

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA (IPOL)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

BENTO RODRIGO PEREIRA MONTEIRO

**MODELO DE FORMAÇÃO DA AGENDA DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO NO PARLAMENTO:
POLICE-PATROL E FIRE-ALARM SOB UMA PERSPECTIVA DA TEORIA DO STAKEHOLDER**

**BRASÍLIA - DF
2018**

BENTO RODRIGO PEREIRA MONTEIRO
MODELO DE FORMAÇÃO DA AGENDA DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO NO PARLAMENTO

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Ciência Política, área de concentração Política e Instituições, linha de pesquisa Estado, economia e políticas públicas do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília.

Orientador: Professor Doutor Denilson Bandeira Coêlho

BRASÍLIA - DF
2018

BENTO RODRIGO PEREIRA MONTEIRO
MODELO DE FORMAÇÃO DA AGENDA DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO NO PARLAMENTO

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Ciência Política, área de concentração Política e Instituições, linha de pesquisa Estado, economia e políticas públicas do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília.

Professor Doutor Denilson Bandeira Coêlho
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política - Universidade de Brasília
Orientador

Professor Doutor Rafael Silveira e Silva
Senado Federal
Examinador Externo

Professor Doutor Ricardo Corrêa Gomes
Programa de Pós-Graduação em Administração - Universidade de Brasília

Professora Doutora Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo
Instituto de Ciência Política – Universidade de Brasília

Professor Doutor André Borges de Carvalho
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política - Universidade de Brasília
Suplente

Data da banca: 29 de março de 2018.

AGRADECIMENTOS

A Deus pelos dons que me deu e por sempre cuidar de mim.

A minha esposa Lucia Helena Peixoto Baptista Monteiro e ao meu filho Edgar Bento pela paciência que tiveram comigo durante a elaboração desse trabalho, o qual lhes dedico. Amo vocês.

A minha mãe Marila Pereira Monteiro, a quem sempre admirei pela inteligência, por ter me ensinado o valor do estudo e ter feito o possível para que eu tivesse a melhor formação. Eu não teria chegado aqui se não fosse por ela.

Ao meu orientador Denilson Bandeira Coêlho pelo conhecimento compartilhado e por ter indicado o caminho pelo qual se chegou a esse trabalho acadêmico.

Aos meus chefes na Câmara dos Deputados durante a realização do doutorado, Denis Urazato Pereira e Ana Cristina Silva de Oliveira, pela confiança em mim depositada de que poderia desempenhar bem as minhas obrigações no trabalho, apesar das necessidades acadêmicas.

Aos chefes de gabinete e assessores da Câmara dos Deputados, os quais me ajudaram a conseguir realizar as entrevistas durante a pesquisa, especialmente Luiz Fernando Miyamoto e Seme Taleb Fares.

RESUMO

A presente pesquisa procurou responder ao questionamento central sobre se a teoria de *fire-alarms* e *police-patrol* é suficiente para explicar o comportamento do Parlamento na realização de atividades de controle e fiscalização. De modo a comprovar essa hipótese empiricamente, foi necessário investigar o mecanismo causal pelo qual o exercício da delegação concedida pelo Parlamento ocasiona uma ação de controle e fiscalização. Para isso, foi utilizado o *Process Tracing* para construir testes de hipóteses que permitissem responder à pergunta de pesquisa. A coleta de dados foi realizada por meio de pesquisa documental e entrevistas com deputados, burocratas e representantes de grupos de interesse. A unidade de análise foi a Câmara dos Deputados do Brasil, tendo sido escolhido como escopo a área de meio ambiente, especificamente o processo de concessão de licença ambiental. O período delimitado para a coleta de dados foi o primeiro biênio da 55ª legislatura. A metodologia aplicada permitiu validar empiricamente a teoria de *fire-alarm* e *police-patrol*, sendo necessários ajustes ao modelo teórico para incluir o *stakeholder* na modelagem, visto que há interações deles com os demais atores que influenciam no caminho percorrido durante o processo.

Palavras-chave: Poder Legislativo, Parlamento, *Fire-Alarm*, *Police-Patrol*, Teoria da Agência, Teoria do *Stakeholder*, *accountability*, delegação, grupos de interesse, burocracia, Câmara dos Deputados, Congresso Nacional.

ABSTRACT

This research sought to answer the question as to whether the fire-alarms and police-patrol theory is sufficient to explain the behavior of Parliament in carrying out oversight activities. In order to empirically prove this hypothesis, it was necessary to investigate the causal mechanism by which a violation to the Parliamentary delegation causes an oversight action. Therefore, Process Tracing was put into practice in order to construct hypothesis tests designed to help to answer the research question. Data collection was done through document research and interviews with congressmen, bureaucrats and interest groups leaders. The unit of analysis of choice to do that is the Brazilian Chamber of Deputies and the scope is the oversight actions that taken place in 2015 and 2016 to oversee the environmental licensing process. After the analysis process, the fire-alarm and police-patrol theory was validated empirically, although adjustments had to be made to the theoretical model in order to include the stakeholder, since there are interactions with other actors that influence the causal mechanism.

Keywords: Legislative Power, Parliament, Fire-Alarm, Police-Patrol, Agency Theory, Stakeholder Theory, accountability, delegation, interest groups, bureaucracy, Câmara dos Deputados, Congress.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Relacionamento Agente Principal em Regimes Parlamentaristas.....	24
Figura 2 – Relacionamento Agente Principal em Regimes Presidencialistas.....	24
Figura 3 – Condições para uma delegação obter sucesso.....	25
Figura 4 – Modelo de execução de controle Police-patrol.....	38
Figura 5 – Modelo de execução de controle Fire-alarm.....	39
Figura 6 – Modelo de Formação de Agenda de Controle e Fiscalização no Parlamento.....	205
Figura 7 – Police-patrol.....	206
Figura 8 – Fire-alarm.....	207
Figura 9 – Formação da ação de controle e fiscalização.....	208

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1– Proposições relacionadas a licenciamento ambiental por mês de apresentação.....168

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Tipos de relacionamentos de accountability.....	34
Quadro 2 – Modos alternativos de controle e fiscalização.....	37
Quadro 3 – Variáveis Normalmente Referidas na Utilização do Process Tracing.....	57
Quadro 4 – Testes de Process Tracing.....	62
Quadro 5 – Variantes do Process Tracing, Descrições e Quando Usar.....	63
Quadro 6 – Relação das observações do processo causal.....	74
Quadro 7 – Autoridades convidadas para audiência pública na Comissão Externa de Obras Paralisadas.....	137
Quadro 8 – Finalidade das Observações.....	186
Quadro 9 – Origem das observações.....	190
Quadro 10 – Resumo dos resultados do teste de hipótese.....	201

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Execução Física e Financeira do Orçamento da Câmara dos Deputados.....	52
Tabela 2 – Indicadores de Atividade nas Comissões da Câmara dos Deputados.....	53
Tabela 3 – Quantidade de proposições apresentadas.....	73
Tabela 4 – Distribuição das proposições apresentadas por comissão permanente entre 2015 e 2016.....	169
Tabela 5 – Distribuição das proposições apresentadas por comissão temporária entre 2015 e 2016.....	170
Tabela 6 – Quantidade de proposições apresentadas por partido entre 2015 e 2016.....	171
Tabela 7 – Tamanho das bancadas partidárias no início da 55ª legislatura.....	171
Tabela 8 – Quantidade de proposições apresentadas por partido em plenário e comissões permanentes entre 2015 e 2016.....	172

LISTA DE SIGLAS

CAPADR - Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural -

CCJC - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

CDU - Comissão de Desenvolvimento Urbano

CDHM - Comissão de Direitos Humanos e Minorias

CFFC - Comissão de Fiscalização Financeira e Controle

CINDRA - Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia

CLP - Comissão de Legislação Participativa

CMADS - Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

CME - Comissão de Minas e Energia

CVT - Comissão de Viação e Transportes

CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito

DEM – Partido Democratas

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PEN - Partido Ecológico Nacional

PHS - Partido Humanista da Solidariedade

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMN - Partido da Mobilização Nacional

PP - Partido Progressista

PPS - Partido Popular Socialista

PR - Partido da República

PRB - Partido Republicano Brasileiro

PROS - Partido Republicano da Ordem Social

PRP - Partido Republicano Progressista

PRTB - Partido Renovador Trabalhista Brasileiro

PSB - Partido Socialista Brasileiro

PSC - Partido Social Cristão

PSD - Partido Social Democrático

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PSDC - Partido Social Democrata Cristão

PSL - Partido Social Liberal

PSOL - Partido Socialismo e Liberdade

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

PTC - Partido Trabalhista Cristão

PTdoB - Partido Trabalhista do Brasil

PTN - Partido Trabalhista Nacional

PV – Partido Verde

RCP - Requerimento para constituição de Comissão Parlamentar de Inquérito

REQ – Requerimento

RIC – Requerimento de Informação

SD - Solidariedade

TCU - Tribunal de Contas da União

Sumário

1	INTRODUÇÃO	15
2	REVISÃO DE LITERATURA	22
2.1	Delegação e accountability	22
2.2	Teoria da agência	27
2.3	Teoria do stakeholder	29
2.4	Função de fiscalização e controle pelo Parlamento.....	33
2.5	Integração da teoria	44
3	OBJETO DE ESTUDO.....	46
4	METODOLOGIA DA PESQUISA.....	54
5	AGENDA DE CONTROLE: SELEÇÃO E DESCRIÇÃO DAS OBSERVAÇÕES DE PROCESSO CAUSAL....	72
5.1	Transposição do Rio São Francisco	77
5.2	BR-422	82
5.3	Obras aeroportuárias na Amazônia	83
5.4	Belo Monte, Santo Antônio e Jirau I	84
5.5	BR-158	90
5.6	BR-230	91
5.7	Portos	92
5.8	Licenciamento ambiental I	93
5.9	Ponte estaiada em Fortaleza.....	94
5.10	Obras de Saneamento.....	95
5.11	São Luiz do Tapajós	97
5.12	Porto de Luís Correia.....	97
5.13	Obras paralisadas em Goiânia.....	98
5.14	BNDES e Norte Energia.....	99
5.15	Licenciamento ambiental II	100
5.16	CPI da Funai.....	101
5.17	Belo Monte I.....	107
5.18	Belo Monte, Santo Antônio e Jirau II	108
5.19	Amazon Air Water	109
5.20	Comissão Especial da Desburocratização	110
5.21	Malha ferroviária do ramal Santos-Cajati	111
5.22	Parque Eólico de Casa Nova	113
5.23	Normas do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)	114

5.24	Contaminação por urânio	115
5.25	Porto Norte Capixaba	116
5.26	BR-101 – Morro dos Cavalos	117
5.27	BR-101 – Espírito Santo	118
5.28	Hidrelétrica de São Luiz do Tapajós	126
5.29	BR-319	129
5.30	Desastre de Mariana	130
5.31	Belo Monte II	133
5.32	Obras paralisadas	136
5.33	Estrada para transporte de cargas especiais ultra pesadas e de grandes dimensões	140
5.34	Licenciamento da pesca	142
5.35	Mineração em São Luiz do Tapajós	144
5.36	IPHAN I	145
5.37	Mineração no Rio Xingu	146
5.38	Belo Monte III	147
5.39	Serra da Bocaina	149
5.40	Furnas	149
5.41	Hidrelétricas na Amazônia	151
5.42	Iphan II	152
5.43	Observações de processo causal	153
6	ANÁLISE E TESTE DE HIPÓTESES	154
6.1	Teoria da abdicação	154
6.2	Realização do <i>fire-alarm</i>	173
6.3	Elaboração do ato administrativo	182
6.4	Realização do <i>police-patrol</i>	187
7	RESULTADOS E DISCUSSÕES	197
7.1	Testes de Hipóteses	197
7.2	Modelo proposto	202
8	CONCLUSÕES	209
	REFERÊNCIAS	213

1 INTRODUÇÃO

Esta tese tem por objetivo medir empiricamente a suficiência da teoria de *fire-alarms* e *police-patrol* como modelo explicativo para a formação da agenda de controle e fiscalização do Parlamento. Esse fim foi atingido por meio da investigação do mecanismo causal responsável pela ligação entre a conduta realizada pela administração pública no exercício da delegação recebida do Poder Legislativo e as diferentes instâncias de exercício do controle e fiscalização parlamentar.

O interesse dos pesquisadores da Ciência Política pelo relacionamento entre burocratas e representantes democraticamente eleitos pela população é antigo. Assim, a capacidade de os detentores de mandato conseguirem controlar o comportamento dos burocratas foi foco de diversos estudos da área ao longo dos anos. Nesse sentido, inicialmente entendeu-se que a delegação concedida ao Poder Executivo para a formulação de políticas públicas equivaleria à abdicação desta atividade por parte do Poder Legislativo (Friedrich, 1935 citado em Jackson, 2009; Weber, 1946; Niskanen, 1971; Ogul, 1976; Fiorina, 1977; Ripley, 1978; Lowi, 1979; Dodd & Schott, 1979).

