Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) com 7 audiências. A frequência dessas comissões nas Audiências Públicas conjuntas pode ter relação com as temáticas sociais em suas jurisdições e a própria atuação da segurança pública nas questões relacionadas.

Sobre os dados desagregados, o Gráfico 1 destaca o número de audiências públicas realizadas por legislatura durante os anos analisados, fazendo uma distinção das que foram realizadas de forma conjunta com outras comissões.

Gráfico 1 - Número total de Audiências Públicas realizadas na CSPCCO (2007-2022).



Fonte: Elaboração própria, com base de dados dos relatórios anuais da CSPCCO, 2023.

O esperado é que com o avanço das legislaturas, mais institucionalizada se torne a comissão e por consequência maior seria a utilização do instrumento das audiências públicas pelos parlamentares. Contudo, olhando para a CSPCCO de maneira específica, não se pode inferir que existe uma crescente nos números de audiências durante a evolução das legislaturas.

Exemplificando, entre a 53^a legislatura para 54^a legislatura ocorreu uma crescente, contudo na legislatura seguinte, na 55^a aconteceu uma queda e depois um crescimento na 56^a legislatura. Um ponto interessante de destaque é o crescimento das audiências na última legislatura trabalhada, pois, nesse período se teve um ano inteiro sem trabalhos dentro das comissões⁴ em decorrência da COVID-19, o que acarreta na ausência de audiências públicas no ano de 2020, uma vez que foi implementado o trabalho remoto nesse período.

Um ano sem trabalhos dentro das comissões ocasionou um impacto no número de audiências e no sistema de comissão como um todo, porém, apesar de na 56^a legislatura (2019-2022) contar apenas com 3 anos de trabalho legislativo, é a segunda legislatura com mais audiências públicas na CSPCCO levando em consideração as 4 legislaturas estudadas.

A partir desses dados, é possível apontar que a 56^a legislatura (2019-2022) tem esse pico de audiência em razão da pauta de segurança pública ter sido um dos pilares da agenda do governo do ex-presidente Jair Bolsonaro, eleito com o discurso de flexibilizar o acesso à arma de fogo e com a edição de diversas medidas no sentido de ampliar essa promessa. Junto com esse fenômeno, vários parlamentares foram eleitos com agenda semelhante. Assim, em síntese, nessa legislatura houve um crescimento da pauta de segurança públicaos por ano (Gráfico 2), se visualiza que o número de audiências públicas anualmente não é crescente e nem linear. Porém, aparentemente em anos eleitorais existe uma queda no número de audiências. Assim, nota-se um padrão estabelecido: no segundo ano das legislaturas existe uma queda do número das audiências, no terceiro ano um crescimento e no quarto ano, que coincide com as eleições para deputados federais, uma queda novamente. A única legislatura que foge essa lógica é a 55^a legislatura (2015-2019), pois o número total de audiências entre o ano de 2016 e 2017 se manteve igual.

Outro momento que chama atenção é o crescimento do número de audiências no começo de cada legislatura: 2007 (19), 2011 (26), 2019 (36), sendo que apenas 2015 (5) foge desse fenômeno. Araújo (2009) e Rezende (2018) observam o crescimento da produtividade logo após as campanhas eleitorais e relacionam com a possibilidade de os políticos calouros tentarem mostrar trabalho logo após as eleições, enquanto os veteranos estão buscando compensar a baixa produtividade do ano eleitoral. Independente de incentivos distintos, é evidente a existência de expansão nesses anos, sendo capaz de se relacionar com o argumento dos autores.

Rezende (2018), ao analisar as audiências públicas realizadas pelas comissões permanentes de 2007 até 2015, notou dentro da série temporal a redução do quantitativo de audiências em anos eleitorais, principalmente em eleições nacionais

⁴ Em razão da Resolução nº 14/2020, regulamentada por meio do Ato da Mesa nº 123/2020 que definiu a suspensão das reuniões de comissões da Câmara.

e relacionou com a possibilidade de a agenda dos deputados ser reduzida em razão de possíveis campanhas eleitorais. A CSPCCO não foge desse padrão, nas eleições municipais de 2008 e 2012, por exemplo, houve uma queda, porém, inferior quando comparada com os anos não eleitorais; já nas eleições nacionais de 2010, 2014 e 2018 esse impacto é maior.

Um aspecto que merece ser pontuado sobre as audiências públicas reside na 56^a legislatura: o ano de 2019 foi o ano em que mais se teve audiências públicas durante todo o período estudado, tiveram o total de 36 audiências públicas e nesse ano não se teve a realização de nenhuma audiência conjunta. Esse dado mostra que o crescimento do número de audiência públicas pode ter uma relação direta com a eleição presidencial do ex-presidente Jair Bolsonaro, pois, justamente no ano seguinte a sua eleição esse pico é registrado. Ressaltando, o ex-presidente, foi eleito com um discurso de flexibilização de armas de fogo, uma pauta que se insere dentro das jurisdições da CPSCCO, além de que a temática segurança pública mostrou ter bastante saliência durante a última legislatura.

Com isso, temos um indicativo de que é importante analisar o uso das audiências públicas dentro do contexto de cada legislatura, considerando que em cada legislatura os parlamentares irão eleger prioridades distintas e isso tem relação com a composição da comissão por legislatura.

Miranda (2019) afirma que durante a 54^a legislatura começou o crescimento da Bancada da Bala dentro dessa comissão. Isso teve um reflexo direto nos convidados e nas temáticas das audiências: o autor cita que os convidados, ao estarem nessa arena, eram em sua maioria ligados a instituições militarizadas e a favor da flexibilização do uso de armas de fogo, como o Benedito Gomes Barbosa Jr. (ou Bene Barbosa), presidente do Movimento Viva Brasil.

Considerando a importância de visualizar quais as temáticas que foram debatidas dentro da CSPCCO durante o recorte temporal escolhido, se classificaram as 256 audiências realizadas de acordo com as categorias já elencadas.

O primeiro ponto de análise sobre as temáticas, são considerações gerais sobre as categorias criadas, em decorrência das discussões dessas audiências serem bastante amplas, não existindo um padrão temático, o que resultou por consequência em uma ampliação do número de categorias, considerando as atribuições regimentais. Dessa forma, no Quadro 1 são encontradas as temáticas em número absoluto e porcentagem.

Quadro 1- Classificação temática das audiências realizadas na CSPCCO (2007-2022)

Categorias	Total	%
Realização de pesquisas, estudos, debates e conferências	66	25,78
Tipificação de novos tipos penais e alteração legislativa	57	22,27
Questões organizacionais e de carreira dos servidores de segurança pública	27	10,55
Questões de segurança Regional	24	9,38
Outros	18	7,03
Armamento: porte e munições	12	4,69
Questões relacionadas com crianças e adolescentes e criminalidade	12	4,69
Políticas Públicas de Segurança Pública	9	3,52
Esclarecimentos	8	3,13
Homenagem	7	2,73
Contrabando e questões envolvendo fronteiras	7	2,73
Combate ao tráfico e uso de drogas ilícitas	5	1,95
Terrorismo	4	1,56

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do site da Câmara dos Deputados, 2023.

Ao olhar para as categorias das audiências realizadas na CSPCCO, se destaca inicialmente a concentração em duas temáticas de maneira específica: as categorias “Realização de pesquisas, estudos, debates e conferências” e a “Tipificação de novos tipos penais e alteração legislativa” somam o percentual de 48,05% do total de audiências públicas durante as 4 legislaturas, evidenciando que apesar de uma multiplicidade de temáticas, existe uma saliência com pautas de maneira específica.

A categoria com maior frequência “realização de pesquisas, estudos, debates e conferências” é bastante abrangente. A título exemplificativo, todos os anos o Fórum Brasileiro de Segurança Pública lança o Anuário da Violência, e são convidados diversos atores para discutir a publicação em audiência pública, isso pode indicar que dentro da comissão existem parlamentares preocupados em divulgar pesquisas científicas.

Em relação ao tema “tipificação de novos tipos penais e alteração legislativa”, a segunda categoria com maior frequência dentro da comissão, nota-se a preocupação dos parlamentares em discutir as mudanças legislativas antes delas acontecerem. A atividade principal do parlamentar é legislar e discutir propostas legislativas antes de alterações serem essenciais, e é necessário fazer a ressalva que essas discussões no interior das audiências públicas dizem respeito a alterações legislativas que envolvam a criação de novos tipos penais, isto é, novos crimes, resultando então em uma produção legislativa concentrada sobretudo em recrudescimento penal.⁵

⁵ Apesar deste trabalho não tratar diretamente sobre produção legislativa, o levantamento realizado pelo Instituto Sou Paz (2020) que cumpriu seis anos ininterruptos mostra que durante na 55ª legislatura,

Outra categoria que chama a atenção, é a questão regional, pois essa temática teve maior frequência que a categoria “Políticas Públicas de Segurança Pública” (que trata de questões envolvendo políticas de plano nacional). Essa maior saliência revela uma estratégia dos parlamentares de tentar nacionalizar problemas regionais de segurança, mostrando a regionalização da violência. Exemplificando, em 2013 ocorreu uma audiência pública para discutir os altos índices de violência no Nordeste, e em 2019 uma audiência para debater o plano “Cidade Pacífica” de Pernambuco.

Além disso, a terceira temática com maior frequência – “questões organizacionais e de carreira dos servidores de segurança pública” – discute temas como: a reestruturação das carreiras policiais e pautas salariais. Essa predominância temática pode ter ligação com a própria composição da comissão ser de parlamentares que em suas profissões anteriores ao mandato se interligam a instituições militarizadas, além da eventual presença de lobby de alguns agentes de segurança para aperfeiçoar a carreira policial (Miranda, 2019; Rezende, 2015).

Essas temáticas são apenas um indicativo de uma possível agenda de segurança pública dentro da CPSCCO. A predominância na categoria de realização de pesquisas, estudos, debates e conferências revelam que a comissão tem, pelo menos, a nível de discussões temáticas concentrado em suas audiências em cumprir o seu papel informacional.

É essencial identificar quem são os interlocutores que têm espaço dentro das audiências públicas, uma vez que a informação não é imparcial ou neutra. Assim, o perfil dos convidados a participarem das audiências impacta diretamente na informação gerada para os parlamentares. Assim, **vínculo da instituição do convidado é capaz de indicar qual** o posicionamento que aquele convidado possui.

Logo, uma audiência pública para debater determinado assunto, por si só não indica que a informação gerada irá criar uma política pública ou legislação com maior qualidade e fundamentada, pois, será pautada na perspectiva do convidado e do parlamentar que faz o convite.

Para analisar o conteúdo em si das audiências, seria necessário incorporar outras variáveis para confirmar a qualidade desse viés informacional, para além da temática exclusivamente, como a frequência dos participantes no evento ou averiguar como as informações coletadas nas audiências foram incorporadas no parecer final da temática. Contudo, o que se pode aferir a partir do desenho desta pesquisa é como as audiências são um valioso instrumento que possibilita a redução de incertezas e o elevado número de audiências que versa sobre a temática de pesquisas, estudos e debates indica a preocupação em colocar essa matéria em discussão.

durante os anos de 2015 a 2018, por exemplo, 36% das PLs apresentadas na Câmara dos Deputados buscavam criminalizar condutas ou aumentar penas já existentes, o que revela uma preferência dos parlamentares pela criminalização.

Se faz essa ressalva, uma vez que, apesar das audiências públicas serem consideradas um instrumento de participação, existe um processo para que o convidado efetivamente tenha acesso a essa arena, necessitando ser convidado, e esse convite é feito a partir de um requerimento que deve passar por um processo de aprovação ou não pelos parlamentares da comissão (Rezende, 2018). Esse processo de convite e aprovação já indicam que o perfil dos convidados pode atender às preferências dos parlamentares presentes na comissão, o que permite priorizar interesses de setores específicos, gerando tanto informação quanto assimetria informacional entre os diferentes grupos. Além disso, depois da votação ainda é preciso que a temática seja colocada em pauta e o convidado efetivamente comparecer, já que não se tem obrigatoriedade de participação para os convidados.

Os requerimentos que tramitaram na CSPCCO (2007-2022): quem é convidado?

Para analisar quem tem acesso à CSPCCO por meio das audiências públicas e assim verificar como a composição da comissão influencia no perfil dos convidados, foram verificados os requerimentos das audiências públicas que tramitaram na comissão durante os anos de 2007 até 2022.

Os dados foram organizados da seguinte forma: nome do autor do requerimento, assunto da audiência pública, nome do convidado e o vínculo institucional do convidado e **situação da audiência pública**. Dessa forma, é possível visualizar quem convida e quem é convidado e seus perfis.

Rezende (2019) aponta que existem razões para acreditar que as participações em audiências públicas são seletivas e que dentro das comissões tem um debate intenso sobre: 1) se a audiência pública irá se realizar ou não; e 2) quem é esse convidado. Nas palavras do autor: “mesmo diante das limitações inerentes ao mecanismo de audiência pública, colocar ou não o tema em evidência e selecionar atores que terão a oportunidade de defender seus interesses em situação privilegiada é objeto de intensa disputa” (Rezende, 2019, p. 137).