No início dos anos 1980, entretanto, essa teoria começou a ser contestada por diversos estudiosos. McCubbins e Schwartz (1984) e Weingast (1984) argumentaram que seria possível que o Parlamento, apesar da assimetria de informação existente, fiscalizasse efetivamente o Poder Executivo. Essa nova interpretação surgiu no mesmo período em que se observava um aumento na importância da apuração dos resultados produzidos por meio da ação do Estado, o qual, por sua vez, teve como consequência um crescimento na relevância da prestação de contas quanto aos benefícios que essa ação entregava à sociedade. Esse fenômeno teve como origem principal o cenário de crise fiscal que os governos enfrentaram nos anos 1970, o qual demandou a adoção de políticas orçamentárias restritivas de gasto (Souza, 2006).

Assim, de modo a adequar os governos à nova realidade orçamentária, iniciou-se a implantação de um modelo de gestão que ficou conhecido como Nova Administração Pública, o qual teve como um de seus pontos principais o foco nos resultados da atividade governamental (Hood, 1991). Essa reforma teve como grande desafio a incorporação ao governo de elementos que anteriormente eram utilizados somente na administração de organizações privadas, como terceirização, controle da qualidade total e planejamento estratégico (Moynihan & Pandey, 2005). Durante esse processo de mudança, os gestores públicos buscaram reestruturar as agências burocráticas, redefinindo missões organizacionais de modo a melhorar o desempenho e a aumentar a *accountability* (Denhardt & Denhardt, 2000).

Ao analisar o desempenho das entidades do setor público pode-se utilizar indicadores destinados a medir entradas, saídas e impacto do processo, os quais avaliam respectivamente os insumos, os produtos e a efetividade das políticas públicas (Brasil, 2009; Monk, 2009). Os sistemas tradicionais de administração enfatizavam o controle somente sobre as entradas

(Moynihan, 2006), que na Administração Pública se consolida por meio dos controles de conformidade e de submissão ao valor do crédito orçamentário recebido. Dentre os objetivos pretendidos com a adoção da Nova Administração Pública, identifica-se como um dos mais relevantes a melhora no desempenho do setor público e o deslocamento da ênfase no controle nas entradas para um controle nos produtos e no impacto das políticas públicas, aumentando a relevância da medição de desempenho no âmbito governamental (Hood, 1995; Lapsley, 2008; Bernier & Angers, 2011).

Na Ciência Política, as pesquisas na área de *accountability* estão concentradas nos relacionamentos entre políticos e eleitores, com predominância no papel desempenhado pelas sanções (Ferejohn, 1986; Manin, Przeworski & Stokes, 1999; Carey, 2003; Cutler, 2004; Bawn & Rosenbluth, 2006; Snyder Jr & Strömberg, 2010; Woon, 2012; Svulik, 2013; Bovens, Schillemans & Goodin, 2014).

Embora a sociedade seja o destinatário principal da prestação de contas dessas agências, é por meio do Parlamento que os resultados alcançados podem ser debatidos e que ações para a mudança do *status quo* podem ser decididas. Assim, a cadeia de *accountability* pública acontece em mais de uma fase, onde as agências governamentais prestam contas para o Poder Legislativo ao mesmo tempo em que os congressistas são responsabilizados pelos seus eleitores (Strøm, 2000). Desse modo, depreende-se que uma maior necessidade de *accountability* encontra-se ligada à capacidade de o Parlamento exercer adequadamente sua função de controle e fiscalização dos atos da Administração Pública.

Em 1984, McCubbins e Schwartz publicaram a teoria de *fire-alarm* e *police-patrol*, a qual se propôs a explicar o mecanismo de cumprimento da função parlamentar de controle e fiscalização. De acordo com o modelo teórico, haveria dois tipos distintos de controle exercidos pelo Congresso, os quais foram divididos em uma tipologia de *fire-alarms* (alarmes de incêndio) e *police-patrols* (patrulhamento de polícia). De acordo com esse modelo, baseado na teoria da agência, a escolha por cada um dos dois tipos de controle seria direcionada conforme uma análise do custo e do benefício de cada um, bem como na percepção sobre se as crenças e preferências dos agentes estão alinhadas com aquelas do principal (Lupia & McCubbins, 1994a). Desde então, essa teoria tem sido a principal influência na realização de pesquisas sobre o controle e a fiscalização parlamentar (Jensen, 2004).

McCubbins, Noll e Weingast (1989) apresentaram ainda um terceiro mecanismo de controle e fiscalização, o qual envolve unicamente os grupos de interesse e os tribunais, chamado pela literatura como *stacking-the-deck*. Por meio dele, os procedimentos decisórios da agência são estruturados pelo Poder Legislativo de forma que “procedimentos elaborados com ... muitas oportunidades para revisão judicial antes que uma decisão final sobre a política seja alcançada beneficiarão eleitores com amplos recursos para representação” (McCubbins, 1999, p.34). Embora, Jensen (2004) tenha verificado que países que possuem um governo de coalizão, como é o caso do Brasil, apresentem uma preferência por este tipo de controle, esse

mecanismo envolve a participação do Poder Legislativo somente no momento da delegação, não estando presente durante a realização das ações de controle e fiscalização, motivo pelo qual não foi abordado nesta pesquisa.

Apesar da aceitação acadêmica da explicação apresentada por McCubbins e Schwartz (1984), a teoria não foi comprovada empiricamente. De acordo com Balla e Deering (2013, p. 28), “pesquisadores, entretanto, têm dedicado pouca atenção a (1) distinguir sistematicamente as formas de controle e fiscalização empiricamente, e (2) verificar que os legisladores utilizem *fire-alarms* de maneira mais regular do que os *police-patrols*”. Adicionalmente, Moe (1987) alertou pela necessidade de desenvolvimento de uma teoria de controle e fiscalização mais abrangente, que envolvesse também outros *stakeholders* como grupos de interesse e a própria agência sendo fiscalizada. Para Waterman e Meier (1998), a teoria da agência não seria generalizável para as relações entre burocratas e parlamentares, visto que os problemas de agência não se manifestam na área pública da forma como teorizado. Este trabalho se propõe a contribuir academicamente abordando essas questões.

De maneira complementar às críticas de Balla e Deering (2013), Moe (1987) e Waterman e Meier (1998), verifica-se que algumas pesquisas têm apontado lacunas no modelo explicativo proposto. Para Strøm (2000), o relacionamento de delegação e *accountability* existente entre burocracia e Parlamento não ocorre de forma individual, dada a multiplicidade de atores nos dois polos, complicando o uso da teoria da agência como base teórica. A ação de diferentes forças no contexto de uma política pública faz com que a aplicação da *accountability* quanto ao seu desempenho, nos termos da teoria da agência, seja impossível na prática (O’Connell, 2005). Esse tipo de problema fez com que Kassim e Menon (2003) considerem que o estudo do modelo principal-agente no âmbito das entidades da União Europeia seja incompleto.

Desse modo, a existência de múltiplos atores, cada qual com seu próprio objetivo, exercendo influência na execução das políticas públicas, cooperando ou competindo entre si, com ligações igualmente múltiplas, faz com que seja mais natural a existência de uma *accountability* compartilhada. Ao mesmo tempo, a possibilidade de que uma multiplicidade de principais, com interesses conflitantes, perca tempo discutindo entre si ao invés de monitorar a agência, é chamado pela literatura de problema da “agência comum” (*common agency*). Essa multiplicidade de fóruns a quem a *accountability* é devida pode levar a um controle redundante, onde nenhum dos mecanismos utilizados consegue ter papel central, diminuindo a efetividade do controle e fiscalização (Moe, 1984; Waterman & Meier, 1998; Strøm, 2000; Huber, 2000; Scott, 2000; Wang, 2002; Cameron, 2004; O’Connell, 2005; Gailmard, 2009).

Apesar disso, o modelo de *fire-alarms* e *police-patrols* define uma instância unitária de principal, o legislador mediano. Essa escolha é baseada na premissa de que a instituição é a responsável pela ordenação das preferências para fiscalização e controle, fazendo com que o

resultado encontrado seja sempre o mesmo, independentemente do parlamentar que inicia a ação (Lupia & McCubbins, 1994a).

Além disso, o controle do tipo *fire-alarm* seria capaz de criar um *trade-off* entre o interesse público e o de grupos organizados e cidadãos, visto que eles teriam a capacidade de direcionar o controle conforme os seus objetivos (McCubbins & Schwartz, 1984). Nesse sentido, Hall e Miller (2008) identificaram que, além de disparar os alarmes, os grupos de interesse atuam na resposta que se segue por meio de intervenções nas comissões legislativas que discutiram o assunto, atividade inexistente no modelo elaborado por McCubbins e Schwartz (1984). Adicionalmente, o *fire-alarm* não foi capaz de aproximar os objetivos de políticos e burocratas quando o tema não possui o acompanhamento de grupos de interesse organizados (Regan, 1993).

Epstein e O'Halloran (1995), por sua vez, observaram que embora a atuação dos grupos de interesse no Congresso realmente facilite o controle por meio da diminuição da assimetria de informação, é possível que se forme um conluio entre esses grupos e os burocratas, a partir do qual, a transmissão de informação sobre o comportamento do agente cessaria. Essa operação envolveria a modificação das propostas da agência de modo a obter uma aprovação prévia dos grupos de interesse. Essa hipótese foi comprovada empiricamente por Lee (2012), o qual verificou que as agências possuem a capacidade de bloquear o acionamento de *fire-alarms* e manter a assimetria de informação entre agente e principal.

Ao mesmo tempo, são determinantes da opção por realizar atividades de controle e fiscalização, o nível da assessoria do ministro de estado e a estrutura das agências de auditoria governamental (Huber, 2000). Além disso, a existência de outros *stakeholders* como contribuintes, empresas reguladas, beneficiários de políticas públicas, Tribunais de Justiça e Entidades de Fiscalização Superior afastam as relações no setor público do modelo principal-agente (Huber, 2000; Rose-Ackerman, 1978 citado em Kiser, 1999), de modo que sem a utilização de modelos que considerem os múltiplos atores influenciando os burocratas não é possível avaliar a qualidade da delegação realizada (Huber, 2000).

A substituição de estruturas de governança corporativa existentes por redes de governança em políticas públicas apontada por Sabel e Zeitlin (2008), as quais podem envolver a realização do controle por meio do engajamento da sociedade civil e atores privados (Millar, 2013) é mais uma razão para que outros *stakeholders* sejam considerados ao estabelecer uma teoria relacionada à delegação parlamentar. Nesse sentido, foi observado por Kiser (1999) que, da mesma forma que já havia acontecido com outros modelos utilizados para a análise de organizações econômicas, a transposição da teoria da agência para a administração pública precisa de um ajuste, visto que a estrutura institucional na qual os políticos e burocratas se encontram difere daquela existente no mundo privado.

A influência e o impacto dos grupos de interesse no processo de formulação de determinadas políticas públicas já foram objeto de diversos estudos na Ciência Política. Assim, o nível de

interesse e a forma pela qual o poder é estruturado determinam o processo de tomada de decisão na formulação de políticas públicas (Seidman, 1975; Cain, Ferejohn & Fiorina, 1987; Brugha & Varvasovszky, 2000; Freeman, Harrison, Wicks, Parmar & De Colle, 2010). Além disso, deve-se observar que os relacionamentos envolvendo legisladores, grupos de interesse e burocratas, os quais são “os vencedores da luta democrática” (Moe, 2005, p. 228) são de natureza cooperativa, gerando benefícios para todas as partes (Moe, 2005).

Ao incluir outros atores na unidade de análise faz-se necessária a busca por uma teoria de fundo mais abrangente, que inclua a relação entre a organização e os atores que são afetados por ela ou ainda que possuam o poder de lhe afetar. Nesse sentido, a teoria do *stakeholder*, criada para se contrapor às teorias da administração tradicionais, extremamente focalizadas no principal, teve como questão central na sua formação a necessidade de tornar as corporações mais responsivas aos demais atores. A teoria do *stakeholder* debate questões morais e de gestão abrangendo todos os grupos ou indivíduos alcançados de alguma forma pelos objetivos da organização. De acordo com essa teoria, o gestor não deveria atender somente aos interesses dos acionistas, visto que sua maior responsabilidade não é para com os cotistas, mas para com a corporação como um todo (Freeman, 1984; Boatright, 2006; Freeman, Harrison, Wicks, Parmar & De Colle, 2010).

A teoria do *stakeholder* agrega três abordagens diferentes, podendo ser descritiva/empírica, instrumental ou normativa. Ela é descritiva/empírica porque apresenta um modelo que reconhece a corporação como um agrupamento de interesses que ora são cooperativos, ora competitivos, podendo também ser utilizada para que se expliquem as características e comportamentos da companhia. Ao mesmo tempo, ela é instrumental quando estabelece uma estrutura para o exame das ligações existentes entre a adequada gestão dos *stakeholders* e o sucesso no atingimento dos objetivos da entidade. Por fim, a normatividade da teoria é dada pela aceitação de que os *stakeholders* apresentam interesses legítimos e intrínsecos na atividade corporativa, devendo ser considerados na tomada de decisão (Donaldson & Preston, 1995). A utilização da teoria do *stakeholder* no setor público é concentrada na análise de *stakeholders* em estudos de caso de políticas públicas (Gomes, 2004; Friedman & Mason, 2005; Weible, 2007; Bussy & Kelly, 2010; Machado, 2013; Van den Bulck & Donders, 2014; Ogata, 2017), numa abordagem empírica. A presente pesquisa foi realizada utilizando a abordagem instrumental da teoria do *stakeholder*.