Assim sendo, a seleção desses convidados é feita da seguinte maneira, o parlamentar integrante da comissão possui a competência de convidar especialistas, membros externos de maneira geral, para as audiências. Esses convites se materializam por meio de requerimentos que são dirigidos à presidência da comissão; depois esses requerimentos são submetidos à votação pela aprovação ou rejeição. Após essa votação, caso aprovado, são expedidos, pelo presidente da comissão, os convites aos nomes indicados e aprovados no requerimento. Os convidados não têm nenhuma obrigatoriedade de aparecer nas audiências (Miguel; Velho, 2013).

Quem tem acesso a CSPCCO? O exame dos convidados das audiências públicas (2007-2022)

Durante o ano de 2007 até 2022, segundo os dados disponibilizados via sistema no site da Câmara dos Deputados, 1.214 requerimentos tramitavam na CSPCCO, e destes, 706 são pedidos de realização de audiências públicas. Diante da possibilidade de uma mesma audiência pública ter mais de um requerimento pedindo sua realização, se classificou os 706 requerimentos por assunto, dessa maneira, o quantitativo total final foi de 577,⁶ ou seja, dentre os anos analisados esse é o número total de audiências públicas que foram requeridas.

Por sua vez, se somam como convidados para as audiências públicas, 2.824 instituições/organizações, considerando que esse quantitativo total leva em conta todos os requerimentos, isto quer dizer, desse universo constam não só os convidados que compareceram nas audiências, mas também todos aqueles que tiveram seu nome mencionado nos requerimentos.

Identificar quais organizações possuem acesso a esse espaço comissional é fundamental para compreender quais interlocutores são frequentes e os atores que estão instruindo e contribuindo para a coleta de informações para as atividades legislativas na temática de segurança pública. Os dados apresentados na Tabela 1 mostram que existiu uma ampla requisição de diversas organizações/instituições durante os 14 anos estudados. Para melhor estruturação dos dados, se categorizou esses participantes em 28 categorias e dividiu-se as frequências por legislaturas.

Tabela 1- Vínculo das instituições convidadas nos requerimentos (2007-2022)

Vínculo	53^a	54^a	55^a	56^a	Total	%
Polícia	65	118	123	105	411	14,55
Executivo	60	139	101	62	362	12,82
Associação	41	84	116	117	358	12,68
Federação/ Confederação	20	49	64	100	233	8,25
Ministério de Segurança Pública/ Justiça	46	78	56	48	228	8,07
Ministério Público	23	25	36	24	108	3,82
Sindicato	3	24	38	33	98	3,47
Universidade/Grupo de Estudos	19	34	13	27	93	3,29
Conselhos/ comissão/ comitê	8	22	30	24	84	2,97
OAB	17	29	22	16	84	2,97
Empresas	6	41	14	20	81	2,87

⁶ Pontuando, que como já descrito no tópico anterior, desta soma, 256 audiências de fato foram realizadas.

Poder Judiciário	21	23	24	12	80	2,83
Instituto/ Fundação/ Coletivo	3	24	17	22	66	2,34
Legislativo	4	28	17	13	62	2,20
Órgãos coletivos/ Movimentos	1	13	28	18	60	2,12
Forças Armadas/Militares	8	14	15	16	53	1,88
Administração Pública	8	18	18	6	50	1,77
Agências	6	5	20	8	39	1,38
ONG/Entidades sem fins lucrativos	7	18	6	2	33	1,17
Sociedade Civil	4	15	3	7	29	1,03
Jornalismo	2	21	2	1	26	0,92
Sistema Penitenciário/ Sistema Socioeducativo	5	4	9	5	23	0,81
Profissional da saúde/ Sistema de Saúde	2	1	13	6	22	0,78
Organizações Internacionais	3	8	5	1	17	0,60
Defensoria Pública	0	2	5	8	15	0,53
Organizações Religiosas	7	3	0	0	10	0,35
Advocacia Pública	1	3	1	3	8	0,28
N/A	8	59	13	11	91	3,22
Total Geral	398	902	809	715	2.824	

Fonte: elaboração própria a partir dos dados dos relatórios anuais da CSPCCO, 2023.

Se pode observar que apesar de uma multiplicidade de participação existe uma predominância de vínculos específicos: “polícia”, “executivo”, “associação”, “federação/ confederação” e “ministério de segurança pública/ justiça” somam 55,59% dos participantes das audiências públicas.

Os dados desagregados, situam o vínculo “polícia” como o mais saliente entre todos os outros, essa organização concentrou sozinha, 14,55% das requisições. Nessa categoria foram agrupados todos os tipos de polícia: civil, militar, rodoviária, federal e legislativa. A participação dessa classe foi uma crescente entre as legislaturas, sendo na 56ª legislatura o grupo com a segunda maior porção, totalizando 14,69% dessa legislatura em específico.

O segundo vínculo com mais requerimentos, “Executivo”, concentrou a porcentagem de 12,82% das requisições, agregados a essa categoria estão todos os órgãos, como secretarias, ministérios, chefes do Executivo de todas as esferas da federação (federal, estadual e municipal), mas essa categoria, diferente do grupo anterior, não teve participação crescente no transcorrer das legislaturas. Teve uma participação concentrada entre a 54ª e 55ª legislatura, inclusive tendo uma diminuição de 38,61% entre a 55ª para a 56ª legislatura.

Sobre o terceiro vínculo mais frequente, “associação”, destaca-se dentro dessa categoria a representação de associações vinculadas a diversos grupos, como a Presidente da Associação dos Delegados de Polícia do Brasil ou outras associações que representem a mesma classe (54 requisições), Associação dos Magistrados Brasileiros ou outras que representem a classe (21 requisições), Associação Nacional dos Procuradores da República (20 requisições), Associação dos Oficiais da Polícia Militar dos diversos entes federativos (23 requisições), Associação Brasileira de Criminalística (7 requisições), Associação do Nacional dos Membros do Ministério Público ou outros que representem a classe (22 requisições).

Existe ainda a presença de outras associações representando a Defensoria Pública (5 requisições), bem como associações que não têm ligação direta com o sistema de justiça, como Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção (1 requisição), Associação Brasileira de Supermercados (1 requisição), dentre outras que representam empresas, tais como a Associação Nacional da Indústria de Armas e Munições (6 requisições).

Como esperado, em razão da temática da comissão, existe a presença maior de associações que se interligam com profissionais de segurança pública e instituições de justiça, mas, nota-se a baixa participação, por exemplo, da Associação Nacional de Defensores Públicos que é uma das associações que pode se interligar com o sistema de justiça. Contudo, a análise das requisições desse vínculo nos requerimentos das audiências públicas deixa claro a relação da presença de instituições que tem relação com a temática da comissão, mas sobretudo, de associações profissionais. Por fim, outro ponto sobre as associações, existe uma crescente de indicação nos requerimentos no transcorrer das legislaturas.

O quarto vínculo com mais frequência “federação/confederação”, totaliza 8,25% dos participantes totais. São a unificação de duas categorias sindicais. As federações são a junção de pelo menos cinco sindicatos de uma mesma categoria profissional, e a confederação a junção de três federações sindicais, sendo que este é um dos motivos da separação do vínculo “sindicato” em outra categoria. Sobre os dados em si, assim como no vínculo “associação”, nessa categoria existe uma predominância maior de entidades ligadas a profissionais de segurança pública, tais como: Federação Nacional dos Policiais Federais (28 requisições), Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais (30 requisições), Federação e Confederações de Tiros, como a Confederação Brasileira de Tiro Esportivo, Federação de Tiro Prático ou outras que representam classes semelhantes (14 requisições), Federação e Confederação de Policiais Civis (14 requisições), Federação e Confederação de categorias, como trabalhadores do judiciário, do sistema socioeducativo, agricultura, vigilantes (15 requisições). Assim, é notório a diversidade de categorias representadas dentro desse vínculo. Quantitativamente, nota-se que esse vínculo cresceu entre as legislaturas, mas houve uma intensificação na 56ª legislatura: apenas nesta legislatura foram 100 participantes requeridos.

O quinto vínculo “Ministério de Segurança Pública/ Justiça”, totaliza 7,96% das requisições. Primeiro, se separou essa categoria da “Executivo”, em decorrência da temática da comissão estudada e nesse vínculo se incluiu não só a requisição dos ministros que representam a pasta, mas os órgãos que são subordinados à estrutura do ministério, como o Departamento Penitenciário Nacional (17 requisições), Secretaria Nacional de Segurança Pública (34 requisições), Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (7 requisições). Além da inserção também das secretarias estaduais de segurança, como do estado do Rio de Janeiro e do Ceará. Diferente dos vínculos anteriores, os requerimentos convidando o “Ministério de Segurança Pública/ Justiça” teve uma redução entre a 55^a e 56^a legislatura.

Especificamente durante a 56^a legislatura, no governo Bolsonaro, o vínculo “Ministério de Segurança Pública/ Justiça” teve 48 requisições. Desse quantitativo, apenas 15 se converteram em audiências realizadas dentro da CSPCCO; os demais, com exceção do Req 70/19 de autoria da deputada Perpétua Almeida (PCdoB), foram aprovados o nome dos representantes da instituição, mas o órgão não compareceu.

Um ponto interessante nessa discussão, é que no governo do ex-presidente Jair Bolsonaro os ministérios de Segurança e Justiça foram incorporados em um só e teve como indicado para ocupar essa função Sérgio Moro, na época sem filiação partidária, que encaminhou ao Congresso Nacional o Pacote Anti-Crime, um conjunto de medidas que tinham como justificativa declarada diminuir impunidade com mais endurecimento penal por meio de legislação. Apesar de um projeto que tem ligação direta com a temática da comissão, o ministro só compareceu duas vezes em audiência pública e as temáticas discutidas eram: a “PEC 81/2011, altera o art. 144 da CF - Guarda de Fronteira” e “Decreto 9.685 de 2019 e do Projeto de Lei 882/2019”.

Importante mencionar que o ex-ministro Sérgio Moro só ficou à frente a pasta de Justiça e Segurança Pública até abril de 2020, e após sua saída assumiu Anderson Torres, que compareceu 7 vezes na comissão para discussões mais variadas.

Acerca dos outros vínculos, se chama atenção para a participação na concentração do “Ministério Público” e nos “sindicatos”, estes últimos com representação de profissões, como policiais (29 requisições), delegados (17 requisições). O vínculo “defensoria” consta apenas com 15 requisições, o que equivale a 0,53% do total dos convidados.

Dentre do vínculo “órgão coletivo/ movimento” os movimentos que podem ser considerados mais “progressistas”, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) (1 requisição), Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (1 requisição), possuem menos participação, enquanto, organizações como o Movimento Viva Brasil, Movimento Brasil Livre, Pró Armas Brasil, Movimento Corrupção Zero, Movimento Brasil contra a Corrupção, que possuem uma agenda mais conservadora na pauta de segurança pública somam pelo menos 14 requisições.

A extensa classificação de vínculos comprova que existe uma expansão de organizações/instituições sendo requeridas para participarem das audiências públicas, porém, existe uma concentração em organizações específicas, os vínculos mais frequentes se tratam em grande parte de categorias profissionais interligadas à segurança pública ou associações que as representem, o que é esperado levando em consideração a temática da comissão. Contudo, é perceptível uma menor representação de associações, coletivos, federações de entidades ligadas mais à sociedade civil.

Pontuando, as audiências públicas são uma oportunidade para a produção de informações especializadas, formação de vínculos, mas sobretudo, é a ocasião em que os parlamentares e os demais presentes possam ter oportunidade de ter outras visões sobre a temática debatida. Dentro dessa lógica, é um momento em que grupos com menor capacidade de influência valorizam, pois, os grupos com mais recursos conseguem com um conjunto de estratégias ter mais acesso aos tomadores de decisão e de alguma forma influenciar no processo decisório (Rezende, 2019).

Diante desse contexto, e olhando para o quadro geral de todos os convidados que constavam nos requerimentos, se percebe que entidades da sociedade civil, defensoria pública (que é uma instituição voltada ao atendimento dos mais necessitados) entre outras organizações com posicionamentos mais “progressistas” ou contrários à flexibilização de armas e a favor da flexibilização da política de drogas, grupos com menor capacidade de influência, são menos requeridos.

Contudo, até agora se falou dos convidados que constavam nos requerimentos. Como já dito anteriormente, os requerimentos propostos pelos parlamentares são pautas das sessões e são votados e produzem diversos resultados.

Para explicitar melhor, os requerimentos foram classificados conforme o seu status na ficha de tramitação, então, para unificar e padronizar, a divisão ficou da seguinte forma: 1) aprovado; 2) aprovado nome no requerimento; 3) arquivado/ prejudicado; 4) Não aprovado/ não deliberada/ não realizada/ rejeitado; e 5) realizada.

Tabela 2- Votação dos requerimentos (2007-2022)

Resultado	Nº	%
Aprovado	302	10,69
Aprovado nome no requerimento	423	14,98
Arquivado/ Prejudicado	474	16,78
Não aprovado/ rejeitado/ não deliberada	327	11,58
Realizada	1.298	45,96

Fonte: elaboração própria a partir do portal da Câmara dos Deputados, 2023.

O primeiro ponto a ser explicado é que o quantitativo total na tabela se refere ao montante de convidados, por exemplo, dentro a categoria “realizada” representa em termos numéricos que, entre os 2.824 participantes que constavam nos requerimentos analisados, compareceram às audiências públicas 1.298 convidados.

A respeito dos demais resultados, se fez uma distinção entre a classificação “aprovado” e “aprovado nome no requerimento”, dado que, dentro dos aprovados se encontram os requerimentos que foram aprovados, porém, a audiência pública não se realizou; enquanto na outra classificação as audiências públicas aconteceram, o convidado teve seu nome aprovado, contudo, não compareceu. Ressaltando, que não se pode aferir as razões que as organizações/instituições não compareceram, já que se tem acesso apenas à ata de votação do requerimento, ainda assim, se pontua que 423 convidados tiveram seus nomes aprovados e não compareceram na audiência.

As três classificações “aprovado”, “arquivado/ prejudicado” e “não aprovado/ não deliberada/ rejeitado” que somam o percentual de 39,05%, englobam as audiências que não foram realizadas. Dentre esse universo, apenas 2 requerimentos foram rejeitados e 1 não aprovado, 10 foram retiradas de pauta de ofício pelos autores, 22 foram prejudicados,⁷ em grande parte por requerimento anterior com mesma temática já ter sido aprovado ou em decorrência de realização de audiência pública com mesmo assunto em subcomissão ou na própria CSPCCO.

Rejeitar pedidos de audiências públicas não é comum, já que pode ser interpretado como uma forma de negativa ao próprio debate. Além disso, os parlamentares seguem um acordo informal em relação a esses pedidos, o mais comum para evitar conflito é que os parlamentares apenas não deliberem sobre os assuntos que não são de seu interesse (Macedo, 2023).

E, por fim, as arquivadas tiveram em sua grande maioria embasamento no art. 105 do RICD.⁸ O regimento disciplina o arquivamento das proposições que ao final da legislatura não tenham sido submetidas à deliberação na Câmara ou ainda se encontrem em tramitação.

Feitas essas análises, se pergunta: quem de fato teve acesso à arena da CSPCCO durante os anos de 2007 até 2022? Na Tabela 3, a seguir, se estruturou apenas os vínculos dos convidados que compareceram nas audiências públicas nos anos analisados, ou seja, daqueles convidados que estavam presentes na classificação “realizadas”.

⁷ O único requerimento que foge essa regra é o Req 4/22 de autoria do parlamentar Luís Miranda (DEM), pois, foi prejudicado em razão do comparecimento espontâneo do Ministro da Justiça, Anderson Torres, na comissão no dia 10/05/2022.

⁸ Uma exceção, é o requerimento Req 216/13 de autoria dos Deputados Otávio Leite (PSDB) e Carlos Sampaio (PSDB) que convidaram a Ministra da Casa Civil Gleisi Hoffmann e tiveram resposta de ofício que o conteúdo dos trabalhos realizados pela Comissão de Sindicância Investigativa estava coberto por sigilo.

Na Tabela 3 se fez a divisão por legislatura, assim é possível observar a participação de cada organização/instituição em ordem cronológica e sua variação no transcorrer do tempo.

Tabela 3 - Vínculos dos convidados que compareceram nas audiências públicas (2007-2022)

Vínculo	53^a	54^a	55^a	56^a	Total	%
Polícia	50	61	49	73	233	17,95
Associação	23	55	51	71	200	15,41
Federação/ Confederação	11	29	42	68	150	11,56
Executivo	34	41	15	30	120	9,24
Ministério de Segurança Pública/ Justiça	28	33	16	24	101	7,78
Sindicato	1	14	19	23	57	4,39
Ministério Públco	13	12	10	11	46	3,54
OAB	13	15	8	10	46	3,54
Universidade/ Grupo de Estudos	8	18	3	10	39	3,00
Conselhos/ comissão/ comitê	6	9	13	8	36	2,77
Órgãos coletivos/ Movimentos	0	9	13	11	33	2,54
Empresas	3	12	5	8	28	2,16
Instituto/ Fundação/ Coletivo	1	10	6	8	25	1,93
Forças Armadas/Militares	7	10	2	5	24	1,85
Poder Judiciário	6	8	5	5	24	1,85
Legislativo	3	11	4	3	21	1,62
ONG/Entidades sem fins lucrativos	6	8	5	0	19	1,46
Agências	5	2	6	2	15	1,16
Profissional da saúde/ Sistema de Saúde	2	0	4	5	11	0,85
Jornalismo	1	4	0	1	6	0,46
Sistema Penitenciário/Sistema Socioeducativo	0	0	4	2	6	0,46
Defensoria Pública	0	1	2	2	5	0,39
Organizações Internacionais	1	2	1	0	4	0,31
Organizações Religiosas	3	1	0	0	4	0,31
Sociedade Civil	1	3	0	0	4	0,31
Advocacia Pública	1	0	0	1	2	0,15
N/A	2	9	0	6	17	1,31
Total Geral	234	386	288	390	1.298	

Fonte: elaboração própria a partir dos dados dos relatórios anuais da CSPCCO, 2023.

Os cinco primeiros vínculos mais frequentes, são equivalentes aos dos requerimentos propostos, contudo, nota-se que os vínculos “associação” e “federação/confederação” tiveram mais participação efetiva que o “Executivo” – este caiu de segundo mais frequente para a quarta posição, porém, nota-se que entre a 55^a para a 56^a legislatura, distintamente do quadro de requisições, aqui existiu um crescimento da participação do Executivo em 100%.

O vínculo “defensoria pública” apesar de subir no ranking das classificações, teve sua participação ainda mais reduzida no número total de efetiva participação, foram 15 requisições e 5 participações. “Advocacia pública” que compreende procuradores municipais, estaduais e até Advocacia Geral da União teve apenas 2 participações em 4 legislaturas, se tornando assim a organização/instituição com menor representação dentro os convidados que compareceram nas audiências públicas na CSPCCO.

Dentro de “órgãos coletivos/ movimentos” a participação do MST foi aprovada no requerimento, mas o órgão não compareceu à audiência, o Movimento Viva Brasil, representado pelo diretor da instituição, Bene Barbosa, autor do livro *Mentiram para mim sobre armamento* (2015) compareceu 5 vezes. Esse movimento é defensor do porte de armas (Rezende, Silva, 2015).

Outro aspecto sobre as participações, o Instituto Sou Paz que produz pesquisas sobre segurança pública teve 6 participações, 4 concentradas na pessoa do Felippe Angeli, na 56^a legislatura, as outras 2 foram de Melina Rissó na 54^a legislatura. Sinalizando, que um mesmo convidado pode participar de várias audiências distintas, constituindo um fortalecimento de vínculos e a possibilidade de construir acordos, além de uma oportunidade de troca de recursos e aperfeiçoamento de informações sobre a temática que o convidado detém expertise, aumentando sua capacidade de influenciar as decisões da comissão.

As associações, federações e confederações em sua predominância estão interligadas com organizações que representam profissionais da classe de segurança pública, como delegados, oficiais militares, dentre outros, o que é esperado, devido à grande presença desses vínculos nos requerimentos. Se pode interligar a elevada presença desses grupos com a predominância da temática “questões organizacionais e de carreira dos servidores de segurança pública” nas audiências realizadas, discutido no tópico anterior.

Universidades/grupo de estudos tiveram 40 participações, foram múltiplas universidades representadas nesse vínculo, professores de ciências sociais, direito, psicologia, sociologia, grupos de pesquisa sobre violência, como o Núcleo de Estudos de Violência (NEV) da Universidade de São Paulo (USP) e uma predominância do Fórum de Segurança Pública (8 participações). Inclusive, esse vínculo em específico teve uma redução de participação entre a 54^a legislatura para a 55^a legislatura, porém, com crescimento na 56^a.

Na 55^a legislatura aconteceu uma redução de diversas organizações/instituições quando comparadas com a legislatura anterior, até mesmo o vínculo “polícia” que detinha a maior concentração de participação no geral, ainda assim diminuiu em 19,67%. Sociedade civil, jornalismo, não tiveram nenhum participante nessa legislatura.

O Ministério Público e os representantes do Poder Judiciário tiveram uma participação mediana tanto nos requerimentos das audiências públicas como de comparecimento. De maneira geral, foi possível identificar que apesar da redução de alguns participantes no total geral de participação, significativa parcela de vínculos continuaram apresentando dominância e alguns, como a defensoria pública, sociedade civil e advocacia pública tiveram ainda menor participação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das audiências públicas na CSPCCO entre 2007 e 2022 evidencia que esse instrumento atua não apenas como instrumento informacional, mas principalmente como arena de demonstração de posicionamento dos parlamentares e construção de agendas no campo da segurança pública. Os dados demonstram que, apesar da diversidade formal de temas, as audiências se concentram em pautas ligadas ao endurecimento penal, ao armamento e à valorização de carreiras policiais, refletindo a composição da comissão e a força de determinados grupos organizados.

O acesso às audiências não é amplo, com recorrente presença de convidados ligados a instituições policiais e ao sistema de justiça, o que limita a pluralidade de perspectivas nesse espaço. Ainda assim, as audiências públicas cumprem papel relevante na formação da agenda legislativa, permitindo que parlamentares sinalizem prioridades às suas bases e articulem estratégias dentro do Legislativo.

Compreender o uso das audiências públicas na CSPCCO contribui para o debate sobre o papel das comissões na produção legislativa, evidenciando como as dinâmicas institucionais, partidárias e temáticas moldam a política de segurança pública no Brasil. Para pesquisas futuras, é relevante investigar como as informações produzidas nessas audiências são incorporadas nos pareceres e projetos de lei, aprofundando o entendimento sobre o papel informacional e a influência de diferentes atores no processo legislativo em temas de alta saliência.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.
- ARAÚJO, Paulo Magalhães. **O bicameralismo no Brasil**: as bases institucionais e políticas do desempenho legislativo do Senado Federal (1989-2004). 2009. Tese (Doutorado) – UFMG, 2009.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Regimento interno. Brasil. 2023. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%202-2023.pdf>. Acesso em: 10 de abril. 2023.
- CAMPOS, Marcelo da Silveira; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. A ambiguidade das escolhas: política criminal no Brasil de 1989 a 2016. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, n. 73, p. 1-19, 2020.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Modelos de Legislativo: o Legislativo brasileiro em perspectiva comparada. **Revista Plenarium**, n. 1, p. 41-56, 2004.
- FONSECA, Igor Ferraz; REZENDE, Raimer Rodriguez; OLIVEIRA, Marília Silva de; Pereira, Ana Karine. Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo federal. **Revista Do Serviço Público**, 64(1), p. 7-29, 2014.
- KREHBIEL, Keith. **Information and Legislative Organization**. Michigan: University of Michigan Press, 1991.
- LIMONGI, Fernando. **Presidencialismo e governo de coalizão**. Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- MACEDO, Sílvia Mugnatto. O espaço deliberativo nas audiências públicas das comissões permanentes da Câmara dos Deputados. **Revista de Informação Legislativa**, v. 60, n. 238, p. 165-188, 2023.
- MIGUEL, Jean Carlos Hochsprung; VELHO, Léa. Especialistas e Políticas: As audiências públicas do novo Código Florestal. **Revista Tecnologia e Sociedade**, v. 9, n. 17, p. 29-50, 2013.
- MIRANDA, João Vitor Silva. **Composição e atuação da “Bancada da Bala” na Câmara dos Deputados**. 2019. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – UFMG, 2019.

QUADROS, Marcos Paulo dos Reis; MADEIRA, Rafael Machado. Fim da direita envergonhada? Atuação da bancada evangélica e da bancada da bala e os caminhos da representação do conservadorismo no Brasil. **Opinião Pública**, v. 24, p. 486-522, 2018.

REZENDE, Ciro Antônio. **O sistema comissional e a atuação de interesses organizados: acesso a influência na Câmara dos Deputados**. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – UFMG, 2018.

REZENDE, Ciro; RIBEIRO, Lucas Henrique. Grupos de Interesses em Audiências Públicas no Poder Legislativo: o caso da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados. **Anais do IV Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política**, 2015.

RUBIATTI, Bruno de Castro. Para além do plenário: o papel decisório das comissões no Senado Federal brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, n. 75, p. 1-19, 2020.

SANTOS, Fabiano. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2003.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. **Dados**, v. 48, n. 4, p. 693-735, 2005.

SANTOS, Manoel Leonardo; BAIRD, Marcello Fragano. O Parlamento sob influência: transformações no Legislativo e na representação de interesses organizados (1983/2016). In: PERLIN, Giovana; SANTOS, Manoel Leonardo (org.). **Presidencialismo de coalizão em movimento**. Brasília: Edições Câmara, p. 163–199, 2019

TROIANO, Mariele. As audiências públicas no processo constituinte de 1987-88. **Revista Estudos Políticos**: a publicação semestral do Laboratório de Estudos Hum(e)anos (UFF), v. 11, n. 22, p. 108-130, 2020.

VASQUEZ, Vitor; FREITAS, Géssica de. Mudanças institucionais e suas consequências: uma análise do sistema de comissões brasileiro. **Caos – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, v. 2, n. 23, p. 36-55, 2019.