A partir dos achados desses autores, várias oportunidades de pesquisa podem ser perseguidas, justificando a realização desse estudo. Adicionalmente, deve-se considerar que a produção de conteúdo científico nacional sobre o tema é escassa, sendo raros os estudos que abordam o funcionamento do mecanismo causal do controle e fiscalização parlamentar, utilizando como unidade de análise o Congresso Nacional ou qualquer de suas casas. Assim, considerando as lacunas existentes na literatura e o objetivo principal desta pesquisa, as principais perguntas a serem respondidas por este trabalho são:

- Em que medida o controle e fiscalização realizados pelo parlamento são suficientes para mitigar os riscos da delegação?
- Qual a preferência dos parlamentares quanto aos mecanismos utilizados para a realização das ações de controle e fiscalização?
- Qual a influência que as atividades dos *stakeholders* das políticas públicas possuem na formação da agenda de ações de controle e fiscalização?

O instrumento utilizado para atender a esse objetivo foi o *Process Tracing*, indicado para a realização de pesquisas internamente a um caso. O estudo foi projetado de modo a testar hipóteses de pesquisa elaboradas com base na teoria existente. Assim, foi necessário transformar a teoria de *fire-alarm* e *police-patrol*, bem como suas críticas, alternativas e variações em hipóteses a serem testadas, levando à sua aceitação ou rejeição. Além disso, os testes permitiram o aperfeiçoamento da teoria a partir da verificação do funcionamento do mecanismo causal encontrado.

O *Process Tracing* foi aplicado minuciosamente sobre os dados coletados, permitindo: demonstrar o caminho percorrido até a geração da variável dependente, identificar as atividades desempenhadas por cada um dos atores e, comprovar se essas atividades modificaram, ou não, o curso do mecanismo causal estudado. A amostra reuniu o trabalho parlamentar de controle e fiscalização realizado pela Câmara dos Deputados durante a primeira metade da 55ª Legislatura (entre 2015 e 2016) na área de licença ambiental concedida com a participação de órgãos da Administração Pública Federal. Para que isso fosse possível, foi necessário o detalhamento dos eventos observáveis, tendo como referência as hipóteses elaboradas a partir da teoria existente.

Assim, foram definidas e conceituadas as partes do mecanismo causal que vincula o ato administrativo realizado pelo Poder Executivo que pode estar em conformidade ou não com o objetivo parlamentar (variável independente) e a concepção da ação de controle e fiscalização por parte do congressista (variável dependente). Posteriormente, essas variáveis foram operacionalizadas a partir das observações de processo causal coletadas na amostra, permitindo a realização de inferências e a aceitação ou rejeição de hipóteses. Os dados que deram origem a essas observações foram coletados por meio de pesquisas documentais e de entrevistas semiestruturadas presenciais realizadas com atores chave do processo.

Essa tese apresenta, além desta seção introdutória, um capítulo contendo o estado da arte dos estudos científicos relacionados com delegação de poderes, *accountability* pública, teoria do *stakeholder*, teoria da agência e teoria de *fire-alarm* e *police-patrol*. Buscou-se na elaboração desta seção reunir todo o conhecimento teórico necessário ao entendimento do assunto estudado.

Em seguida, na seção 3, apresenta-se a descrição do objeto de estudo, reunindo dados e características da Câmara dos Deputados enquanto instituição e informando o modo pelo qual

as competências de controle e fiscalização atribuídas pela Constituição Federal e pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados se manifestam na prática.

A seção 4 contém a metodologia de pesquisa utilizada. O uso do *Process Tracing* para a realização de estudos na área das Ciências Sociais é recente. Desse modo, foi necessário documentar as melhores práticas da técnica, bem como detalhar os passos a serem seguidos na pesquisa.

No capítulo 5 há uma descrição dos dados coletados organizados sob a forma de observações do processo causal. As ações de controle e fiscalização realizadas na Câmara dos Deputados durante os anos de 2015 e 2016 foram coletadas e analisadas de modo a construir essas observações. Assim, essa seção apresenta as 42 observações de forma detalhada, explicando os fatos desde a sua origem até o momento da última tramitação na Câmara dos Deputados. As ações de fiscalização e controle que se encontravam em tramitação após o final da 3ª sessão legislativa da 55ª legislatura (22 de dezembro de 2017) foram acompanhadas até a última atividade registrada.

Os dados reunidos e detalhados no capítulo 5 são então analisados no capítulo 6. Nesta seção, as informações coletadas são reunidas para que se transformem em evidências que permitam aceitar ou rejeitar as hipóteses propostas.

No capítulo 7, são apresentados os resultados dos testes de hipóteses. Adicionalmente, o mecanismo causal mapeado é explicado, ressaltando eventuais diferenças em relação às teorias de referência.

Por fim, o capítulo 8 apresenta as conclusões do trabalho, retomando os objetivos inicialmente propostos, de modo a demonstrar se a pesquisa permitiu preencher as lacunas teóricas apontadas nesta introdução. São também apresentadas as limitações encontradas na pesquisa, bem como a agenda futura para aprofundamento dos achados encontrados.

2 REVISÃO DE LITERATURA

Essa seção tem como objetivo a apresentação do estado da arte das teorias relevantes para este trabalho acadêmico. Em virtude disso, foi necessário dividir esse capítulo em três subitens, de modo a apresentar adequadamente cada um dos temas: delegação e *accountability*, teoria da agência, teoria do *stakeholder* e, por fim, função de fiscalização e controle do Parlamento.

2.1 Delegação e *accountability*

Dois padrões de conceituação de *accountability* podem ser claramente identificados na literatura, um predominante nos Estados Unidos, onde os estudos utilizam *accountability* como uma virtude a ser observada no comportamento dos agentes públicos, e outro em pesquisas na Europa e na Austrália, onde os estudos consideram a *accountability* como o mecanismo responsável por realizar a ligação entre o ator político e o fórum para o qual a *accountability* deve ser prestada (O'Connell, 2005; Bovens, 2010).

Dubnick (2014), por sua vez, identifica a existência de quatro diferentes tipos de discurso relacionados à definição de *accountability*, um institucional, que envolve os arranjos constitucionais e eleitorais que fornecem a estrutura destinada a restringir o poder das autoridades políticas, um baseado nos mecanismos por meio dos quais as operações são dirigidas e supervisionadas, um judicial, que privilegia o sistema legal de punições e reparações e, por fim, um incentivacional, voltado para a análise de desempenho e o atingimento de metas.

Embora não exista, por enquanto, uma definição predominante do conceito de *accountability*, ele encontra-se normalmente relacionado com responsividade, responsabilização, transparência e efetividade, (Manin, Przeworski & Stokes, 1999; Mulgan, 2000; Considine, 2002, Bovens, 2007; Mainwaring, 2003; Kopell, 2005). Entre as diversas conceituações existentes, algumas podem ser destacadas. Bovens (2007) define *accountability* como um relacionamento entre um ator e um fórum, no qual o ator obriga-se a explicar e justificar sua conduta, responder questões ao fórum e submeter-se ao julgamento deste mesmo fórum. Schedler (1999, p. 17) define *accountability* de maneira que “‘A’ é responsabilizável (*accountable*) em relação a ‘B’, quando ‘A’ é obrigado a informar ‘B’ sobre suas ações e decisões (passadas e futuras), justificá-las e sofrer as punições em caso de eventual má conduta”. Essa definição é semelhante também àquela trazida por Philip (2009, p. 32), segundo a qual “‘A’ é responsabilizável (*accountable*) em relação a ‘M’, quando algum indivíduo, corpo ou instituição, ‘Y’, pode ordenar que ‘A’ informe e explique/justifique a sua conduta em relação a ‘M’”. Ao mesmo tempo, “*accountability* democrática normalmente significa que os eleitores sabem, ou podem razoavelmente inferir, o que os partidos realizaram durante o mandato e premiar ou puni-los de acordo com essas ações” (Stokes, 2005, p. 316). O critério para avaliação da *accountability* envolveria então a verificação de o

quanto um corpo democraticamente eleito consegue monitorar, avaliar e dirigir a burocracia responsável pela implantação das políticas públicas (Bovens, 2007).

Assim, um agente somente deve ser considerado responsabilizável (*accountable*) se o principal possuir a capacidade de exercer controle sobre ele (Lupia, 2003), pois é por meio da *accountability* que se cria para o principal em relação ao agente, o direito de exigir informações e o de impor sanções (Strøm, 2003). De acordo com Brandt e Svendsen (2013, p. 596), “um Sistema político transparente, por exemplo, tornaria possível que um grupo de eleitores, enquanto principais, avaliassem a eficiência do agente, uma burocracia, e ajustassem seu orçamento de acordo com o seu desempenho”. Em virtude disso, o principal deve possuir o poder de demandar informações e o de imputar sanções ao agente, entre as quais bloquear ou reverter decisões por ele tomadas, desautorizá-lo (diminuindo seu nível de autoridade ou removendo-o do cargo) e impor penalidades (Strøm, 2003). Assim, sanções, um sistema de recompensas e procedimentos administrativos e de monitoramento devem ser estabelecidos pelo Poder Legislativo de modo a garantir a conformidade do agente (McCubbins, 1985; Pollack, 1997).

Scott (2000) divide a *accountability* entre aquela que é devida a uma instituição paralela (*accountability* horizontal), como por exemplo, as auditorias interna e externa, e aquela que é devida a uma autoridade hierárquica (*accountability* vertical). A *accountability* horizontal é realizada em relação a avaliadores independentes, grupos de interesses e agências semiautônomas, por exemplo, e, embora não possa substituir a *accountability* vertical, é capaz de aumentar a quantidade de informação disponível e melhorar a eficiência dos processos de trabalho da agência (Schillemans, 2008, 2011).

Como decorrência da interpretação da *accountability* como uma ligação entre ator e um fórum, identifica-se constantemente esta relação na literatura como uma instância de relacionamento entre agente e principal (Ferejohn, 1999; Strøm, 2000; Saalfeld, 2000; Wood, 2011; Bovens, Schillemans & Goodin, 2014). Assim, a teoria da agência é utilizada como principal referência teórica na maioria dos estudos que analisam *accountability* na Ciência Política (Gailmard, 2014). Nesse sentido, Carey (2009, p. 3) indica que “a expectativa de *accountability* implica um relacionamento entre um legislador e outros atores (principal). *Accountability* significa que o legislador é responsivo às preferências e demandas dos seus principais, que informações sobre as ações dos legisladores estão disponíveis para os principais e, que os principais podem punir os legisladores por sua falta de responsividade”. Ao adaptar a teoria da agência para analisar os problemas de delegação e *accountability*, deve-se substituir o contrato, como unidade de análise, pela autoridade que está sendo legalmente delegada (Kiewiet & McCubbins, 1991).

O processo de execução de políticas públicas é definido por Calvert, McCubbins e Weingast (1989) como um jogo envolvendo parlamentares, o chefe do Poder Executivo e os agentes burocráticos, o qual possui como fases a delegação inicial do poder, a escolha das alternativas

e as oportunidades disponíveis para realização de ações de controle e fiscalização. Assim, para Strøm (2000), a cadeia de delegação e *accountability* é formada por uma série de relacionamentos de agência. Esses relacionamentos funcionam de forma bidirecional sendo de delegação em um sentido e de *accountability* no sentido oposto (Strøm, 2003; Bovens, 2007). Assim, a *accountability* é devida por aquele que recebeu a delegação ao mesmo tempo em que o detentor do poder delegado é quem recebe a prestação de contas do agente (Bovens, 2007).

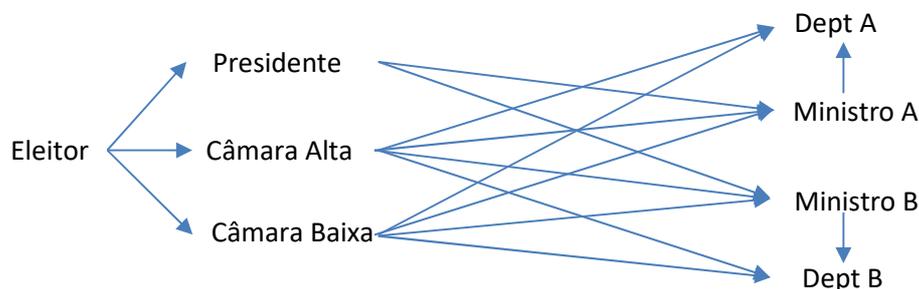
Esse relacionamento seria múltiplo no presidencialismo, pois existe delegação e relação de *accountability* dos ministros e dos servidores diretamente a partir das duas casas do Poder Legislativo, enquanto que no parlamentarismo envolveriam, exclusivamente nessa ordem, eleitores, congressistas, chefe de governo, secretários e burocratas (Strøm, 2000, 2003). Entretanto, Huber (2000) observa que raramente se verifica na prática essa singularidade de principais. Além disso, deve-se ressaltar que, nos governos de coalizção, os ministros são agentes tanto do governo como um todo, quanto dos seus respectivos partidos, aumentando a incerteza a respeito das políticas que serão implementadas em cada uma das áreas do governo (Strøm & Smith, 2010). A cadeia de *accountability* definida por Strøm (2000) é demonstrada nas Figuras 1 e 2.