VENTURELLI, Gustavo. **Expertise como critério para a composição da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados (2011-2015)**. 2018. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – UFSC, 2018.



CAPÍTULO 14

PRODUÇÃO LEGISLATIVA DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL NA COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA (CSSF) DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (1999-2018)

Raimunda Eliene Sousa Silva

Maria Dolores Lima da Silva

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa trata-se de um estudo de caso da **Comissão de Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF)¹** da Câmara dos Deputados, com intuito de analisar o processo de decisão em torno das temáticas submetidas à sua jurisdição. A pergunta que orienta a pesquisa é: Como a Comissão de Seguridade Social e Família atuou sobre a agenda legislativa relacionadas à Previdência e Assistência Social no período de 1999 a 2018? A análise se insere na perspectiva teórica neo-institucionalista, que compreende as instituições como um conjunto de regras e valores capazes de moldar o comportamento dos indivíduos por meio de normas formais e informais² que estruturaram o processo legislativo (Hall, Taylor, 1996; Peres, 2008).

A análise consiste em um estudo longitudinal que abrange desde o último mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), passando pelo primeiro e segundo mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006; 2007-2010), os mandatos de Dilma Rousseff (2011-2014; 2015-2016) e o governo de Michel Temer (2016-2018), considerando as distintas configurações de coalizão que caracterizaram esses governos.

As dimensões com as quais trabalhamos permitem entender o papel da comissão como arena importante no processo decisório, dispondo de recursos institucionais para influenciar o resultado das matérias de suas competências. Duas hipóteses orientaram a investigação deste trabalho: (i) a CSSF atuou de forma proativa,

¹ Após aprovação da Resolução nº 15/2023, a Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) passou a se chamar Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família.

² Peres (2008) destaca que os atores respondem estratégica ou moralmente a um conjunto de regras formais ou informais que são circunscritas às instituições. Estas, moldam, condicionam ou induzem os atores a agirem e a decidirem de determinada maneira e acabam, assim, explicando grande parte do que ocorre na dinâmica política (Peres, 2008 p. 65).

filtrando e aprovando proposições de Previdência e Assistência Social; (ii) a comissão não exerce poder conclusivo sobre matérias de interesse da coalizão governista, em razão do alto grau de conflito envolvido. Foram utilizados 565 (quinhentos e sessenta e cinco) Projetos de Leis Ordinárias e 46 (quarenta e seis) Projetos de Leis Complementares, totalizando 611 proposições legislativas de autoria do Poder Executivo e do Legislativo, que trataram de temas relacionados à Previdência e Assistência Social que tramitaram na Câmara dos Deputados.

O artigo está estruturado da seguinte forma: além desta introdução, a primeira seção discute o sistema de comissões da Câmara dos Deputados, com foco na sua estrutura interna e nas prerrogativas institucionais das comissões legislativas, espaço onde se concentram os debates e acordos políticos em torno das políticas públicas. A segunda seção é dedicada à análise das proposições legislativas que tramitaram na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), identificando sua atuação em relação às políticas de Previdência e Assistência Social no âmbito da Câmara dos Deputados.

As principais contribuições do trabalho destacam o papel institucional da comissão, que, por meio das regras regimentais, atuou como instância de filtragem de proposições legislativas com baixa relevância política – evidenciado pela significativa quantidade de projetos que sequer foram pautados.

MODELOS TEÓRICOS DA ORGANIZAÇÃO LEGISLATIVA

As instituições legislativas, por meio de regras formais e estruturas organizacionais como comissões e procedimentos internos, moldam as escolhas e limitam o conjunto de alternativas disponíveis aos parlamentares. Ao fornecer mecanismos de controle de agenda, as instituições reduzem os custos de transação e facilitam a cooperação entre os atores. Contribuindo para a superação dos problemas de ação e viabilizam a formação de maioria para a aprovação de políticas públicas (Hall, Taylor, 1996; Weingast, Marshall, 1988). Os modelos de análises da organização legislativa que referenciam o Congresso norte-americano se apresentam em três abordagens denominadas de teorias distributiva, informacional e partidária. O ponto em comum entre essas abordagens é o pressuposto de que os atores políticos resolvem seus conflitos de interesse por meio de escolhas racionais, nas quais diferentes objetivos convergem para a obtenção de ganhos eleitorais. “These purposes derive in part from the electoral connection, in part from personal notions of good public policy, in part from institutional ambition, and in part from the influence of others” (Shepsle e Weingast, 1994, p. 154).

O modelo distributivista baseia-se na lógica da conexão eleitoral, segundo a qual os políticos buscam implementar plataformas particularistas em um ambiente caracterizado pela competição por apoio e recursos (Mayhew, 2004). Nessa lógica, as

comissões temáticas funcionariam como espaços estratégicos para os parlamentares participarem de demandas que atendam suas bases eleitorais visando a reeleição. Para Nascimento (2010), o modelo distributivista está alinhado à hipótese de divisão do trabalho descentralizado que permite trocas de apoios entre os parlamentares. As comissões, portanto, são organizadas como um arranjo político para acomodar a heterogeneidade das preferências dos atores e a criar oportunidades de troca e ganhos mútuos entre os legisladores. De modo que “as legislaturas estabelecem comissões com jurisdição especializada, permitem que seus membros se auto selecionem para determinadas posições de acordo com suas preferências (committee assignment process) e adotam normas que visam mitigar os atritos entre os legisladores” (Nascimento, 2010, p. 373).

A perspectiva informacional parte do pressuposto de que as instituições legislativas operam em um contexto de incerteza, o que torna a especialização um elemento central do processo decisório. Para Krehbiel (1991), os legisladores não dominam integralmente os procedimentos institucionais nem conhecem as consequências das decisões políticas que adotam. Diante disso, são incentivados a participar de comissões para adquirir expertise em áreas específicas, uma vez que quanto maior e mais qualificada for a informação disponível, maiores são as chances de se tomar decisões que reduzam os riscos da incerteza. A lógica subjacente continua sendo a busca pela reeleição, mas o diferencial está no grau de especialização que os parlamentares desenvolvem ao longo do processo legislativo. O que domina não é arena eleitoral como desenho de distribuição dos recursos, mas a necessidade de análises mais cuidadosa sobre os possíveis efeitos de determinados projetos (Muller, 2009).

Na teoria partidária, sustentado por Cox e McCubbins (1993), a organização dos partidos políticos é fundamental para as decisões legislativas. Os partidos funcionam como *cartel legislativo* monopolizando os recursos legislativos para controlar a agenda de interesse da maioria parlamentar no Congresso. O poder exercido pelos partidos majoritários na estruturação da arena legislativa, incluindo o controle sobre a delegação entre partidos, Executivo e burocracia, exerce papel central na organização das comissões e no funcionamento do processo legislativo. Portanto, o poder conferido ao partido majoritário assegura vantagens estratégicas, permitindo-lhe controlar a agenda legislativa e ocupar posições de comando nas comissões, de modo a favorecer os interesses de seus membros (Figueiredo, Limongi, 2009; Nascimento, 2010). Nessa perspectiva, as comissões são compreendidas como arenas estratégicas para o controle da agenda legislativa, cuja ocupação é pautada, em grande medida, pela lealdade dos membros aos interesses partidários (Cox; McCubbins, 1993). Embora os modelos analíticos sejam fundamentais para os estudos sobre comissões legislativas, o sistema de comissões brasileiro não se enquadra plenamente em nenhum modelo específico, uma vez que tais teorias foram desenvolvidas a partir da realidade institucional dos Estados Unidos.

PERSPECTIVAS ANALÍTICAS SOBRE O SISTEMA DE COMISSÕES NO BRASIL

No Brasil, as principais abordagens sobre os estudos legislativos dividem-se em duas vertentes: os que tendem secundarizar a atuação e importância da arena deliberativa no cenário institucional (Figueiredo, Limongi, 2001; Pereira, Mueller, 2000); e os que privilegiam a atuação das comissões como arena de importância capaz de promover ganhos ao processo legislativo (Freitas, 2016; Ricci, Lemos, 2004). A primeira abordagem foca na fragilidade do sistema de comissões, argumentando que os amplos poderes do chefe do Executivo tendem a enfraquecer sua força institucional. Isso ocorreria devido à influência do Colégio de Líderes, por meio do instrumento de urgência, que altera a tramitação das proposições submetidas às comissões. Uma vez aprovado o requerimento de urgência, os projetos são retirados desses espaços para serem apreciados diretamente no plenário, acelerando sua tramitação (Figueiredo, Limongi, 2001, 2012). De modo geral, essa mudança no rito compromete a relevância deliberativa das comissões, já que, em prazos tão curtos, elas dificilmente conseguem apresentar estudos sistemáticos sobre as proposições.

Na mesma perspectiva, Pereira e Mueller (2000) analisam o sistema de comissões permanentes no Brasil e enfatizam seu baixo nível de institucionalização, apontando que as comissões não dispõem de mecanismos para fazer prevalecer suas preferências institucionais frente ao plenário. Além disso, a elevada rotatividade dos integrantes enfraqueceria a estabilidade da estrutura, diminuindo as chances dos parlamentares se especializarem nas temáticas tratadas e permanecerem nas comissões. Ao testarem o modelo informacional para o caso brasileiro, os autores não identificaram impactos concretos das comissões sobre as decisões do plenário quando há solicitação de urgência, já que, quanto menor o ganho informacional, maiores são as chances de o plenário ou o Executivo solicitarem urgência para propostas de seu interesse. Diante disso, os autores sustentam que a relevância e a efetividade do sistema de comissões estão condicionadas à disposição da agenda do Executivo.

No entanto, outros trabalhos demonstram que as comissões são arenas importantes para o processo de descentralização das atividades legislativas no contexto do Congresso Nacional brasileiro. Ricci e Lemos (2004) analisaram o desempenho da Comissão de Agricultura e Política Rural (CAPR) da Câmara dos Deputados no período de 1991 a 2003, e identificaram um papel ativo da comissão, tanto em relação ao número de proposições despachadas quanto ao tipo de decisão tomada. Observou-se que a comissão exerceu um papel importante de voto sobre diversas proposições submetidas à sua apreciação. Um dos fatores explicativos foi a atuação do presidente da comissão, que, em alguns casos, optou por não pautar determinadas matérias ou por retardar a designação de relatores. Em relação aos pareceres emitidos, os dados indicam que a emissão de pareceres contrários

evidencia a capacidade de ‘auto-seleção’ da comissão, filtrando as propostas que não se alinharam a seus interesses. Para os autores, o comportamento dos parlamentares é guiado por interesses setoriais mais amplos, sendo que as iniciativas legislativas, majoritariamente distribuídas entre partidos da base governista, acabam refletindo uma agenda legislativa alinhada às forças políticas do governo (*Ibidem*, 2004).

Para Freitas (2016), as comissões desempenham papel central no processo de deliberação legislativa, exercendo uma função positiva, ao contrário da tese de que a utilização do recurso de urgência suprime a possibilidade de debate no âmbito das comissões. O argumento da autora parte do pressuposto de que o instrumento de urgência, quando solicitado, não enfraquece a atuação das comissões na produção legislativa. Embora não exerçam poder negativo, ou seja, a capacidade de vetar proposições dentro de suas áreas temáticas, as comissões desempenham papel relevante na definição dos acordos e aprovação dos projetos submetidos à sua jurisdição, especialmente por meio das alterações introduzidas nas proposições. Para Freitas, “a urgência, antes de ser um instrumento para lidar com comissões oposicionistas, ou um instrumento usado para anular a ação individual dos parlamentares, é, sim, um instrumento para levar o projeto para uma ordem do dia que está abarrotada de projetos” (Freitas, 2016, p. 78). Portanto, sem o recurso de urgência, a maioria dos projetos enfrentaria um longo processo de tramitação, o que tornaria quase impossível sua apreciação final.

Diniz (1998, p. 10) ressalta que o sistema de comissões se estabelece como *lócus* privilegiado na dinâmica legislativa. Dependendo das regras constitucionais, pode atuar diretamente na produção de leis, constituindo espaço privilegiado onde as decisões são formuladas e podem gerar resultados positivos para a coletividade. Além disso, permite que minorias substantivas encontrem nas comissões maiores possibilidades de ver aprovadas suas preferências. Segundo Carneiro (2011), após a promulgação da Constituição de 1988, as comissões passaram a atuar como arenas de amplos debates políticos, funcionando como “órgãos técnicos coparticipes”. Ao serem designados como membros de uma comissão, os parlamentares tornaram-se responsáveis por analisar propostas legislativas dentro de seus respectivos campos temáticos e áreas de atuação. Na mesma lógica, Ricci e Lemos (2004) enfatizam que as comissões facilitam o trabalho de coleta e distribuição de informações, diminuem os custos de decisão, possibilitam a participação de minorias e, permitem que os representantes possam atingir seus objetivos políticos. Para Freitas (2016), as comissões como espaços coletivos dispõem de diversas prerrogativas constitucionais como, por exemplo, apresentação de projetos, pedido de urgência, emendas parlamentares, demandas que favorecem as negociações e deliberações importantes em torno das propostas legislativas. Rocha (2012) afirma que “do ponto de vista estrutural, as comissões têm potencial de se converter em arenas nas quais os legisladores têm oportunidades de participação direta na elaboração, na apreciação e no estudo dos projetos de leis” (Rocha, 2012, p. 141).