Figura 1 – Relacionamento Agente Principal em Regimes Parlamentaristas



Fonte: Adaptado de Strøm (2000).

Figura 2 – Relacionamento Agente Principal em Regimes Presidencialistas



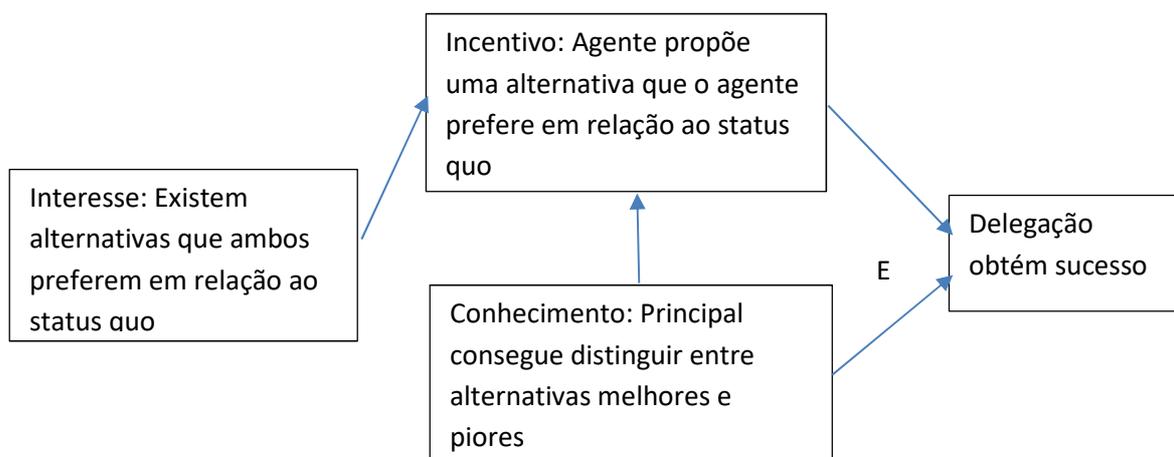
Fonte: Adaptado de Strøm (2000).

Anteriormente, Lowi (1979) já havia alertado sobre a existência de um problema em identificar uma relação única e direta de *accountability* entre burocracia e Poder Legislativo, pois, de acordo com ele, as agências são projetadas para servir ao interesse público, enquanto que as casas legislativas são afetadas pela ação de grupos de interesse. Ao mesmo tempo,

Banks e Weingast (1992) demonstraram que, uma vez que o principal tem ciência da potencial exploração da assimetria de informação por parte do agente, as agências passam a ser estruturadas de modo a garantir que os grupos de interesse organizados sejam privilegiados por elas, fazendo com que, de certa forma, eles monitorem a agência.

De acordo com Lupia e McCubbins (2000), quanto mais a cadeia de delegação se aproxime de uma linha reta, maior é a chance que ela falhe, visto que basta que uma das linhas de ligação deixe de funcionar para que o burocrata não seja responsabilizável (*accountable*) em relação ao eleitor. Lupia e McCubbins (1998) modelaram os requisitos necessários ao sucesso da delegação. De acordo com eles, inicialmente deveria existir um interesse na mudança da política pública. Além disso, a alternativa a ser proposta deve agradar, pelo menos parcialmente, tanto ao burocrata quanto ao principal pois, caso contrário, o burocrata não possuiria interesse em propor a mudança e tampouco o principal em aceitá-la. Entretanto, para que a delegação possua sucesso, o principal deve conseguir identificar se a proposta realizada realmente é superior ao *status quo* (Lupia & McCubbins, 1998). Deve-se ressaltar, entretanto, que para Cameron e Rosendorff (1993), nem sempre a burocracia pagará o custo de transação necessário para conhecer a preferência do Congresso. Além disso, deve-se ter em mente que na prática a medição da qualidade da delegação é complexa porque envolve medir os objetivos dos ministros e os resultados previstos e reais das políticas públicas executadas (Huber, 2000). Em virtude disso, é possível que a agência não saiba de maneira precisa qual é a posição que a proposta precisa possuir para evitar a realização de uma ação de controle e fiscalização. O modelo definido por Lupia e McCubbins é resumido na Figura 3. É interessante notar que ele se assemelha à modelagem de Lupia e McCubbins (1994a) para a realização do controle do tipo *police-patrol*, de modo que a utilização dos controles do tipo *fire-alarm* não garantiriam por si só o sucesso da delegação.

Figura 3 – Condições para uma delegação obter sucesso



Fonte: Adaptado de Lupia e McCubbins (1998)

De acordo com Lupia (2003), a delegação é um ato onde uma pessoa ou grupo (principal) depende de outra pessoa ou grupo (agente), a qual age em benefício do principal. Desse

modo, a delegação é usada pelos governos para aumentar a oferta de serviços públicos, permitindo ao principal atingir os seus objetivos com custo e esforço pessoal reduzidos (Lupia, 2003). Consequentemente, a delegação é fundamental para permitir o aumento na capacidade de prestação de serviços, sendo, portanto, imprescindível para a manutenção do Estado moderno (Lupia, 2003; Flinders, 2009). Assim, em virtude da complexidade das sociedades, a promoção da delegação deve ser perseguida, pois permite a especialização dos indivíduos por área de política pública implementada. Entretanto, essa condição leva ao insulamento das burocracias, fazendo com que elas se tornem um ator autônomo em relação ao principal, ocasionando um déficit de responsabilização (Lowi, 1979; Melo, 2001; Stasavage, 2003).

De acordo com Fiorina (1982a; 1982b), a razão para delegar atividades para a burocracia é unicamente baseada no interesse dos parlamentares, rejeitando assim a hipótese de que a divisão de trabalho entre políticos e burocratas seria capaz de tornar o governo mais eficiente e a de que a complexidade das políticas públicas exigiria a delegação. Na verdade, o motivo real seria que, por meio da delegação, os legisladores conseguiriam evitar os custos da regulação, os quais seriam absorvidos pelos burocratas, ao mesmo tempo em que poderiam receber o crédito por resolverem problemas para os seus eleitores, especialmente nos casos em que há conflitos entre os diferentes grupos de interesse (Fiorina, 1977; 1982a). Assim, considerando que muitas vezes os políticos evitam a responsabilização por decisões relacionadas às políticas públicas (McCubbins & Schwartz, 1984), é essencial que o Poder Legislativo possa delegar para o Executivo até mesmo uma parcela das suas atividades regulatórias.

Aranson, Gellhorn e Robinson (1982) apresentam duas classificações em que se dividem as explicações racionais para a delegação. As gerenciais, que envolvem a redução da carga de trabalho do Congresso e o repasse das decisões para um grupo de conhecimento especializado, e as políticas, na qual se insere a despolítica da decisão. Assim, áreas de maior complexidade tendem a ser dotadas de maior poder delegado a partir da existência de um *trade-off* entre o desejo de controlar a agência e a necessidade de a política ser decidida por especialistas (Bawn, 1995; Blom-Hansen, 2013).

A explicação política envolve a afirmação de que a realização da delegação despolitiza a questão ao transferir a discussão do assunto de uma arena política/irracional (legislativa) para uma apolítica/racional (administrativa). Entretanto, a arena administrativa nunca poderia ser apolítica quando os assuntos em delegação possuem conteúdo que deve ser definido de acordo com preferências políticas, não sendo possível, por isso, a despolítica das decisões, somente a transferência de decisão política de um fórum para o outro (Aranson, Gellhorn & Robinson, 1982). Além disso, deve-se considerar também que, de acordo com Lowi (1979), é por meio da delegação que a captura da burocracia pelos grupos de interesse é facilitada.

Em pesquisa sobre delegação e *accountability*, Müller (2000) identificou que nas democracias parlamentaristas europeias, os partidos políticos possuem posição central na cadeia de delegação e *accountability*. Entretanto, foi também verificado que esse controle não se estende até o seu último estágio, o qual envolve a relação de *accountability* da qual o servidor público participa (agente final do modelo). Shugart e Carey (1992), por sua vez, entendem que nas democracias presidencialistas o Poder Executivo não seria institucionalmente responsabilizável (*accountable*) perante o Poder Legislativo, visto que eles possuem origem separada e sobrevivem separadamente, fazendo com que a *accountability* de cada um desses poderes seja diretamente para com o eleitor. Adicionalmente, as variações existentes entre os diferentes países que adotam o regime presidencialista resultam também em variações nas preferências legislativas sobre os arranjos institucionais da burocracia (Shugart & Carey 1992; Eaton 2000, 2003).

A “capacidade de o Parlamento realizar atividades de controle e fiscalização de toda e qualquer ação governamental é determinante de o quanto o parlamento contribui com a boa governança” (Comissão Europeia, 2012, p. 14). Dessa forma, pode-se entender a *accountability* pública como essencial para o funcionamento do processo democrático (Bovens, 2005; Bovens, Schillemans & Goodin, 2014). Ao mesmo tempo, embora todos os modelos de delegação reconhecem que a adoção e implementação de políticas públicas pelos burocratas podem resultar em “atritos” e “imperfeições” e se considere que os burocratas sempre desejam maximizar o orçamento de suas agências fazendo com que os políticos possam ter o seu poder usurpado pelos burocratas, não se pode ignorar a possibilidade de que o conflito de objetivos nas relações de delegação e *accountability* seja maior entre eleitores e políticos do que entre estes e os burocratas (Fiorina, 1982a; Niskanen, 1994).

2.2 Teoria da agência

A teoria da agência analisa os relacionamentos entre participantes em um sistema no qual propriedade e gestão encontram-se em poder de diferentes pessoas e onde, apesar da necessidade de cooperação entre si, os objetivos de cada um podem diferir. Os indivíduos em um relacionamento de agência são identificados como principal (aquele que delega o poder) e agente (aquele que realiza o trabalho vinculado a delegação recebida do principal) (Jensen & Meckling, 1976; Eisenhardt, 1989; Kiser, 1999).

O distanciamento dos objetivos da entidade para com o bem-estar econômico do acionista é tratado pela teoria da agência como um problema, representando uma obrigação da organização para com o principal. Segundo esse modelo, o objetivo primordial do agente seria o de aumentar o valor de mercado da entidade, fazendo com que se possa considerar que não há nenhuma responsabilidade para com os demais *stakeholders* (Freeman, 1994; Jensen, 2002; Sundaram & Inkpen, 2004). Assim, ao se ter este objetivo, todas as decisões devem ser tomadas para que o valor de mercado futuro da entidade aumente (Jensen, 2002), de modo

que, na verdade, o agente não seria nada mais do que um empregado a serviço do principal, possuindo a responsabilidade de gerir a entidade de acordo com os interesses dele (principal) (Friedman, 1970).

A situação em que indivíduos que deveriam cooperar entre si, perseguem objetivos diferentes é denominada de problema da agência. Estes conflitos começam a surgir a partir do momento em que o agente coloca os seus próprios interesses acima daqueles do principal. Assim, os dois maiores problemas nos relacionamentos de agência são os conflitos entre os objetivos do principal e do agente e a dificuldade que o principal tem para poder se informar sobre o comportamento do agente, de modo a verificar se eles estão perseguindo objetivos distintos (Eisenhardt, 1989).

No que se refere à transmissão de informações sobre o comportamento do agente, é justamente essa assimetria de informação que, quando percebida pelo agente, pode motivá-lo a agir em proveito próprio, em detrimento dos interesses do principal. Em virtude disso, é fundamental que o principal consiga monitorar o comportamento do agente de alguma forma. Assim, na teoria da agência, os agentes são considerados oportunistas por natureza, de modo que numa situação em que os controles estejam ausentes, é possível que eles ajam em seu interesse próprio, mesmo se esses forem contrários aos do principal (Lubatkin, Lane, Collin & Very, 2007).

Eisenhardt (1989) observa que os estudos realizados na área apresentam dois aspectos do problema da agência, que são o risco moral e a seleção adversa. O risco moral é conceituado como a falta de esforço por parte do agente no atingimento do objetivo, de modo que, ele se refere à possibilidade de que o agente esteja dedicado ao desenvolvimento de projetos próprios ao invés de estar envolvido na concretização do objetivo que lhe foi atribuído. A seleção adversa é a possibilidade de que o agente afirme falsamente possuir certas capacidades, as quais não podem ser comprovadas, de modo que ele não é a pessoa adequada para ocupar a posição para a qual foi escolhido.

A perda de agência é definida como a diferença entre o resultado efetivo da delegação e o resultado ideal que poderia ter ocorrido caso o principal tivesse todos os recursos necessários para a execução da atividade por conta própria (Lupia, 2003). Lupia (2003) considera ainda que sempre que o burocrata e o principal tiverem o mesmo objetivo não haverá perda de agência, no entanto, essa teoria desconsidera a existência de influência por parte dos grupos de interesse.

A questão da delegação de poder e autoridade trazida pela teoria da agência foi aplicada na Ciência Política a partir dos mesmos paradigmas utilizados na Economia, sendo utilizada para o estudo de relações que envolviam cidadãos, burocratas, Estados, legisladores, detentores de mandato, entre outros, ora no papel de agente, ora no papel de principal. Os problemas de agência identificados na gestão de entidades privadas como seleção adversa, risco moral e oportunismo do agente eram os mesmos encontrados no setor público (Shapiro, 2005).