Além disso, esses espaços deliberativos dispõem de outras atribuições, como o acompanhamento e a fiscalização de órgãos do governo. A organização das comissões permite que os atores políticos estudem de forma detalhada as demandas dos projetos nelas em tramitação, além de possibilitar o monitoramento e a fiscalização de planos e programas governamentais (Paes, 2007, p. 20). Contudo, a construção e o funcionamento efetivo dessas arenas exigem recursos humanos e materiais adequados para que suas funções sejam plenamente executadas e produzam resultados melhores em prazos mais ágeis, sobretudo em comparação ao tempo do plenário.

Ao enfatizar os principais papéis das comissões, Silame (2009, p. 9) destaca fatores que tendem a fortalecer a arena legislativa, como: o enriquecimento do processo de tomada de decisão; a estabilidade das atividades parlamentares devido ao caráter especializado; os “ganhos informacionais no que se refere aos aspectos técnicos e políticos sobre policies”; a economia de tempo no processo decisório; e os ganhos qualitativos na produção legislativa.

Com a redemocratização, as comissões passaram a operar com o apoio de um recurso regimental estratégico: o chamado “poder conclusivo” ou “poder terminativo”. Esse instrumento, dependendo das normas previstas nos regimentos internos das casas legislativas, permite que determinadas propostas sejam apreciadas em caráter final pelas comissões, sem necessidade de deliberação no plenário (Muller, 2009). O poder terminativo constitui um mecanismo importante no processo legislativo, pois, uma vez concluída a tramitação da proposta na comissão, ela pode seguir diretamente para o Senado, dispensando a apreciação plenária. Almeida (2019) evidencia o protagonismo das comissões no cenário legislativo brasileiro, destacando, em especial, o aumento da participação das comissões permanentes na produção legislativa a partir dos anos 2000, período em que se intensificou o número de decisões finais tomadas no âmbito das comissões, graças ao exercício do poder conclusivo.

ESTRUTURA INTERNA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

A organização interna da Câmara dos Deputados é estruturada em duas instâncias principais: as comissões e o plenário, no qual os líderes, os partidos, o Colégio de Líderes e a Mesa Diretora desempenham papéis centrais na dinâmica decisória. Os líderes representam as agremiações partidárias ou blocos parlamentares dispondendo de amplos poderes regimentais para controlar as atividades legislativas (RICD, art.10). Formado pelo Presidente da Câmara, pelos líderes da maioria, da minoria, dos partidos e dos blocos parlamentares, o Colégio de Líderes funciona como uma instância de negociação entre os partidos e lideranças, na qual são agendadas as matérias a serem apreciadas no mês seguinte. Os líderes partidários

desempenham papel fundamental, exercendo poder formal e regimental que lhes permite influenciar diretamente os procedimentos legislativos na Câmara dos Deputados. Para Figueiredo e Limongi (2012), esses atores exercem papel determinante na pauta legislativa “A influência dos líderes na determinação da pauta dos trabalhos depende também do reconhecimento do peso ponderado de suas assinaturas para efeito de requerimentos, pedidos de destaque, apresentação de emenda” (Figueiredo, Limongi, 2012, p. 03). Outra instituição relevante nessa dinâmica é o Colégio de Líderes,³ que pode influenciar diretamente a tramitação de uma proposta por meio de requerimento de urgência aprovado pela maioria. Esse instrumento permite que propostas em tramitação nas comissões sejam incluídas na ordem do dia para discussão em plenário. A Mesa Diretora,⁴ é designada para direcionar os trabalhos legislativos e os demais serviços administrativos da Câmara, composta pelo presidente, dois vices e quatro secretários. O presidente da Mesa, representado pelo partido majoritário decide as pautas dos trabalhos do plenário juntamente com os líderes.

O sistema de comissões da Câmara dos Deputados é organizado em permanentes e temporárias. As comissões permanentes integram a estrutura institucional da Casa, possuindo caráter técnico-legislativo ou especializado e atuando como agentes copartícipes e legiferantes no processo legislativo. Já as comissões temporárias são criadas para casos excepcionais e extintas após o prazo determinado. Ambas têm como finalidade constituir espaços importantes para que o fluxo de trabalho do plenário seja descentralizado. As comissões permanentes possuem competências relevantes, entre as quais se destacam: discutir e votar proposições sujeitas à deliberação do plenário que lhes forem distribuídas; discutir e votar projetos de lei dispensados da competência do plenário; realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; além de outras competências previstas no Regimento Interno.⁵

A Câmara dos Deputados é composta, atualmente, por 30⁶ comissões permanentes, responsáveis por discutir e votar propostas de leis encaminhadas à Casa. A Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF)⁷ é responsável por manifestar-se sobre assuntos relacionados à saúde, previdência e assistência social. No que tange às temáticas da Previdência, a comissão deve atuar em favor da organização institucional da previdência social do país, desenvolvendo ações relacionadas à regulamentação da previdência urbana, rural e parlamentar, bem como assuntos referentes aos seguros privados. Quanto à Assistência Social, compete à comissão

³ Constituem o Colégio de Líderes, os Líderes da Maioria, da Minoria, dos Partidos, dos Blocos Parlamentares e do Governo (RICD, Art. 20).

⁴ RICD, art. 14.

⁵ RICD, art. 22.

⁶ Mesa Diretora aprovou a Resolução nº 15/2023, que instituiu a criação de cinco novas comissões permanentes, resultado do desmembramento de funções de comissões já existentes, passando de 25 comissões para 30, a partir de 2023.

⁷ RICD, Art. 32.

direcionar ações relacionadas aos direitos da maternidade, às questões envolvendo crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência, além de supervisionar o regime jurídico das entidades civis com finalidades sociais e assistenciais.

DELIBERAÇÃO E PODER DE AGENDA DA CSSF NA CÂMARA DOS DEPUTADOS (1999-2018)

Esta seção discute o papel da CSSF na agenda de Seguridade e Previdência Social, evidenciando sua atuação proativa na construção de acordos de maioria para a deliberação, seja aprovando, seja rejeitando as proposições nessa área encaminhadas à comissão. Para analisar a atuação da CSSF sobre as matérias de Previdência e Assistência Social no período de 1999 a 2018, foi verificado o quantitativo de proposições encaminhadas à comissão que receberam propostas de modificação por parte dos parlamentares. A análise considerou o número de proposições que tramitaram na CSSF por legislatura, a quantidade de projetos emendados e o total de dispositivos alterados.

A análise segue a metodologia desenvolvida por Arantes e Couto (2009, 2010), que consiste na decomposição do texto legal em pequenas unidades de análise. Assim, para cada projeto modificado, foram observadas a quantidade de artigos, parágrafos, incisos e alíneas que compunham a matéria e que foram alterados pelos parlamentares durante o prazo de apresentação de emendas. Conforme argumenta Freitas (2016), uma emenda pode implicar modificações tanto pontuais quanto significativas em um projeto. Por isso, a análise detalhada do texto legal é fundamental para mensurar a extensão das alterações propostas pelos parlamentares e, consequentemente, compreender sua atuação legislativa por meio da apresentação de emendas.

Tabela 1. Proposições de Previdência e Assistência Social modificados na CSSF por período

Período	Nº Projeto	PLs Modificados	Nº Emendas	Dispositivos Alterados
1999-2002	109	21%	62.9%	55.7%
2003-2006	122	36.8%	11.2%	8.4%
2007-2010	160	26.3%	22.7%	33.6%
2011-2014	109	10.5%	2.6%	1.5%
2015-2018	111	5.3%	1.3%	0.76%

Fonte: Dados Câmara dos Deputados

Ao longo do processo de tramitação, os parlamentares podem modificar textos das propostas originais mediante apresentação de emendas. O Regimento Interno⁸ define emendas como proposição acessória ao texto principal visando alterar o conteúdo da proposta original. Para Freitas (2016), dadas as regras institucionais que não restringem a apresentação de dispositivos, qualquer legislador pode apresentar emendas durante a tramitação de uma proposição. Os dados evidenciam que a maioria das proposições que tramitaram na CSSF passou por poucas alterações. No entanto, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, algumas proposições de autoria do Executivo que apresentavam maior grau de dissenso receberam emendas, em grande parte propostas pela oposição.

Durante o segundo mandato de FHC, 109 projetos de lei sobre Previdência e Assistência Social tramitaram na comissão, mas apenas quatro receberam emendas. O PL 1.527/1999, de autoria do Executivo e com apreciação prevista em plenário, tratava da contribuição previdenciária do contribuinte individual e do cálculo do benefício. Durante a discussão em plenário, momento em que os parlamentares podem apresentar propostas para alterar o texto original do Executivo, foram oferecidas 57 emendas, majoritariamente por parlamentares da oposição. Na comissão, a relatora do projeto, deputada Jandira Feghali (PCdoB), partido de oposição ao governo FHC, apresentou parecer favorável ao projeto, com substitutivo, e manifestou parecer favorável à maioria das emendas apresentadas por seus pares. Como resultado, 52 emendas foram aprovadas, alterando o texto original na comissão.

Outra proposição de autoria do Executivo, o PL 3.989/2000, tratava da alteração das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, para incluir ministros de confissão religiosa e membros de instituições religiosas como segurados obrigatórios da Previdência Social. O projeto, que tramitou de forma conclusiva na comissão, recebeu parecer favorável do relator. No entanto, após pedido de vista⁹ da deputada Ângela Guadagnin (PT), a matéria retornou ao relator Ursicino Queiroz (PFL), que aprovou uma emenda substitutiva ao projeto. Os mecanismos institucionais como pedidos de vista, votos em separado e questões de ordem, são frequentemente utilizados em situações de conflito político entre os parlamentares, funcionando como recurso estratégico para alterar substancialmente a tramitação de uma proposta de lei (Romanini, 2015, p. 145). No caso da emenda substitutiva, trata-se, formalmente, de um instrumento utilizado para substituir a proposição original no âmbito das comissões de mérito. Quando esse procedimento é adotado, a tendência é favorecer a aprovação do parecer do relator, especialmente quando o objetivo é viabilizar a aprovação da matéria, ainda que com modificações distintas daquelas originalmente propostas pelo próprio relator (Cruz, 2009, p. 32).

⁸ RICD Art.118.

⁹ O pedido de vista é a solicitação feita por Deputado membro da Comissão para análise da proposição que se encontra em processo de deliberação na Comissão (RICD, Art. 57).

O relator possui atribuições regimentais para aprovar ou rejeitar propostas de emenda, mas não detém poder de agenda para interferir na decisão final sobre o projeto, uma vez que toda proposição legislativa depende da aprovação da maioria parlamentar (Santos; Almeida, 2005). Na prática, o papel do relator consiste na coleta de informações e na divulgação das consequências das políticas públicas para seus pares. No entanto, Cruz (2009) observa que, na Câmara dos Deputados, o parecer do relator exerce influência significativa nas decisões, tanto nas comissões quanto no plenário. Parlamentares e líderes partidários reconhecem a relevância desse parecer e, quando discordam do conteúdo apresentado, recorrem a todos os instrumentos disponíveis para ganhar tempo a fim de negociar alterações no relatório ou mobilizar a maioria dos deputados para rejeitá-lo. As estratégias são negociadas entre os pares e mobilizadas, em geral, por parlamentares com carreiras mais consolidadas. Isso porque é mais custoso para um deputado em início de carreira reverter uma decisão já estabelecida, em comparação com parlamentares com maior tempo de mandato.

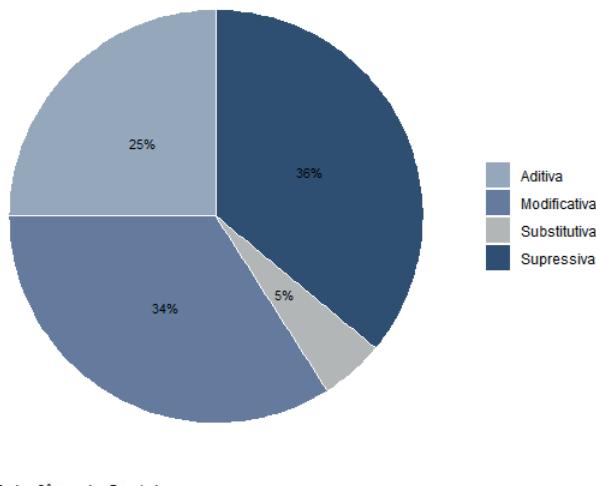
Duas outras proposições de origem legislativa, o PL 4.415/2001, que trata da concessão de remissão de débitos para as agroindústrias, e o PL 6.681/2002, que dispõe sobre a fixação de prazos para o pagamento de indenizações a segurados, iniciaram sua tramitação durante o governo FHC e receberam emendas nas comissões. No entanto, apenas na legislatura seguinte tiveram sua tramitação concluída. O PL 4.415/2001 permaneceu em análise na Câmara dos Deputados por mais de dois anos, sendo convertido em lei somente durante o governo Lula. Já o PL 6.681/2002 foi arquivado ao final da legislatura.¹⁰

Na legislatura seguinte, durante o governo Lula I, a CSSF recebeu 122 proposições, das quais apenas sete foram emendadas. O PL 354/2003, que tratava da alteração da “Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para restabelecer o pagamento, pela empresa, do salário-maternidade às seguradas empregadas e trabalhadoras avulsas gestantes”, encaminhado pelo Poder Executivo, recebeu cinco emendas, todas rejeitadas pela comissão. Outra proposição importante, o PL 3.077/2008, que visava alterar a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, da Organização da Assistência Social, foi de iniciativa do Poder Executivo. A iniciativa visava estabelecer objetivos para o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), composto por uma estrutura descentralizada e participativa, integrada por três entes federativos. Além de reduzir para 65 anos a idade mínima para que o idoso recebesse o Benefício de Prestação Continuada, definindo a proteção social básica e especial aos segurados da Assistência Social, bem como a criação do CRAS e do CREAS no âmbito do SUAS. O projeto tramitou na comissão sem apreciação conclusiva, mas a CSSF apresentou 19 emendas sugerindo a modificação de 38 dispositivos do texto constitucional. O relator da proposição, deputado Raimundo Gomes de Matos (PSDB), apresentou parecer favorável à

¹⁰ RICD, Art. 105.

aprovação do projeto na forma de substituto com a provação de todas as emendas sugeridas pelos integrantes da comissão. Após o recebimento de uma emenda ao substitutivo, o projeto foi devolvido ao relator para formulação de um novo parecer. Na comissão, o relator apresentou parecer com complementação de voto, passando a ser favorável a apenas sete emendas das que havia aprovado anteriormente.

Gráfico 1: Tipos de Emendas Alteradas nas Proposições de Previdência e Assistência Social (1999–2018)



Fonte: Dados Câmara dos Deputados

Quanto aos tipos de emendas apresentadas, observa-se que, ainda que de forma limitada, o Legislativo atuou propondo alterações no conteúdo das proposições, seja por meio da inclusão de novos dispositivos, da supressão de trechos ou da modificação do texto original. O Gráfico 1 evidencia a presença de emendas supressivas, voltadas à retirada de partes do texto, e modificativas, que alteram dispositivos já existentes nas proposições analisadas pela CSSF. Os dados indicam que 36% das emendas apresentadas buscavam retirar conteúdos considerados prejudiciais aos direitos de categorias sociais específicas. Esse movimento é exemplificado pelo PL 1.527/1999, cujos autores justificaram a proposta com base na defesa dos direitos dos trabalhadores, argumentando que o texto original representava uma ameaça a essas garantias.

O governo FHC foi marcado por um intenso processo de reformas constitucionais, sustentado por uma ampla coalizão de apoio (Diniz, 2002). No auge dessas reformas, especialmente no âmbito da Previdência Social, os projetos enviados pelo Executivo enfrentaram diversas tentativas de modificação por parte da oposição.

Nesse contexto, observa-se que 34% dos dispositivos apresentados visavam modificar o conteúdo das proposições em discussão, o que evidencia a disposição dos parlamentares em intervir nos projetos, predominantemente oriundos do Executivo, reafirmando seu protagonismo na conformação das leis. Como ressalta Cruz (2011), os parlamentares frequentemente modificam grande parte das proposições do Executivo, aprovando emendas tanto no plenário quanto nas comissões, inclusive quando os projetos tramitam em regime de urgência. Todavia, é importante ressaltar que qualquer alteração em projetos oriundos de ambos os Poderes só pode ser incorporada ao texto final da lei se contar com o apoio da maioria parlamentar. Ainda que as propostas expressem preferências individuais, o processo legislativo é, por natureza, coletivo (Freitas, 2016).

DINÂMICA PARTIDÁRIA: ALINHAMENTO DA COALIZÃO NO PROCESSO LEGISLATIVO NO ÂMBITO DA CSSF

Esta seção discute o poder de agenda da comissão, com o objetivo de verificar se ela possui capacidade de aprovar matérias dentro de sua jurisdição, especialmente quando estão em pauta proposições de interesse do governo. Em outras palavras, busca-se compreender: (i) se a comissão perde seu poder conclusivo quando as matérias de interesse da coalizão governista estão em discussão, devido ao alto grau de conflito que essas proposições geram.

Os debates sobre o processo legislativo perpassam a dinâmica dos partidos na formação das coalizões. No sistema presidencialista brasileiro, a relação entre o Presidente da República e o sistema partidário é marcada pela distribuição de cadeiras no Legislativo entre os diferentes partidos, o que possibilita ao Executivo o controle da agenda dos trabalhos legislativos na arena decisória (Figueiredo, Limongi (1999; Abranches, 1988). No caso brasileiro, analistas argumentam que, no período pós-redemocratização, a organização da agenda legislativa estava centralizada no Executivo, em razão de seu poder de agenda e de sua capacidade de formar coalizões, decorrentes de seu poder partidário.

Devido à excessiva fragmentação partidária, os governos brasileiros são incentivados a formar amplas coalizões governamentais por meio da divisão de cargos ministeriais entre os partidos que compõem o Congresso Nacional, com o objetivo de garantir uma maioria legislativa que sustente e assegure a predominância do Executivo (Abranches, 1988). No sistema presidencialista de coalizão, os presidentes tendem a governar apoiados por uma coalizão partidária, já que os acordos entre os diferentes partidos são fundamentais para a coordenação do governo (Freitas, 2016). Dessa forma, o Executivo domina o processo legislativo em razão do poder de agenda, processada e votada em um Legislativo altamente centralizado nas

suas regras, onde as prerrogativas parlamentares seguem princípios partidários (Figueiredo; Limongi, 1999; Darrieux, 2019). Nesse contexto, a função dos líderes é representar os interesses dos partidos diante do Executivo, intermediando as bancadas que compõem a maioria legislativa por meio da troca de benefícios. Assim, a distribuição de cargos ministeriais constitui um instrumento à disposição do presidente para maximizar o apoio do Legislativo à aprovação de sua agenda de políticas públicas.

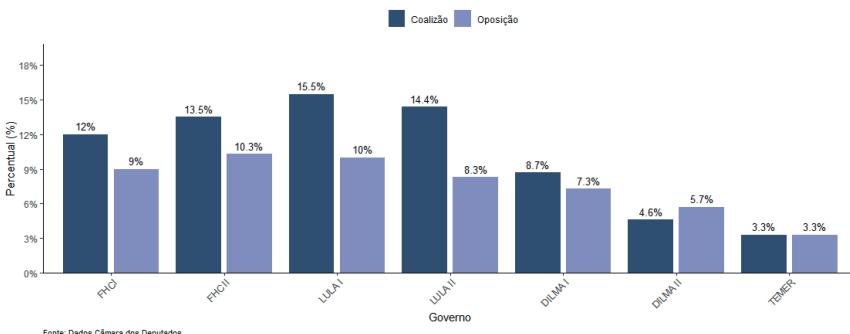
As coalizões de governo no período analisado apresentaram diferenças significativas em sua formação e composição. Essas variações dependeram das estratégias adotadas pelos presidentes, os quais são os principais agentes responsáveis por definir o número de partidos participantes, a orientação ideológica e o grau de proporcionalidade na composição do núcleo governamental (Pereira, Power e Raile, 2009). Essas estratégias são relevantes porque os governos de coalizão envolvem, em grande medida, uma relação de delegação que converte os partidos em ‘agentes do governo’ (Inacio, 2009).

O governo de Fernando Henrique Cardoso foi marcado por uma coalizão sustentada por maioria no Congresso Nacional. Com perfil ideológico de centro-direita, a coalizão era composta por partidos alinhados à agenda de interesse do governo, o que facilitava a coordenação e a aprovação de políticas (*Ibidem*, 2009). Diferentemente da configuração anterior, Luiz Inácio Lula da Silva (PT) assumiu o poder sustentado por uma coalizão minoritária e bastante heterogênea. Assim como seu antecessor, a coalizão formada por Dilma Rousseff reuniu muitos partidos, caracterizados por elevada dispersão ideológica e pela distribuição desproporcional de poder entre os parceiros da coalizão (Pereira, Power e Raile, 2009). No segundo mandato, Dilma voltou a formar uma coalizão ampla em número de partidos, mas não conseguiu assegurar uma maioria estável para aprovar sua agenda legislativa.

Michel Temer estruturou sua coalizão com a participação de nove partidos políticos, considerada relativamente homogênea em comparação aos governos do PT. A composição ideológica da aliança situava-se entre o centro e a direita, o que favoreceu a articulação política e a formação de consensos. Sua coalizão incluía os partidos com maior representação no Congresso, o que lhe garantiu a maioria necessária para aprovar sua agenda legislativa (Borges, Barbosa, 2019).

Os dados a seguir apresentam a distribuição percentual das proposições de iniciativa dos partidos, comparando entre os integrantes da coalizão de governo e os partidos de oposição, com o objetivo de analisar como essas proposições se distribuem entre os partidos na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF).

Gráfico 2: Percentual das Proposições de Previdência e Assistência Social entre Coalizão e Oposição

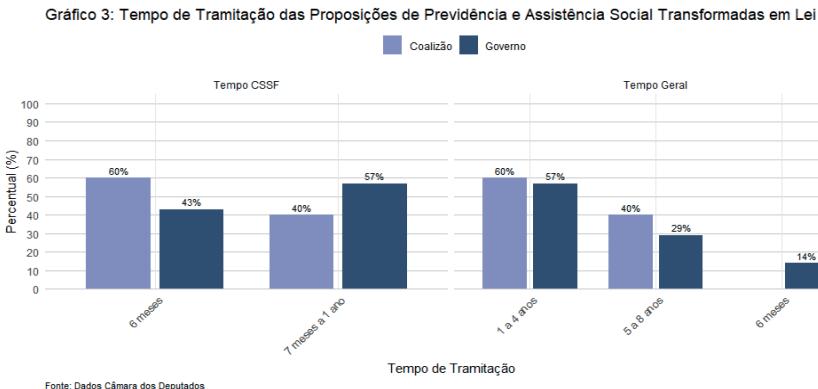


Fonte: Dados Câmara dos Deputados

Embora a aprovação de leis exija coordenação, a disposição dos deputados em apresentar proposições reflete o alinhamento partidário com certas agendas políticas. No caso da oposição, observa-se menor incentivo à atuação, dada a dominância da maioria na arena legislativa. Essa dinâmica resulta de uma estrutura institucional que favorece as coalizações governistas, já que, no sistema multipartidário brasileiro, a maioria legislativa tende a apoiar a agenda do Executivo (Freitas, 2016, p. 95).

Ao analisarmos a distribuição de proposições entre partidos da coalizão e da oposição, observa-se uma tendência de concentração de incentivos nas mãos da base governista, em detrimento da oposição. Desde o governo FHC, os partidos que compunham a coalizão de governo foram responsáveis por uma parcela maior de projetos encaminhados CSSF. Essa tendência se manteve ao longo dos dois mandatos de Lula e no primeiro mandato de Dilma Rousseff, mas começou a se reverter a partir do segundo mandato da presidente. Nesse período, apenas 4,6%, em média, das proposições sobre a temática foram apresentadas por partidos da base, enquanto os partidos de oposição responderam por 5,7%, no contexto marcado pelo crescente enfraquecimento do governo e pela crise política que culminaria no processo de *impeachment*, encerrado em 2016.

Considerando que o Executivo pode solicitar urgência para seus projetos e que a coalizão tende a apoiar a agenda governamental em troca de benefícios, é esperado que os projetos do governo tenham tramitação mais rápida. Para analisar as proposições iniciadas pelo Executivo e pela coalizão que foram transformadas em lei, examinou-se o tempo de tramitação nas comissões e o tempo total de tramitação, buscando identificar a ocorrência de recursos para retirar as propostas da comissão.



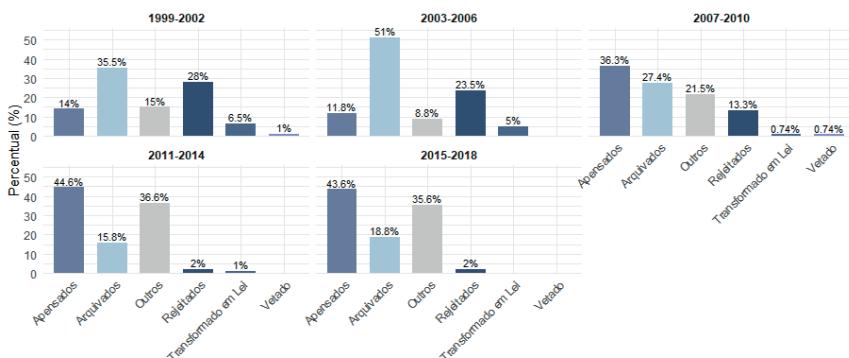
Fonte: Dados Câmara dos Deputados

Institucionalmente, as propostas do Poder Executivo contam com prerrogativas que permitem um tempo de tramitação mais curto em comparação às proposições de autoria parlamentar. Proposições em que são instituídos o pedido de urgência, o prazo máximo para sua aprovação é de 45 dias (Figueiredo, Limongi, 2012). A análise temporal das proposições de autoria do Executivo que foram transformadas em lei, permaneceram de seis meses a um ano em discussão na CSSF. Isso sugere que, as proposições foram aprovadas no âmbito da comissão, as quais não foram submetidas ao regime de urgência.