A assimetria de informação no setor público impõe grandes custos ao principal para adquirir conhecimento sobre o desempenho do agente. Assim, a obtenção da informação a respeito do comportamento do agente, contornando a assimetria existente, é considerada por alguns autores como condição suficiente para que se obtenha o alinhamento de objetivos entre principal e agente, tornando desnecessária a realização do controle de forma mais ativa (Moe, 1984; Calvert, McCubbins & Weingast, 1989; Huber, 2000; Strøm, 2000).

Quando se aplica a teoria da agência à relação entre burocracia e Parlamento, um problema de agência é criado pelo Congresso ao delegar sua autoridade para o Poder Executivo. Isso ocorre porque os interesses, objetivos e preferências dos congressistas e dos burocratas podem divergir. Para que os conflitos de objetivo possam ser evitados, devem-se estabelecer incentivos para que os interesses de ambos sejam alinhados e estabelecer mecanismos de monitoramento (McCubbins & Schwartz, 1984; Shapiro, 2005). Entretanto, de acordo com Balla (1998), tentativas de restringir a discricionariedade do agente por meio da criação de procedimentos administrativos (controles do tipo *stacking-the-deck*, onde o parlamentar não atua diretamente) a serem seguidos não é suficiente para alinhar o comportamento do agente aos objetivos do principal. Além disso, a instabilidade em instituições sociais faz com que, mesmo quando os políticos e burocratas compartilham os seus objetivos, a dinâmica do processo de decisão acaba por distanciar os resultados daquilo que o parlamentar pretendia (McCubbins, 1985).

Embora sejam os políticos que detêm a autoridade formal na formulação de políticas públicas, os burocratas dificilmente são adequadamente monitorados por eles. Esse fato é decorrência não só do seu conhecimento especializado, mas também por terem à sua disposição não só as informações, como também os meios necessários para impedir que os políticos as obtenham. O problema de informação é crucial no setor público para a evolução de políticas públicas e para se prevenir contra a repetição de erros passados (Weber, 1946; McCubbins & Schwartz, 1984; Wood & Waterman, 1991; Waterman & Meier, 1998; Kiser, 1999; Miller, 2005).

2.3 Teoria do stakeholder

A demanda crescente por transparência, abertura e responsabilização, aumentou a necessidade de introduzir, na visão econômica tradicional do capitalismo, questões sobre de que forma ética, sustentabilidade e responsabilidade social seriam capazes de afetar os negócios, o que levou ao desenvolvimento da teoria do *stakeholder* (Freeman et al, 2010).

Em seu trabalho seminal, Freeman (1984, p. 46) definiu um *stakeholder* como sendo “todo grupo ou indivíduo que pode afetar, ou é afetado, pelo atingimento do objetivo de uma corporação”. Assim, todo aquele que possuísse um interesse (em inglês *stake*) nos assuntos da empresa, seria um *stakeholder*. Ao possuir o domínio do processo de tomada de decisões da firma, o gestor (equivalente ao agente da teoria da agência) pode ser visto como seu

substituto, sendo por isso considerado por Hill e Jones (1992) como o centro dos relacionamentos existentes com todos os *stakeholders*.

De acordo com Clarkson (1995, p. 106), os *stakeholders* são aquelas “pessoas ou grupos que possuem ou demandam propriedade, direitos ou interesses em uma corporação e em suas atividades passadas, presentes ou futuras”. Esses direitos e interesses poderiam nascer de duas formas diferentes: como resultado de transações bilaterais realizadas com a corporação ou por meio de ações tomadas isoladamente pela corporação, sem a anuência do ator afetado. Todos os relacionamentos dessa espécie seriam capazes de vincular a firma a esses *stakeholders*. Esse vínculo é estabelecido, qualquer que seja a sua forma de constituição, independentemente de sua origem ser de ordem legal ou moral, e do tamanho do grupo afetado, podendo ser individual ou coletivo (Clarkson, 1995). Para Carroll e Buchholz (2009, p. 84), um *stakeholder* é “qualquer indivíduo ou grupo que pode afetar ou ser afetado pelas ações, decisões, políticas, práticas ou objetivos da organização”. Definição muito próxima é proposta por Buchholz e Rosenthal (2004, p. 144), na qual o *stakeholder* é um “indivíduo ou grupo que possui algum tipo de interesse no que a corporação faz e que pode também afetar a organização de alguma maneira”.

Para Goodpaster (1991), deve haver uma diferença entre os acionistas e os demais *stakeholders* visto que o relacionamento a partir da gestão não pode ser imparcial em relação a todos indiscriminadamente. De acordo com ele, essa necessidade é fundamental para que a entidade mantenha o seu caráter privado. Entretanto, deve-se observar que o mesmo não é verdade para as entidades públicas, onde todos os *stakeholders* poderiam possuir o mesmo peso. Assim, é interessante perceber que a consideração de outros *stakeholders* nas decisões da organização não significa necessariamente que todos eles devem receber o mesmo peso na tomada de decisões e na divisão dos recursos organizacionais, devendo haver um retorno que seja proporcional a sua contribuição (Phillips, Freeman & Wicks, 2003).

Podem ser enumerados como exemplos de *stakeholders* no mundo corporativo, os empregados, clientes, fornecedores, acionistas, bancos, ambientalistas, governo e outros que podem ajudar ou prejudicar a corporação e que uma vez reunidos em grupos possuem interesses, demandas e direitos similares (Clarkson, 1995; Freeman 1984). Ao aplicar a teoria do *stakeholder* à administração pública, Bryson (1995) identificou como *stakeholders* os partidos políticos, cidadãos, comunidade financeira, grupos de interesses, sindicatos, contribuintes, mídia, entre outros. Os grupos de interesse são caracterizados pelo seu objetivo principal que é o de influenciar o governo na alocação de recursos, sem assumir responsabilidades nesse mesmo governo (Norton, 1998).

O grau de interesse do *stakeholder* na organização é inversamente proporcional à sua dependência dela. Ou seja, quanto maior a capacidade do *stakeholder* de deslocar o seu investimento para outra corporação, menor será o seu grau de interesse. Deve-se entender esse investimento em sentido amplo, de modo que a especialização de um trabalhador para

um ramo específico, bem como a produção de itens para um determinado cliente são tipos de investimento (Williamson, 1984).

Considerando a organização como um meio de retribuir os investimentos realizados pelos acionistas, todas as ações que são tomadas pelo gestor com o objetivo de preservar unicamente os interesses desses acionistas não possuiriam valores nem consequências éticas, de modo que as questões morais e éticas da tomada de decisão gerencial seriam excluídas dessa discussão. Isso permite aos gestores racionalizar como corretas práticas que normalmente seriam de moralidade duvidosa, dado que, ao mesmo tempo em que afetam negativamente outros *stakeholders*, geram benefícios para os proprietários da companhia (Freeman, 1994; Freeman, Wicks & Parmar, 2004; Molthan-Hill, 2014). Deve-se ressaltar que esse modelo resultou na exclusão da questão ética também da realização de pesquisas acadêmicas na área das organizações (Wicks & Freeman, 1998). Entretanto, para Harris e Freeman (2008), praticamente toda decisão gerencial possuiria um conteúdo ético. Esse pensamento é decorrente do fato de que o processo de tomada de decisão envolve normalmente o questionamento sobre eventuais prejudicados, indicando assim uma inadequação das teorias que excluem as considerações éticas e morais (Freeman et al, 2010). Além disso, deve-se destacar que Friedman (1970) estabeleceu como limitador da responsabilidade do agente, as regras básicas da sociedade, incluindo nelas aquelas que incluem as questões éticas e morais.

Outro ponto relevante da teoria do *stakeholder* foi a consideração de que uma obrigação única dos gestores para com os acionistas é incorreta, visto que essa fiduciariedade deveria ocorrer em relação à empresa como um todo e não somente para com proprietários do capital investido (Donaldson & Preston, 1995; Phillips, Freeman & Wicks, 2003). Assim, para Freeman (1984, p. 56), deve-se tentar compreender “em benefício de quem e a que custo a firma deve ser gerida”. Além disso, a caracterização dos gestores como maximizadores econômicos é incorreta porque os seres humanos são capazes de atos egoístas e altruístas, e possuem diversos valores que lhes são compartilhados (Shankman, 1999; Freeman & Phillips, 2002).

Desse modo, o correto seria considerar que a firma tem como propósito coordenar os interesses dos variados *stakeholders*, sendo obrigação dos gestores balancear esses interesses sempre que conflitantes e responder às questões fundamentais quanto aos valores que mantem a entidade unida (Frooman, 1999; Freeman & Phillips, 2002; Buchholz & Rosenthal, 2004). Hill e Jones (1992) caracterizam esse conflito como sendo uma generalização do conflito de agência, visto que abrange outros relacionamentos além daquele mantido com os acionistas.

As teorias da agência e do *stakeholder* são semelhantes no sentido de que ambas podem ser vistas como uma relação contratual, implícita ou explícita, entre agente e principal no caso da teoria da agência ou entre gestor e *stakeholders* no caso da teoria do *stakeholder*. Embora esses contratos se assemelhem quanto à busca pela convergência de interesses distintos, eles

diferem nas posições de poder existentes entre cada uma das partes existentes nesses contratos (Hill & Jones, 1992). Desse modo, a companhia pode ser entendida como um conjunto de contratos multilaterais que chegam ao equilíbrio por meio de um processo de barganha entre os *stakeholders* ao longo do tempo (Venkataraman, 2002).

Egels-Zandén e Sandberg (2010) verificaram que as pesquisas utilizando a teoria do *stakeholder* tiveram como interesses principais os efeitos financeiros da adoção do seu núcleo normativo (abordagem instrumental), a interação das organizações com os *stakeholders* (abordagem descritiva), o relacionamento com os *stakeholders* para a maximização de performance contábil (abordagem instrumental) e o compromisso da empresa para com a teoria do *stakeholder* e seus princípios (abordagem descritiva).

Embora a formulação de políticas públicas ocorra em ambiente governamental, ela é um processo de tomada de decisões social, indo por isso, além da esfera pública (Buchholz & Rosenthal, 2004). Assim, também é uma necessidade no mundo corporativo o entendimento de como as questões entram na agenda dos congressistas e de outros agentes do governo, e dos mecanismos organizacionais necessários para moldar essa agenda (Freeman, 1984). Do mesmo modo que as corporações, o governo não existe como entidade monolítica. As agências, comissões das casas legislativas e burocratas são suscetíveis ao exercício de influências oriundas de múltiplos grupos e indivíduos que podem afetá-los, modificando a direção das políticas públicas e a ação governamental (Freeman, 1984). O processo de políticas públicas e as corporações se relacionam de maneira complexa onde corporações impactam no processo de políticas públicas ao mesmo tempo em que as suas decisões são afetadas por esse mesmo processo (Buchholz & Rosenthal, 2004).

O alinhamento do interesse entre firma e *stakeholders* depende da construção de estruturas de monitoramento, incentivo e controle que sejam capazes de diminuir as divergências existentes. Na teoria da agência essas estruturas são chamadas de “estruturas de governança”. Isso é importante porque, do mesmo modo que na teoria da agência, também existe uma assimetria de informação na teoria do *stakeholder*, tornando difícil saber qual o interesse que a firma está perseguindo (Hill & Jones, 1992). A existência e a necessidade de dividir os custos de transação, os mesmos modelados nos controles do tipo *fire-alarm*, é que vai demandar a criação dessas estruturas de governança, chamadas por Freeman e Evan (1990) de salvaguardas exógenas quando seu custo é suportado por terceiros.

A capacidade que o principal possui de se informar a respeito de comportamentos do agente em benefício próprio é diminuída pelo processo de balanceamento dos interesses de diversos *stakeholders*, visto que quando o agente se desvia dos ideais do principal, isso pode ser justificado pelo atendimento de um interesse legítimo de outro *stakeholder*. Dessa forma ao criar relacionamentos distintos, nos quais o gestor é responsabilizável (*accountable*) a atores diferentes, a *accountability* é esvaziada, dado que o controle é dificultado (Buchholz & Rosenthal, 2004). Adicionalmente, a dispersão da informação entre diferentes grupos e

pessoas tem como resultado a impossibilidade de que haja um equilíbrio nos valores atribuídos aos recursos de uma companhia (Venkataraman, 2002).

Considerando que quanto maior o grau de interesse do *stakeholder*, menor é a sua possibilidade de deixar esse relacionamento, a ameaça de saída não é um mecanismo de controle viável contra violações aos seus interesses. Neste caso específico, somente a união desses *stakeholders* dentro de uma estrutura maior, como por exemplo, um sindicato ou associação, é que lhes permite restabelecer o seu poder de monitoramento (Hill & Jones, 1992). Adicionalmente, a união a *stakeholders* mais poderosos cumpre o mesmo objetivo, habilitando *stakeholders* que inicialmente não exerceriam influência nas decisões (Frooman, 1999). Consequentemente, nem sempre será possível para um determinado *stakeholder*, individualmente, arcar com os custos necessários para diminuir essa assimetria de informação, levando ao surgimento de estruturas institucionais destinadas a redução desses custos (Hill & Jones, 1992). Como exemplo dessas estruturas na administração pública, podem ser citadas as normas que exigem a transparência de determinadas informações, bem como a criação de organizações de monitoramento parlamentar. Esses mecanismos buscam então proteger os *stakeholders* de ações que maximizem a utilidade de outros atores em seu detrimento. Além disso, os mecanismos que não possuam credibilidade suficiente serão ignorados (Hill & Jones, 1992).