Na análise geral, verificamos que a maioria das propostas foi transformada em lei entre quatro e oito anos após sua apresentação, ou seja, tramitaram por mais de uma legislatura. As análises indicam que grande parte das proposições do Executivo não obteve uma decisão final positiva em um curto período. Assim, infere-se que os projetos seguiram seu trâmite regular nas comissões, refletindo o funcionamento da arena decisória. Os projetos iniciados por partidos da coalizão, sujeitos à apreciação conclusiva nas comissões, também apresentaram uma tramitação prolongada quando comparados aos projetos que tramitaram em regime de urgência. Caso fosse aprovado o pedido de urgência, esses projetos seriam automaticamente incluídos na pauta do plenário para discussão e votação.¹¹

A baixa quantidade de projetos transformados em lei é um dado notável, embora previsível em um cenário legislativo marcado por intensas disputas políticas. Nesse contexto, integrar a coalizão de governo é essencial para a construção de acordos entre os atores parlamentares, uma vez que as alianças políticas ampliam significativamente as chances de aprovação das proposições. Além disso, a trajetória política consolidada dos parlamentares tende a contribuir de forma decisiva para o sucesso legislativo, pois proporciona maior capacidade de articulação e influência ao longo do processo de tramitação das matérias legais (Amorim Neto, Santos, 2003).

¹¹ RICD, Art. 155.

Gráfico 4: Resultado Final das Proposições de Previdência e Assistência Social (1999-2018)

Fonte: Dados Câmara dos Deputados

* Refere-se aos PLs prejudicados, aguardando apreciação e retirado pelo autor.

Os dados apresentam o resultado dos projetos analisados na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) da Câmara dos Deputados, evidenciando uma quantidade significativa de proposições arquivadas ou apensadas a outras durante sua tramitação na comissão, especialmente nas 53^a, 54^a e 55^a legislaturas. Nesse período, a comissão utilizou o recurso de tramitação conjunta a outras proposições com temas semelhantes. Segundo Silva (1999), esse recurso pode ser entendido como parte das estratégias adotadas pelos deputados para registrar sua participação nos trabalhos legislativos, dado que a estrutura organizacional carece de instrumentos que restrinjam comportamentos individualistas, o que impacta a eficiência institucional da comissão.

Os projetos arquivados referem-se àqueles que são encerrados ao final da legislatura, com possibilidade de desarquivamento no início da legislatura seguinte. Contudo, esse procedimento gera efeitos negativos para o andamento dos trabalhos legislativos devido ao tempo perdido até a retomada das atividades da Casa, conforme aponta Amaral (2011). Durante a tramitação, diversas situações podem levar ao arquivamento das proposições, como, por exemplo, o desinteresse do relator em analisar a proposta, resultando em seu atraso de uma legislatura para outra; ou ainda, parecer favorável do relator que não é votado antes do término da legislatura; além da espera prolongada pela designação de relatores.

Em função desses fatores, a maioria dos projetos apresenta uma tramitação bastante extensa na Câmara dos Deputados, como é o caso do expressivo número de proposições analisadas neste estudo, que se estendem por mais de três legislaturas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho analisou a produção legislativa em Previdência e Assistência Social no âmbito da Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) da Câmara dos Deputados, entre 1999 e 2018, com o objetivo de compreender o processo decisório sobre os temas sob sua jurisdição. O argumento principal da pesquisa é que as comissões são espaços importantes de descentralização do processo legislativo, pois promovem o debate político e viabilizam a atuação parlamentar.

A análise do desempenho da CSSF mostrou que, embora o regimento permita a apresentação de emendas por qualquer parlamentar, poucos projetos foram efetivamente alterados, o que sugere baixo grau de conflito nas proposições discutidas. As emendas foram mais frequentes entre a 51^a e a 53^a legislaturas, nos governos FHC e Lula, especialmente em projetos de autoria do Executivo, quando a comissão atuou ativamente propondo, suprimindo ou modificando dispositivos. Já nos projetos de iniciativa parlamentar, as alterações ocorreram por meio de pareceres dos relatores. De modo geral, a atuação da CSSF revela um padrão de produção legislativa de baixa complexidade, com limitada mobilização dos parlamentares para modificar proposições, mesmo em temas de interesse do governo ou da própria Casa. Portanto, infere-se que a comissão atuou como instância organizadora das matérias de sua competência, seja por meio do instituto do arquivamento, do apensamento de projetos a outras proposições em tramitação ou da emissão de pareceres favoráveis à aprovação das matérias. Nesse sentido, esta pesquisa se insere no debate sobre o Legislativo brasileiro e dialoga com os trabalhos de Almeida (2019), que destacam o protagonismo das comissões na condução das proposições sob sua jurisdição, funcionando como espaços de reorganização da produção legislativa.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**: o dilema institucional brasileiro. Dados, 1988.
- ALMEIDA, Acir. Do plenário às comissões: mudança institucional na Câmara dos Deputados. In: PERLIN, Giovana; SANTOS, Manoel Leonardo dos (org.). **Presidencialismo de coalizão em movimento**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019.
- AMARAL, Ana Regina V. P. O parlamento Brasileiro: Processo, Produção e Organização Legislativa – O papel das comissões em perspectiva comparada. In: NICOLAU, Jairo; BRAGA, Ricardo (org.). **Para além das urnas**: Reflexões sobre a Câmara dos Deputados. Brasília, 2011.
- AMORIM NETO, Octávio; SANTOS, Fabiano. A produção Legislativa do Congresso entre a paróquia e a nação. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora UFMG, 2002.

ARANTES, R.; COUTO, C. Uma constituição incomum. In: CARVALHO, M. A. R. de (Ed.). **A Constituição de 1988**: passado e futuro. São Paulo: Hucitec; Anpocs, 2009. p. 17–51.

ARANTES, R.; COUTO, C. Construção democrática e modelos de Constituição. **Dados**, v. 53, n. 3, p. 545–585, 2010.

BORGES, Jaqueline da Silva; BARBOSA, Sheila Cristina T. Ministérios como “barganha”: coalizão de governo e organização do Poder Executivo. **Rev. Serv. Público**, Brasília, v. 70, n. 2, p. 267-296, abr./jun. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 54. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edição Câmara, 2019.

BRASIL. Congresso Nacional, Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**: aprovado pela Resolução nº 17, de 1989, alterado até a Resolução nº 20, de 2016. 18. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017.

CARNEIRO, André Correa de Sá. Legislação Simbólica e poder de apreciação conclusiva no Congresso Nacional. In: NICOLAU, Jairo; BRAGA, Ricardo (Orgs.). **Para além das urnas: Reflexões sobre a Câmara dos deputados**. Brasília, 2011.

CARNEIRO, André Correa de Sá. **O sistema de comissões permanentes da Câmara dos Deputados**: Análise de sua composição e atuação na 54^a legislatura. 2018. 333 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – IESP/UERJ, Rio de Janeiro, 2018.

COX, Gary W.; McCUBBINS, Mathew. **Leviatā Legislativo**. Governo do Partido. Universidade da Califórnia, San Diego, 1993.

CRUZ, Marcia Rodrigues. As alterações do Legislativo nos projetos de lei do Executivo e o papel dos relatores neste processo. In: NICOLAU, Jairo; BRAGA, Ricardo (Orgs.). **Para além das urnas: Reflexões sobre a Câmara dos deputados**. Brasília, 2011.

CRUZ, Marcia Rodrigues. **Legislativo transformador?** As modificações do legislativo nos projetos de lei do Executivo. 2009. 120 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – IUPERJ/UCAM, Brasília, 2009.

DARRIEUX, Rodolfo Scotelano Porto. Os governos PSDB e PT: Uma análise dos projetos de lei do Executivo e do Legislativo aprovados entre 1995 e 2014. **Elegis**, Brasília, n. 28, p. 266, 2019.

DINIZ, Eli. **Empresariado e estratégias de desenvolvimento**. Lua Nova, n. 55/56, 2002.

DINIZ, Simone. **As propostas de legislação trabalhistas e sindical e o processo legislativo no Pós-Constituinte 1989/1998.** 1998. 95 f. Dissertação (Mestrado) –

IFCH, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 1998.

FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional.** 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. Poder de agenda e políticas substantivas. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio (Orgs.). **Legislativo Brasileiro em perspectiva comparada.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional, 2012.

FREITAS, Andréia. **Presidencialismo da coalizão.** Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

FREITAS, Rafael dos Santos. **Poder de agenda e participação legislativa no presidencialismo de coalizão brasileiro.** 2010. 126 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2010.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. Political science and the three new institutionalisms. **Political Studies**, v. 44, p. 936-957, 1996.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary. **As três versões do neo-institucionalismo.** Lua Nova, n. 58, 2003.

INÁCIO, Magna. Mudança Procedimental, Oposição e Obstrução na Câmara dos Deputados. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio (Orgs.). **Legislativo Brasileiro em perspectiva comparada.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

KREHBIEL, Keith. **Information and legislative organization.** Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991.

MAYHEW, David R. **Congress: the electoral connection.** New Haven: Yale University Press, 2004.

MULLER, Gustavo. Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: Um estudo sobre os padrões partidários de Recrutamento para as Comissões Parlamentares. **Dados,** Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, 2005.

MULLER, Gustavo. **Representação política**: Neoinstitucionalismo em perspectiva comparada. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2009.

NASCIMENTO, Emerson Oliveira. Os modelos da organização legislativa: Distributivo, informacional e partidário. **Revista Política Hoje**, v. 19, n. 2, 2010.

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

PAES, Cláudio Ribeiro. **Sistema de Comissões da Câmara dos Deputados e competência legislativa plena**: Análise crítica. Monografia (Especialização) – CEFOR, Brasília, 2007.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do poder Executivo. O sistema de comissões no legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 43, 2000.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; RAILE, Eric. Presidencialismo de coalizão e recompensas paralelas: explicando o escândalo do mensalão. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio (Orgs.). **Legislativo Brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neoinstitucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 68, 2008.

PESSANHA, Charles. O poder Executivo e processo Legislativo nas instituições Brasileiras. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora UFMG, 2002.

RICCI, Paolo; LEMOS, Leany Barreiro. **Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2004.

ROCHA, Marta Mendes da; COSTA, Alessandra. Percepções dos deputados estaduais sobre o sistema de comissões das Assembleias Estaduais brasileiras. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 2, 2012.

ROMANINI, Roberta. Interações entre coalizão e oposição nas comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (2011). Brasília: Senado Federal, 2015.

SANTOS, Carla Danice de Melo. **O poder conclusivo das comissões da Câmara dos Deputados na 52ª legislatura**. E-legis, Brasília, 2008.

SANTOS, Fabiano. Partidos políticos e comissões no presidencialismo de coalizão. **Dados**, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, 2002.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, 2005.

SANTOS, Fabiano; CANELLO, Júlio. Comissões Permanentes, Estrutura de Assessoramento e o Problema Informacional na Câmara dos Deputados do Brasil. **Dados**, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, 2016.

SANTOS, Samuel M. **Maiorias, minorias e oposição**: participação legislativa no presidencialismo de coalizão brasileiro. 2011. 98 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

SHEPSLE, Kenneth A.; WEINGAST, Barry R. **Positive theories of congressional institutions**. Legislative Studies Quarterly, v. 19, University of Iowa, 1994.

SILAME, Thiago R. **Comissões permanentes e políticas de recrutamento nas Assembleias Legislativas de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul**. 2009. 139 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – UFMG, Minas Gerais, 2009.

SILVA, Maria Dolores D. **A produção de políticas ambientais na Câmara dos Deputados (1989-1998)**. 1999. 97 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Pesquisa do Rio de Janeiro, Belém, 1999.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; RICCI, Paolo. **O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das assembleias estaduais**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, 2012.

VIÉIRA, Fernando Sabóia. Poderes e atribuições do presidente da câmara dos deputados no processo decisório legislativo. In: NICOLAU, Jairo; BRAGA, Ricardo (org.). **Para além das urnas**: Reflexões sobre a Câmara dos deputados. Brasília, 2011.

WAINWRIGHT, Scott. Multipartidarism, robust federalism, and presidentialism in Brazil. In: MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew S. (eds.). **Presidentialism and Democracy in Latin America**. Cambridge, 1997.

WEINGAST, Barry R.; MARSHALL, William J. The industrial organization of Congress; or, why legislatures, like firms, are not organized. **The Journal of Political Economy**, v. 96, n. 1, p. 132-163, fev. 1988.

SOBRE OS AUTORES

Agostinho Domingues Neto - Mestrando em Ciência Política no Programa de Pós-Graduação em Ciência da UFPA (PPGCP/UFPA), membro do Grupo de Pesquisa “Comportamento Político e Sociedade”, participante do Projeto Barômetro Político da Amazônia Brasileira e da Pesquisa de Valores Ambientais e Atitudes sobre a Amazônia.

Ananda Ribeiro Duarte - Doutoranda em Ciência Política no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (PPGCP/UFMG) e mestra em Ciência Política pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Intercambista do Projeto de Cooperação Acadêmica na Amazônia (PROCAD/Amazônia) no PPGCP da UFMG. Desenvolve pesquisas com foco em estudos legislativos e instituições políticas comparadas.