2.4 Função de fiscalização e controle pelo Parlamento.

De acordo com Ogul (1976, p. 11), “controle e fiscalização é definido como o comportamento dos legisladores e de sua assessoria, individual ou coletivo, formal ou informal, que resulta em um impacto, intencional ou não, no comportamento burocrático em relação às estruturas e aos processos de implementação de políticas públicas”. Lees (1977) concorda que mesmo quando o impacto da ação parlamentar no comportamento burocrático não seja intencional, ainda assim, a atividade deve ser considerada como uma ação de controle e fiscalização. Aberbach (1990, p. 2) definiu essa função como a “revisão pelo Congresso das ações de departamentos, agências e comissões federais e dos programas e políticas públicas que eles administram, incluindo a revisão que acontece durante a implementação do programa e da política, bem como a que ocorre depois”.

A atividade de controle e fiscalização do Estado está estreitamente ligada ao cumprimento do dever de *accountability* pública. Quando esta atividade é realizada pelo Parlamento, deve-se entendê-la como aquela que se destina a detectar e corrigir quaisquer violações aos objetivos legislativos que sejam decorrentes de ações do Poder Executivo (McCubbins & Schwartz, 1984).

A burocracia está sujeita a diferentes tipos de controle, podendo ser político, legal, hierárquico e técnico. O controle hierárquico (ou burocrático) é realizado por aqueles posicionados no topo da hierarquia burocrática, sendo concretizado por meio da supervisão

próxima e de regras e procedimentos. O controle legal é realizado externamente à agência, por aquele que é capaz de lhe aplicar sanções ou cobrar obrigações contratuais (Romzek & Dubnick, 1987; May, 2007). A *accountability* técnica (ou profissional) é realizada por meio da delegação de tarefas da agência a profissionais que possuam o conhecimento e experiência necessários para garantir a execução das leis (Lupia, 2003; Romzek & Dubnick, 1987). Por fim, a *accountability* política se relaciona com a resposta à questão sobre quem é representado pelo administrador público. É a esse representante que devem ser prestadas contas na *accountability* política (Romzek & Dubnick, 1987). O Quadro 1 organiza estes diferentes tipos de controle de acordo com a origem do controle e o grau de autonomia.

Quadro 1 – Tipos de relacionamentos de *accountability*

		Origem do Controle	
		Interna	Externa
Grau de autonomia	Baixo	Hierárquico	Legal
	Alto	Profissional	Político

Fonte: Romzek (2000)

Para Bovens (2005), o gestor público participa de pelo menos cinco relacionamentos de *accountability*. Assim, ele responde aos seus superiores hierárquicos (*accountability* organizacional), aos representantes eleitos e partidos políticos (*accountability* política), ao Poder Judiciário (*accountability* legal), a auditores, inspetores e controladores (*accountability* administrativa) e aos seus pares (*accountability* profissional).

Anteriormente a McCubbins e Schwartz (1984), a maioria das pesquisas (Friedrich, 1935 citado em Jackson, 2009; Weber, 1946; Scher, 1963; Woll, 1963; Bibby, 1966; Niskanen, 1971; Fiorina, 1977, 1981, 1982b; Seidman, 1975; Dodd & Schott, 1979; Lowi, 1979; Ogul, 1976; Ripley, 1978; Elling, 1979) apontava que existiria uma deficiência na realização do controle e fiscalização legislativa.

Essa aversão ao exercício do controle foi teorizada como a hipótese da abdicação, segundo a qual, o Poder Legislativo evitou sistematicamente o exercício de uma posição prevalente na formulação de políticas públicas, entregando esse poder a terceiros. Ao mesmo tempo, observava-se que como decorrência da presença de especialização burocrática, o Congresso não seria capaz de se informar de maneira suficiente para exercer o controle, concluindo que, exercido dessa maneira, a delegação equivaleria à abdicação do poder (Kiewiet & McCubbins, 1991; McCubbins, 2014; Miller, 2005; Pollack, 1997).

Segundo os teóricos da hipótese da abdicação, “em condições normais, a posição de poder de uma burocracia plenamente desenvolvida é sempre predominante” (Weber, 1946, p. 269) em relação ao poder político exercido pelos representantes eleitos em nome do povo (Weber, 1946). Adicionalmente, a burocracia, à medida que pode, oculta seu conhecimento, de modo que “ao enfrentar o Parlamento, a burocracia, baseada apenas num seguro instinto de poder, luta contra qualquer tentativa que ele (Parlamento e Chefe do Poder Executivo) faça para

conseguir o conhecimento por meio de seus próprios peritos ou de grupos de interesse” (Weber, 1946, p. 270). Como exceção ao domínio da expertise da burocracia, Weber (1946) identifica que “somente o conhecimento especializado dos grupos de interesse econômico privado no campo das empresas é superior ao conhecimento especializado da burocracia” (p. 272).

Apesar da existência dos instrumentos legais para a realização do controle, o Congresso não o exerce de forma coordenada. Mais do que isso, o Congresso, mesmo possuindo o poder, não possuiria os incentivos para coordenar esse tipo de ação (Fiorina, 1981). Nesse sentido, Dodd e Schott (1979) apontam que raramente ocorrem audiências públicas destinadas ao exercício da fiscalização e controle, sendo uma ação esporádica, quando deveria ser sistemática. Do mesmo modo, as comissões, local onde grande parte das atividades de controle e fiscalização se desenvolve em um Parlamento, têm que dividir o seu tempo entre estas atividades e outras destinadas ao exercício da função legislativa, havendo poucos incentivos para a opção pelas ações de controle (Scher, 1963). Nas palavras de Ogul (1976, p. 19), “nenhum membro tem tempo para procurar por problemas ou para ... criar problemas”. Ao mesmo, Ainsworth, Harward e Moffett (2012) identificaram que as comissões mais ativas quanto ao trabalho de criar e modificar atos legais são as que menos desempenham atividades de controle e fiscalização.

O problema reside no interesse dominante dos parlamentares, ser reeleito, que é de curto prazo, levando-os assim a preferir o relacionamento com os seus eleitores, realizando ações de controle geralmente ligadas a problemas recebidos deste grupo (Scher, 1960; Fiorina, 1981). Assim, poucos parlamentares se interessam em se envolver pessoalmente em ações de controle e fiscalização de forma regular, limitando-se aos casos que podem contribuir para a sua carreira política (Ogul, 1976). De acordo com Scher (1963, p. 532), “os membros das Comissões costumam ver as agências como labirintos impenetráveis e acreditam que qualquer esforço sério para as penetrar produz riscos para os congressistas inexperientes que ultrapassam qualquer ganho possível”. Assim, os assuntos percebidos como mais técnicos e complexos, seriam evitados pelos parlamentares (Ogul, 1976). Na verdade, a manutenção de contatos pessoais com os burocratas seria capaz de trazer um resultado mais vantajoso para o parlamentar e para aqueles a quem ele representa do que o exercício do controle (Scher, 1963).

A decisão de iniciar, participar ativamente ou de não se envolver em uma ação de controle envolve custos e ganhos para o parlamentar. A grande quantidade de demandas recebidas de eleitores, do partido local e de grupos de interesse, algumas conflitantes entre si, faz com que o congressista seja obrigado a decidir entre fiscalizar ou não determinada agência, geralmente optando por atender as demandas trazidas por aqueles com os quais ele possua maior identificação (Scher, 1963).

Essa forma de entender o controle e fiscalização exercidos pelo Poder Legislativo começou a ser rejeitada em diversas pesquisas (Weingast & Moran, 1983; Weingast, 1984; McCubbins & Schwartz, 1984; McCubbins, Noll & Weingast, 1987; Kiewiet & McCubbins, 1991; McCubbins & Noble, 1995; Pollack, 1997; Balla, 1998), as quais entenderam que o controle e fiscalização exercidos pelo Congresso tinham a capacidade de mitigar os riscos existentes na delegação. Adicionalmente, verificou-se que a ausência de evidências de modificação de políticas públicas mediante intervenção do Poder Legislativo era um indicativo de que a agência estaria agindo conforme a delegação recebida e não de que o controle era inexistente (McCubbins, 2014). Assim, não ser capaz de detectar a execução dos alarmes poderia significar que o agente age em consonância com os objetivos do Parlamento, de modo que a ausência de observações relacionadas a realização do controle e fiscalização poderia na verdade possuir dois significados opostos. Isso ocorre porque tanto em situações em que haja dominância do Congresso na realização das políticas públicas por meio do estabelecimento de incentivos e controles efetivos quanto onde os burocratas sejam totalmente independentes, pouco controle deve ser observado (Huber & Gordon, 2004; Miller, 2005). Além disso, para Weingast (1984), mesmo quando pouco controle e fiscalização direto é realizado, ainda assim as agências costumam trabalhar de acordo com os interesses do Congresso.

Assim, Hamm e Robertson (1981) identificaram o uso de *sunset legislation* como uma forma de controle parlamentar. Esse tipo de legislação introduziria obrigatoriedade de prestação de contas sobre o desempenho da agência, permitindo ao Parlamento encerrar programas governamentais que não funcionem como o esperado. Esse tipo de controle, que foi comparado por Rockman (1984) a um despertador, era utilizado por legislaturas menos profissionais, com menor capacidade de realização de controle e fiscalização, com burocracias maiores e onde o mesmo partido controlava os dois poderes. Posteriormente, Miller e Moe (1983) realizaram críticas ao trabalho de Niskanen (1971) relacionadas à modelagem da legislatura como um participante passivo, que se submete a dominância da burocracia sem utilizar seus próprios recursos, não correspondendo à realidade observada. Outra falha apontada foi que, para Niskanen (1971), a burocracia estaria sempre perfeitamente informada, enquanto que o Poder Legislativo não.

Apesar de advogarem pela causa da abdicação, Ogul (1976) e Fiorina (1977) propuserem a existência do controle latente, o qual não estaria sendo captado pelas pesquisas realizadas até então (Elling, 1979). De acordo com Fiorina (1977, p. 42), “Tradicionalmente, eleitores apelam ao seu congressista por favores e serviços. Às vezes, somente informação é necessária, mas frequentemente, eleitores solicitam que o seu congressista intervenha nos trabalhos internos de agências federais para afetar a decisão favoravelmente a eles, para reverter uma decisão adversa ou simplesmente para acelerar o processo burocrático”.

O tipo de controle a que Fiorina (1977) se refere foi tipificado por Ogul (1976) como controle latente. Assim, Ogul (1976) identifica a existência de dois tipos de controle, manifesto e latente. O controle manifesto atenderia a objetivos mais amplos, com maior foco na política

pública em si. Esse controle é realizado pelos parlamentares no exercício de sua função de fiscalização e controle e utiliza mecanismos formais, como audiências e visitas. O controle latente, por outro lado, teria um enfoque maior na solução de problemas específicos que atingem um grupo ou até mesmo apenas um eleitor (*casework*). Esse tipo de ação permite que o deputado ganhe notoriedade por ter resolvido o problema, ocasionando um maior retorno eleitoral. Além disso, permite o aumento da experiência em relação à política pública, por meio do conhecimento das suas deficiências e dos seus processos (Ogul, 1976; Fiorina, 1977; Elling, 1979; Rosenthal, 1981; Cain, Ferejohn e Fiorina, 1987). Nesse sentido, de acordo com Ogul (1976, p. 37), “onde há publicidade gratuita, há controle e fiscalização a ser feito”. O Quadro 2 apresenta as principais características dos dois tipos de controle.

Quadro 2 – Modos alternativos de controle e fiscalização

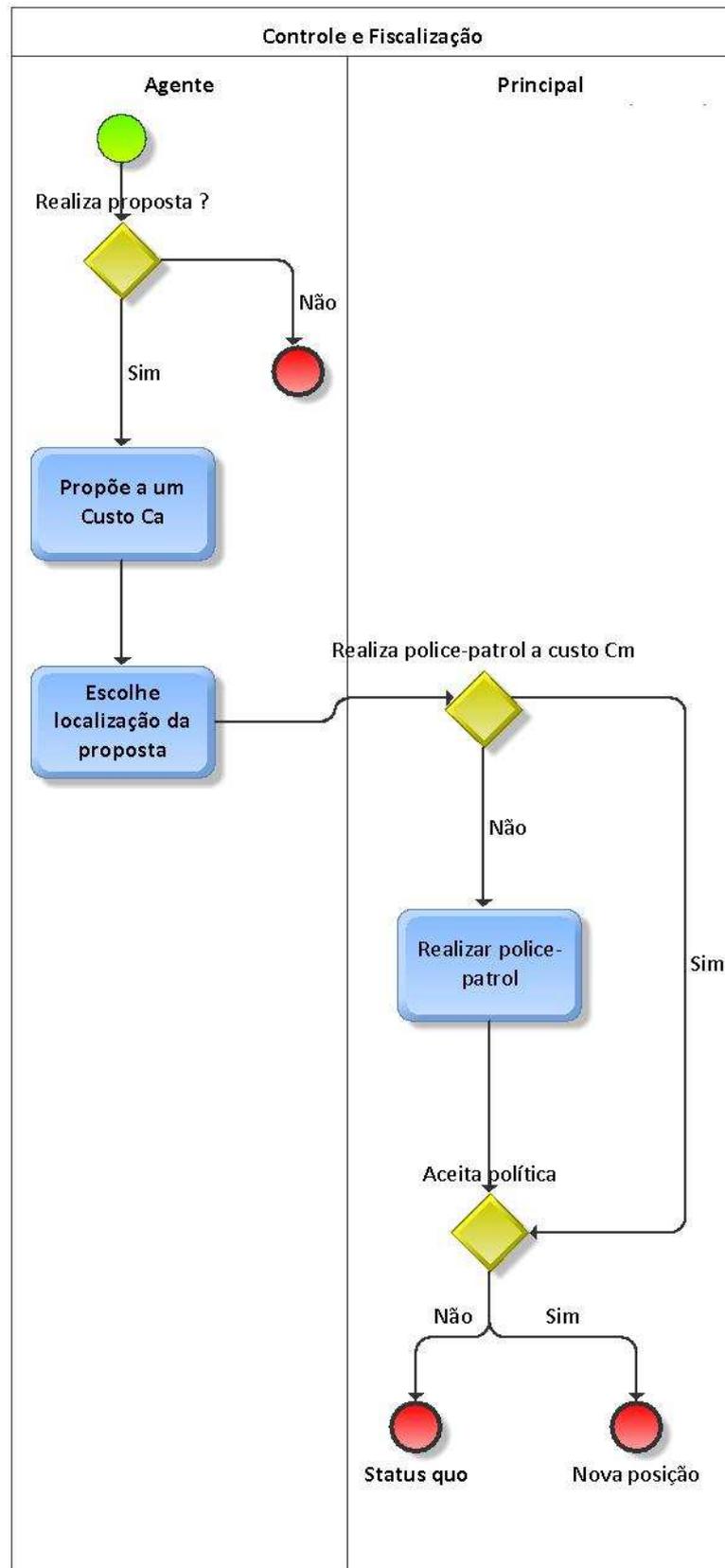
	Controle latente	Controle manifesto
Escopo	Quase sempre particular	Objetivos de políticas públicas universais
Iniciador	Quase sempre provocado por algum estímulo	Algumas vezes automático
Abordagem	Quase sempre indutiva	Algumas vezes dedutiva
Natureza	Quase sempre individual	Pelo menos à nível sistêmico

Fonte: Adaptado de Rockman (1984).

Desse modo, a hipótese da abdicação seria falsa, visto que as pesquisas até então tinham como foco somente as atividades exercidas de forma direta. Em virtude disso, McCubbins e Schwartz (1984) apresentaram um modelo de delegação parlamentar, segundo o qual, haveria dois tipos distintos de controle exercidos pelo Congresso, estabelecendo uma tipologia de *fire-alarms* e *police-patrols*. De acordo com esse modelo, baseado na teoria da agência, a escolha por cada um dos dois tipos de controle seria direcionada de acordo com uma análise do custo e do benefício de cada um, bem como na percepção sobre se as crenças e preferências dos agentes estão alinhadas com aquelas do principal (Lupia & McCubbins, 1994a).

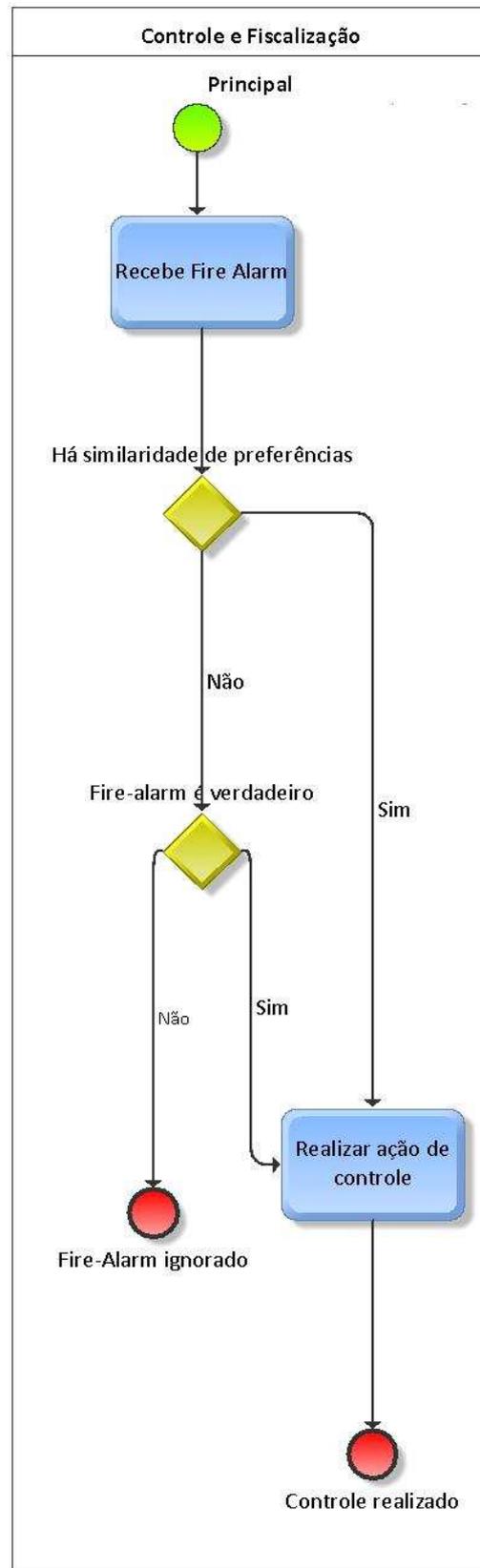
O *police-patrol* seria um controle executado de forma centralizada, ativa e direta, sendo ao mesmo tempo mais limitado, pois somente uma pequena amostra do que é produzido pela Administração Pública pode ser fiscalizado. Nesse tipo de controle, o Parlamento inicia um processo de exame com o objetivo de verificar se as agências se afastaram dos termos definidos para sua delegação, de modo a garantir resultados positivos para o principal. Audiências e comissões de investigação, questões orais e escritas dirigidas ao Poder Executivo, relatórios de auditoria governamental realizada pelo Congresso ou por ele demandados a uma Entidade de Fiscalização Superior (Tribunais de Contas e Auditorias Gerais) são exemplos de procedimentos que podem ser realizados por meio de controle do tipo *police-patrol* (McCubbins & Schwartz, 1984; Lupia & McCubbins, 1994a). A Figura 4 demonstra o fluxo para realização de um controle do tipo *police-patrol*.

Figura 4 – Modelo de execução de controle *police-patrol*



Fonte: Adaptado de Lupia e McCubbins (1994a)

Figura 5 – Modelo de execução de controle *Fire-alarm*



Fonte: Adaptado de Lupia e McCubbins (1994a)

O *fire-alarm* por sua vez, é descentralizado, menos ativo e iniciado por meio de intervenção indireta. O Parlamento estabelece regras, procedimentos e práticas para que, atores que se encontrem fora do Estado exercitem o controle utilizando mecanismos de transparência e de capacidade processual ativa administrativa e judiciária. Quando os *fire-alarms* são disparados, um processo mais consensual é facilitado, pois atores, internos e externos ao governo, desenvolvem juntos os meios para melhorar o resultado das políticas públicas. As consultas e audiências públicas são exemplos de controles do tipo *fire-alarm* (McCubbins & Schwartz, 1984). A Figura 5 apresenta o fluxo de atividades que acontecem após o acionamento de um *fire-alarm*.

Quando o Poder Judiciário é acionado para resolver um problema administrativo, não se trata verdadeiramente de um *fire-alarm*, mas de um controle do tipo *stacking-the-deck* (McCubbins, Noll & Weingast, 1989). Deve-se ressaltar que somente quando os tribunais são estruturados de modo a apoiar a maioria parlamentar é que seria possível a dependência parlamentar nesse tipo de controle (Huber, 2000). Nesse sentido, o impacto do ativismo judicial na execução das políticas públicas foi analisado por Sousa (2010) em pesquisa realizada em países da América Latina.

Durante a elaboração da legislação, características que permitam a realização de controles dos dois tipos podem ser incluídas. Entretanto, há uma preferência pelos controles do tipo *fire-alarm*, em razão de suas vantagens com relação aos *police-patrol*. A primeira vantagem é que ao utilizar *police-patrol*, muito tempo seria gasto analisando ações que por um lado podem não ter violado a delegação legislativa ou que, mesmo que o tenham feito, essa violação pode não afetar o seu eleitorado, enquanto que no *fire-alarm* é necessário que o eleitor se sinta incomodado pela violação e reclame, fazendo com que o parlamentar possa efetivamente se apresentar como a solução de um problema existente (McCubbins & Schwartz, 1984). Assim, crises e outros eventos externos têm grande capacidade de serem indutores de ações de controle e fiscalização, em virtude do potencial ganho de visibilidade a custo reduzido (Rockman, 1984).

Embora os eleitores também não possuam informação suficiente sobre o comportamento dos burocratas, eles podem avaliar se estes falharam em fornecer serviços públicos satisfatórios. Quando isso acontece, um *fire-alarm* é disparado e o parlamentar é convocado a realizar o seu trabalho de fiscalização e controle. Assim, o foco dos parlamentares está na criação e aperfeiçoamento de um sistema de controle descentralizado, interferindo somente nos casos em que violações concretas ocorreram e não foram resolvidas sem a sua participação. Nesse caso, o controle e fiscalização iniciam em resposta a reclamações realizadas por potenciais apoiadores (McCubbins & Schwartz, 1984).

Deve-se observar que os custos da realização de *police-patrol* ou *fire-alarm* são claramente custos de agência. Assim, por ser de menor custo, o *fire-alarm* será o controle de preferência toda vez que ele seja tão informativo quanto o sistema de *police-patrol*. Membros do

Parlamento envolvidos com *police-patrol* gastam o tempo realizando trabalhos que geram poucos resultados, como o exame, detecção e correção de ações que não violam os seus objetivos nem afetam seus eleitores. Ao aplicar *fire-alarm* o custo é pago total ou parcialmente pelos cidadãos ou grupos de interesse que estejam reclamando e pelas agências e tribunais que examinem o assunto (Lupia & McCubbins, 1994a; McCubbins & Schwartz, 1984). Como decorrência disso, as agências ajustam suas propostas para agradar os grupos de interesse, evitando os *fire-alarms*. Por outro lado, embora os grupos de interesse possam influenciar as políticas públicas por meio da ameaça de acionamento de um *fire-alarm*, eles não conseguem obter o seu resultado ideal (Epstein & O'Halloran, 1995). Entretanto, essa dependência no acionamento dos *fire-alarm* causa um efeito colateral que é a possibilidade de que o acionador aja em interesse próprio, ludibriando o legislador a respeito do objetivo das atividades realizadas pelo burocrata (Lupia & McCubbins, 1994b).

O modelo adaptativo da burocracia política, desenvolvido por Bendor e Moe (1985) considera que os burocratas, políticos e grupos de interesse interagem entre si representando o círculo de influência em um governo representativo. O modelo é formado por uma agência que procura aumentar o seu orçamento próprio, alcançar objetivos de política pública e evitar o controle e fiscalização parlamentar, congressistas cujo único objetivo é ser reeleito e dois grupos de interesses distintos, dos quais um é beneficiado e o outro prejudicado pela política pública realizada pelo agente.

Assim, os cidadãos exercem pressão sobre a classe política por meio do voto, enquanto que os parlamentares exercem influência sobre as agências por meio da aprovação do orçamento e da realização de ações de controle e fiscalização. A agência por sua vez afeta os cidadãos por meio da realização das suas políticas públicas podendo gerar custos para uma parcela da sociedade enquanto que gera benefícios para outra. O modelo teria capacidade adaptativa para chegar ao equilíbrio pois se o parlamentar aumenta o orçamento de uma agência, ela pode aumentar seu poder regulatório, impactando negativamente em uma parcela da população que pode por sua vez disparar um *fire-alarm* para que um parlamentar inicie uma ação de controle (Bendor e Moe, 1985).

Ainda assim, para McCubbins (1999), a delegação pode se transformar em abdicação se duas condições necessárias estiverem presentes. A primeira delas é que principal e agente possuam interesses conflitantes sobre o resultado de uma política. Além disso, o principal não deve possuir os meios para investigar as ações do agente. Nesse caso haveria equivalência entre delegação e abdicação (McCubbins, 1999). Assim, na ausência de *police-patrols* e se o principal não está adequadamente informado sobre a política pública, o agente poderia distanciar a implementação da política pública dos ideais dos congressistas rumo aos interesses dos próprios burocratas (Lupia & McCubbins, 1994a). Adicionalmente, os políticos que se engajam na realização do controle e fiscalização encontram uma burocracia menos disposta a cooperação (Ripley, 1978). Assim, foi observado por Aberbach (1990) que os parlamentares

costumam contar com a sua assessoria para diminuir a assimetria de informações em relação aos burocratas.