Bianca Galvão Mesquita - Mestranda em Ciência Política no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPA (PPGCP/UFPA), membro do Grupo de Pesquisa “Comportamento Político e Sociedade”, participante do Projeto Barômetro Político da Amazônia Brasileira e da Pesquisa de Valores Ambientais e Atitudes sobre a Amazônia.

Bruno de Castro Rubiatti - Doutor e Mestre em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas. Realizou estágio pós-doutoral no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPI (PNPD/CAPES) e junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFMG (PROCAD-Amazônia). Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e da Faculdade de Ciências Sociais da UFPA. Coordenador do Grupo de pesquisa “Instituições Políticas: Processo Legislativo e Controle” (IPPLC-UFPA). Membro do Laboratório de Estudos Geopolíticos da Amazônia Legal (LEGAL) e da equipe do Projeto de Cooperação Acadêmica na Amazônia (PROCAD/Amazônia) “Políticas Públicas e Processo Decisório”. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Instituições Governamentais Específicas e Processos Legislativos.

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-3167-4804>

Carlos Augusto da Silva Souza - Doutor e Mestre em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Graduado em Economia pela UFPA. É professor do Programa de Pós-graduação de Ciência Política da Universidade Federal do Pará. Realizou Estágio Pós-doutoral no PPGCP da UFMG (PROCAD-Amazônia). Atua principalmente nos seguintes temas: Sistemas Eleitorais e Partidários; Minorias e grupos de interesse no processo eleitoral; Comportamento Eleitoral; Sub-representação e participação política; Política Comparada.

Carmenilla das Chagas Martins - Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Pará (2014). Mestra em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília. É professora da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), vinculada ao curso de História e aos programas de pós-graduação PROFHISTÓRIA e PPGEF. Atua nas áreas de História das Fronteiras, Cooperação Internacional com foco na região transfronteiriça entre o Amapá e a Guiana Francesa.

Catarina Chaves Costa - Doutoranda em Ciência Política na Universidade de São Paulo (USP), mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Pará (UFPA) e bacharel em direito pelo Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA). É membro do grupo Judiciário e Democracia (JUDE), vinculado ao Departamento de Ciência Política da USP, e pesquisadora do grupo Política e Povos Indígenas nas Américas (POPIAM), vinculado ao Departamento de Ciência Política da UFV. Suas áreas de interesse são: judiciário, povos indígenas e América Latina. Atualmente desenvolve estudos sobre a política de reconhecimento territorial indígena e as Cortes Constitucionais latino-americanas.

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-0727-0543>

Diego Brilhante Athayde - Doutorando em Ciência Política no PPGCP da UFPA. Mestre em Ciência Política pela UFPA. Graduado em Ciências Sociais pela UFPA e em Direito pelo Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA). Bolsista CAPES entre 2019 e 2021. Intercambista do PROCAD-Amazônia no PPGCP da UFMG. Trabalhou como advogado do Sindicato dos Funcionários Públicos Municipais de Santa Izabel do Pará (SIFUMSIPA). Atuou como professor substituto de Sociologia da Educação na UFPA, no Campus Castanhal, entre 2022 e 2023.

ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0005-0786-421X>.

Diovani Furtado da Silva - Doutor em História pela Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), Mestre em Estudos de Fronteira pela Universidade Federal do Amapá (UNIFAP). Faz parte do Centro de Estudos em Religião, Religiosidade e Políticas Públicas (CEPRES/UNIFAP). É funcionário público do município de Ferreira Gomes, Amapá. É professor do Centro de Ensino Podium e do Colégio Estação. Pesquisa a formação da fronteira entre Brasil e França; a garimpagem ilegal na fronteira guiano-amapaense (Brasil-França) e a construção do herói na região do Amapá; no campo da educação estuda as relações de poder no âmbito escolar.

ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0008-6213-1328>

Durbens Martins Nascimento - Doutor em Ciências: Desenvolvimento Socioambiental pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA/UFPA) e Mestre em Planejamento do Desenvolvimento (NAEA/UFPA). É professor titular da Universidade Federal do Pará (UFPA) e membro do Grupo de Pesquisa OBED/NAEA-UFPA.

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-8118-5152>

Eugênia Rosa Cabral - Doutora em Ciências Humanas: Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professora do Programa de Pós-Graduação de Ciência Política da UFPA. Desenvolve estudos no campo da política ambiental, com foco nos seguintes temas: lobby e representação de interesse; regulação ambiental e conflitos de interesse; processos decisórios sobre política ambiental, biossegurança e mudança climática.

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-7601-1465>.

Gustavo César de Macedo Ribeiro - Doutor em Ciências Sociais (UFRN). Coordenador do Grupo de Pesquisa “Comportamento Político e Sociedade”, do Projeto Barômetro Político da Amazônia Brasileira e da Pesquisa de Valores Ambientais e Atitudes sobre a Amazônia. Realizou Estágio Pós-doutoral no PPGCP da UFMG (PROCAD-Amazônia). Desenvolve pesquisas na área de Comportamento Político e Opinião Pública, especialmente nas temáticas das clivagens sociais e comportamento político, voto de classe e valores, atitudes e comportamentos ambientais do público brasileiro.

Isabella Feitoza Siqueira - Mestre em Ciência Política pela UFPA. Desenvolve pesquisa no campo da política pública com ênfase em estudos socioambientais, mineração em territórios indígenas e processos legislativos. Intercambista pelo Programa de Cooperação Acadêmica PROCAD-Amazônia, no PPGCP da UFMG. Atuou como analista ambiental na empresa Terra Meio Ambiente e como assessora parlamentar na Câmara Municipal de Belo Horizonte.

ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0004-9881-9352>

Jonatas Nogueira Aguiar de Souza e Silva - Doutorando em Ciência Política (PPGCP/UFMG), Ciência Política pela Universidade Federal do Pará (UFPA), graduado em Ciências Sociais (IFCH/UFPA). Intercambista do Projeto de Cooperação Acadêmica na Amazônia (PROCAD/Amazônia) no PPGCP da UFMG. Pesquisador do Centro de Estudos Legislativos (CEL/UFMG). Pesquisador do Laboratório de Estudos Geopolíticos da Amazônia Legal (LEGAL).

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-5281-6720>

Jorge Lucas Nery de Oliveira - Doutorando em Ciência Política pelo IESP/UERJ. Mestre em Ciência Política pelo PPGCP/UFPA Intercambista do PROCAD-Amazônia no PPGCP da UFMG, entre setembro de 2024 e janeiro de 2025. É pesquisador do Laboratório de Estudos Geopolíticos da Amazônia Legal (LEGAL) e do Laboratório de Monitoramento e Avaliação de Políticas e Eleições (MAPE). Desenvolve pesquisas nas áreas de eleições, representação política e avaliação de impacto de políticas públicas.

Leonardo Barros Soares - Doutor e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Psicólogo pela Universidade Federal do Ceará. Realizou estágio doutoral na *Université de Montréal* junto ao *Centre de Recherche sur les politiques et le Développement Social*. Membro do *Réseau détudes latino-américaines de Montréal (Université de Montréal)* (RÉLAM), do Laboratório e Grupo de Estudos em Relações Interétnicas (LAGERI/UnB) e do Projeto Democracia Participativa (PRODEP/UFMG). É professor da Universidade Federal de Viçosa.

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-1049-1881>

Lucas Silva Almeida - Mestre em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pará. Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade da Amazônia (UNAMA). Bolsista do Programa CAPES/UNIBRAL, onde estudou *Soziale Arbeit na Evangelische Hochschule Rheinland-Westfalen-Lippen*, em Bochum, Alemanha. Desenvolve pesquisas nos campos de Política Externa Brasileira, Segurança Internacional e Polarização Política.

Marcos Felipe Rodrigues de Sousa - Doutor em Ciências: Desenvolvimento Socioambiental pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA/UFPA) e Mestre em Ciência Política (PPGCP/UFPA). Intercambista pelo Programa de Cooperação Acadêmica PROCAD-Amazônia, no PPGCP da UFMG. Membro dos Grupos de Pesquisa: POAM/PPGCP-UFPA, CPOL/PPGCP-UFPA, OBED/NAEA-UFPA. É professor da Faculdade Anhanguera.

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-1545-1141>

Maria Dolores Lima da Silva - Doutora e Mestre em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). É professora do Programa de Pós-Graduação em Ciência da UFPA. Realizou Estágio Pós-doutoral no PPGCP da UFMG (PROCAD-Amazônia). Atua principalmente nos seguintes temas: Comportamento Parlamentar; Relação Executivo x Legislativo; Produção Legislativa; Processo Decisório de Políticas Públicas; Políticas Públicas Ambientais.

Natália Guimarães Duarte SátYRO - Doutora em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (2008), com pós-doutorado pela *Oxford University*. É professora associada do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. É mãe. Bolsista de Produtividade do CNPq. Vice-Coordenadora do INCT Qualidade de Governo e Políticas Públicas para o Desenvolvimento Sustentável. Coordenadora do *Research Committee 39 "Welfare State and Developing Societies"* da IPSA, do Centro Interinstitucional de Análise de Políticas Sociais (CIAPSOc). Foi fundadora e coordenadora do Grupo de Pesquisa de Políticas Públicas (GIPP) da ALACIP (2013-2023). Editora da seção "Governança e Políticas Públicas" da Revista Sociologia & Política.

ORCID iD <https://orcid.org/0000-0001-7298-342X>

Natália Pinto Costa

Doutoranda em Ciência Política (UFMG). Mestre em Ciência Política (UFPA). Pesquisadora do Grupo de pesquisa “Instituições Políticas: Processo Legislativo e Controle” (IPPLC-UFPA) e do Centro de Estudos Legislativos (CEL-UFMG). Participou como bolsista e intercambista do Projeto de Cooperação Acadêmica na Amazônia (PROCAD/Amazônia) “Políticas Públicas e Processo Decisório.

Email: nataliapinto.ce@gmail.com

Raimunda Eliene Sousa Silva - Doutoranda de Ciência Política no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. Mestra em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPA. Graduada em Ciências Sociais pela UFPA. Intercambista do Projeto de Cooperação Acadêmica na Amazônia (PROCAD/Amazônia). Pesquisa a dinâmica intercameral no Congresso Nacional Brasileiro com foco na agenda legislativa do Executivo Federal. Pesquisadora no Centro de Estudos Legislativos (CEL), *Executives, Presidents and Cabinet Politics* (UFMG) (PEX-Network), e no Laboratório de Estudos Geopolíticos da Amazônia Legal (LEGAL).

ORCID: <https://orcid.org/my-orcid?orcid=0000-0003-3176-3652>

Wesley Rodrigues Santos Ferreira - Doutorando em Ciência Política na UFPA. Mestre em Ciência Política (UFPA). Pesquisador do Grupo de pesquisa “Instituições Políticas: Processo Legislativo e Controle” (IPPLC-UFPA). Intercambista do Projeto de Cooperação Acadêmica na Amazônia (PROCAD/Amazônia) no PPGCP da UFMG. Atua como Analista Ambiental pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Clima e Sustentabilidade do Estado do Pará (SEMAS).

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-8257-5550>

SOBRE AS ORGANIZADORAS

EUGÊNIA ROSA CABRAL: Doutora em Ciências Humanas: Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professora do Programa de Pós-graduação de Ciência Política e da Faculdade de Ciências Sociais da UFPA. Membro do INCT Qualidade de Governo e Políticas Públicas para o Desenvolvimento Sustentável. Desenvolve estudos no campo da política ambiental, com foco nos seguintes temas: lobby e representação de interesse; regulação ambiental e conflitos de interesse; processos decisórios sobre política ambiental, capacidade estatal em municípios brasileiros, biossegurança e mudança climática.

NATÁLIA GUIMARÃES DUARTE SÁTYRO: Doutora em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (2008), com pós-doutorado pela Oxford University. É professora associada do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. É mãe. Bolsista de Produtividade do CNPq. Vice Coordenadora do INCT Qualidade de Governo e Políticas Públicas para o Desenvolvimento Sustentável. Coordenadora do Research Committee 39 "Welfare State and Developing Societies" da IPSA, do Centro Interinstitucional de Análise de Políticas Sociais - CIAPSOC. Foi fundadora e coordenadora do Grupo de Pesquisa de Políticas Públicas - GIPP da ALACIP (2013 - 2023). Editora da seção "Governança e Políticas Públicas" da Revista Sociologia & Política. E-mail nsatyro@gmail.com. ORCID iD <https://orcid.org/0000-0001-7298-342X>

POLÍTICAS PÚBLICAS E PROCESSOS DECISÓRIOS

Temas Contemporâneos em Debate pela Ciência Política na Amazônia



- 🌐 www.atenaeditora.com.br
- ✉️ contato@atenaeditora.com.br
- 📷 [@atenaeditora](https://www.instagram.com/atenaeditora)
- FACEBOOK www.facebook.com/atenaeditora.com.br

POLÍTICAS PÚBLICAS E PROCESSOS DECISÓRIOS

Temas Contemporâneos em Debate pela Ciência Política na Amazônia