Por outro lado, a geração de incentivos adversos deve ser considerada sempre que o governo planejar a indução de padrões específicos de ação para a sociedade, sendo verificado que a diluição do efeito de certas políticas pode prevenir os cidadãos de disparar o alarme, visto que o benefício advindo dessa ação será igualmente diluído (Bugarin & Vieira, 2008). Assim, o Congresso não pode depender do *fire-alarm* quando este não for de disparo obrigatório, visto que os *stakeholders* poderiam escolher entre utilizar o alarme ou não. Se a agência não segue os interesses dos Parlamentares, sem, contudo, violar os interesses dos eleitores, os controles não serão bem-sucedidos, privilegiando os interesses privados em detrimento do interesse público. Além disso, os eleitores podem disparar o alarme com intenção de ludibriar os congressistas, que poderiam não perceber a diferença entre alarmes falsos e verdadeiros (Williams, 2000; Eaton, 2003; Damonte, Dunlop & Radaelli, 2014). Embora os estudos da função de controle e fiscalização parlamentar tenham normalmente ênfase nos desvios de objetivo da política pública, deve-se ressaltar que a corrupção é uma maneira pela qual há desvio indireto do objetivo (Bugarin & Vieira, 2008). Ao mesmo tempo, Eaton (2003) verificou que a corrupção é capaz de impedir a ação de controle de duas maneiras, desestimulando o acionamento do *fire-alarm* e por meio da indisposição de políticos em responderem a ele.

Assim, os próprios autores da tipologia de *police-patrol* e *fire-alarm* identificam que, apesar dos mecanismos instituídos em lei para permitir que os cidadãos realizem o controle por meio de associações, nem sempre os eleitores prejudicados pelas decisões governamentais são representados por um grupo suficientemente organizado para disparar o *fire-alarm* (McCubbins & Schwartz, 1984). Nesse sentido, Bussy e Kelly (2010) verificaram que grupos com interesses legítimos, mas que por outro lado não eram suficientemente organizados para atrair a atenção da elite política, eram sistematicamente excluídos dos processos no Congresso.

Apesar das observações de que os políticos geralmente não possuem incentivo suficiente para se envolver com atividades de controle e fiscalização, dado o seu baixo retorno eleitoral, foi notado que ações para aumentar o profissionalismo dos legisladores são capazes de aumentar sua participação na função de controle e fiscalização. Entretanto, a mesma pesquisa indicou que a possibilidade de seguir carreira na política diminui essa participação, comprovando que o interesse dos parlamentares na atividade é mais importante do que os problemas de agência (Desposato, 2004; Woods & Baranowski, 2006; Friedberg, 2011; Brandsma, 2012). Ressalte-se que pesquisa de Wohlstetter (1990) verificou que a fiscalização direta, do tipo *police-patrol*, foi normalmente executada por uma unidade especializada ou por um congressista destacado na área da política pública, reforçando esses achados. Ainsworth, Harward e Moffett (2012) identificaram também correlação entre os vetos presidenciais e a realização de ações de controle e fiscalização. De acordo com pesquisa realizada por eles na Câmara dos Deputados dos Estados Unidos entre 1995 e 2007, no período de três e quatro meses após a ocorrência

de um veto presidencial, foi verificado um aumento na quantidade de ações de controle e fiscalização parlamentar.

A convergência de interesses intra e interpoderes também é capaz de modificar a quantidade de controle parlamentar. Assim, quando há convergência de interesses entre os parlamentares e o Poder Executivo, a quantidade de delegação realizada pelo Congresso aumenta para que eles possam se preocupar com outras questões. Ao mesmo tempo, quando há divergência de interesses, os parlamentares pressionam o Poder Executivo de modo a poder participar do processo decisório. Essa mesma dinâmica também influencia a realização de ações de fiscalização e controle pois discordância sobre políticas públicas as estimula (Ogul, 1976; Epstein & O'Halloran, 1994, 1999; Wood, 1998; Neves, 2003; Leite, 2010; Blom-Hansen, 2013).

Para Ripley (1978), quando o Congresso se encontra fragmentado, diminui-se a preocupação da instituição com atividades de fiscalização e controle e com o resultado de políticas públicas, sendo que, mesmo quando não há fragmentação (Congresso integrado), não há garantia de que essa atividade será exercida. Além disso, foi observado por Clinton, Lewis e Selin (2014) que quanto maior a quantidade de comissões envolvidas nas atividades de controle e fiscalização, menor é a sua efetividade. Essa descoberta é importante visto que a criação de comissões temáticas no Parlamento do Reino Unido tinha como um de seus objetivos o aumento da *accountability* do Poder Executivo para com o Poder Legislativo (Johnson & Talbot, 2007). Adicionalmente, verifica-se que a incerteza dos parlamentares na escolha da posição das políticas públicas no momento de concessão da delegação ocasiona uma maior discricionariedade para a agência, ao deixar os pontos sem consenso para decisão infralegal (McCubbins, 1985). Para Calvert, McCubbins & Weingast (1989), quando membros de um dos dois poderes se encontram numa posição de inferioridade em relação ao outro poder quanto à capacidade de monitorar e controlar as agências, esse Poder buscará aumentar as indicações para a agência e criar procedimentos a serem seguidos, de modo a tentar compensar a inferioridade percebida por meio da realização de um controle prévio. Por fim, a convergência entre os Poderes Executivo e Legislativo também é responsável por aumentar a possibilidade de que os políticos efetivamente consigam influenciar o comportamento dos agentes (Wood, 1988). Verifica-se também a influência do relacionamento existente entre agente e grupo de interesse na agenda de controle e fiscalização, sendo observado por Banks e Weingast (1992) que quando esse relacionamento funciona bem, o principal não costuma interagir com a agência. No mesmo sentido, Scher (1960) identificou que quanto maior a identificação do parlamentar com os grupos afetados pela decisão de uma agência, mais intensa era a sua atuação naquele assunto. Em pesquisa realizada sobre o controle parlamentar no Brasil no período de 1988 a 2005, Lemos e Power (2013) observaram que a popularidade do presidente é inversamente proporcional a quantidade de controle e fiscalização exercidos. Ao mesmo tempo, quanto maior a coalizão de governo, ou seja, o apoio para votações no Parlamento, maior a quantidade de iniciativas de controle e fiscalização. Para Melo (1996), a partir das reformas realizadas na burocracia com o surgimento da Nova Administração Pública, a

promoção da *accountability* “seria alcançada pela implementação de mecanismos que permitissem reverter o excesso de insulamento de burocracias e não produzissem resultados” (Melo, 1996, p. 74), permitindo o alinhamento entre as agências e os detentores de mandato nos Poderes Executivo e Legislativo. Outros fatores que a literatura aponta como responsáveis pela quantidade de controle e fiscalização realizados por um comitê são o interesse do Presidente da Comissão, o assessoramento técnico, o foco na função legislativa e a senioridade da composição da comissão (Scher, 1963; Bibby, 1966; Aberbach, 1990).

Apesar da aceitação da teoria apresentada por McCubbins e Schwartz, poucas pesquisas empíricas tiveram como objetivo a distinção dos controles realizados entre *police-patrol* e *fire-alarm*, bem como a medição sobre a prevalência de cada um deles (Balla & Deering, 2013). De modo a tentar preencher essa lacuna Balla e Deering (2013) ao pesquisar quatro diferentes legislaturas do Congresso americano, especificamente a 96ª (1979 a 1981), 100ª (1987 a 1989), 104ª (1995 a 1997) e 108ª (2003 a 2004), identificaram uma quantidade maior de audiências realizadas que eram oriundas de controles do tipo *police-patrol*, refutando a hipótese de que haveria preferência pelo *fire-alarm*. Entretanto, deve-se salientar que esse estudo limitou o a atividade de controle à realização de audiências, ignorando outras atividades, especialmente aquelas realizadas por meio de controle latente. Além disso, a classificação das audiências em *fire-alarm* e *police-patrol* não foi realizada por meio da investigação da atuação dos *stakeholders* nem do mecanismo causal em si, de modo que pode ter havido erro de classificação.

Outra pesquisa empírica que demonstrou a importância do controle como ferramenta da oposição é o resultado do trabalho de Kriner e Schwartz (2008), no qual se verificou que durante período de governo dividido nos Estados Unidos, a quantidade de investigações realizadas aumentou em 12% e a duração, em dias, das audiências aumentou em 63%. O mesmo achado foi encontrado por Parker e Dull (2012) ao realizar a pesquisa no período de 1947 a 2004 na Câmara dos Deputados dos Estados Unidos.

No Brasil, foi apontada a importância do *fire-alarm* para diminuir a assimetria de informação no relacionamento entre agente e principal. Nesse sentido, foi verificado em pesquisa de Coêlho e Fernandes (2017) que, por meio do acionamento de *fire-alarms*, foram implementados novos indicadores e mecanismos de controle destinados ao monitoramento do comportamento do agente.

2.5 Integração da teoria

A divisão do referencial teórico em subitens foi realizada de modo a maximizar o entendimento sobre cada um dos principais conceitos explorados no trabalho. A conceituação de *accountability* e a sua relação com a delegação são primordiais para o núcleo do trabalho que é a prestação de contas e a responsabilização dos burocratas junto ao Poder Legislativo como decorrência da delegação para a formulação e implementação de políticas públicas que

lhes foi concedida para a realização do trabalho. Esse relacionamento é teoricamente baseado na interpretação que a Ciência Política adotou da teoria da agência, outro tópico coberto nesta seção.

Posteriormente, a teoria do stakeholder é apresentada a partir da necessidade de se entender delegação e accountability por meio da análise de outras relações que envolvem os burocratas e que afetam o resultado da implementação da política pública, bem como da realização do controle e fiscalização parlamentar. Por fim, o histórico teórico da delegação e controle e fiscalização parlamentar é revisitado por este trabalho, sendo essencial a disposição sobre os principais fundamentos que permitiram a construção das hipóteses de pesquisa. Assim, uma vez definidas as bases teóricas, a próxima seção trata da descrição da Câmara dos Deputados.

3 OBJETO DE ESTUDO

É interessante perceber que, mundialmente, somente uma minoria da população costuma aprovar o trabalho desempenhado pelo Poder Legislativo e pelos seus membros. De acordo com dados da pesquisa de confiança nas instituições, realizada pelo Latinobarómetro em 2017, somente 11% dos brasileiros possuem alguma ou muita confiança no Congresso Nacional. Ao verificar os dados da avaliação da América Latina como um todo, esse percentual, embora aumente para 22%, também pode ser considerado pífio.

Apesar de geralmente reprovado pela opinião pública, o Poder Legislativo é condição essencial para o exercício democrático. O surgimento de um fórum destinado à discussão e votação de tópicos relacionados a assuntos de Estado remonta à Grécia, berço da democracia. Atualmente, o Parlamento pode ser definido como um corpo representativo da população, destinado a elaborar a estrutura normativa de uma sociedade e garantir que o Poder Executivo implemente essas leis segundo a sua visão (IPU & UNESCO, 2003).

As principais funções dos Parlamentos são a de representar, de legislar e de controlar e fiscalizar o Poder Executivo. A função representativa nasce do fato de que os congressistas são eleitos para representar uma parcela da sociedade, podendo ser um distrito localizado geograficamente ou um grupo étnico, religioso, de gênero, ideológico ou profissional. Além da origem do parlamentar, a representação tem a ver com a transposição das demandas, desejos e angústias de seu eleitorado para a discussão nas arenas políticas.

A elaboração de leis e atos normativos (função legislativa) é normalmente a atividade mais associada com o Poder Legislativo. Assim, os parlamentares devem debater as propostas de mudança na legislação de modo a chegar a um resultado, determinado pela maioria, a respeito das alterações que são necessárias no conjunto normativo do país.

Por fim, a função de controle e fiscalização dos atos da administração pública e do uso dos recursos públicos é uma das garantidoras do sistema de freios e contrapesos que mantém a separação e o equilíbrio entre os poderes estabelecidos. As comissões parlamentares possuem posição destacada na execução das atividades de controle e fiscalização, sendo geralmente o fórum onde é investigado e analisado o trabalho da administração pública em uma área específica de atuação governamental, como por exemplo, saúde, educação ou tributação.

Os principais instrumentos de controle e fiscalização são as audiências públicas, questões orais, questões escritas, interpelações, relatórios sobre políticas públicas e comissões de inquérito. Glossário elaborado pela Inter-Parliamentary Union (Yamamoto, 2007) define alguns dos instrumentos enumerados. De acordo com ele, as audiências públicas são procedimentos utilizados pelos Parlamentos para obter informações a partir de pessoas externas aos órgãos administrativos envolvidos. As questões, que podem ser conduzidas sob a forma escrita ou oral, são requerimentos de informação realizados por um membro do Parlamento ou por um grupo. As interpelações são questões sobre a conduta do governo ou

de algum de seus departamentos nos quais o mecanismo de *accountability* envolve votos ou moções, podendo ser utilizado em continuidade às questões orais e escritas.

No Brasil, a Câmara dos Deputados compõe, junto ao Senado Federal, o Congresso Nacional. Nessa relação, a Câmara dos Deputados representa o povo, de modo que a sua composição se relaciona com o número de eleitores de cada distrito eleitoral. No Brasil, os distritos eleitorais coincidem com os limites geográficos das Unidades da Federação, ou seja, dos estados e do Distrito Federal.

Dentre as principais competências estabelecidas pela Constituição Federal para a Câmara dos Deputados, pode-se destacar a representação do povo brasileiro, a elaboração das leis e a fiscalização dos atos do Poder Executivo e da aplicação dos recursos públicos, funções primordiais de todos os Parlamentos. Adicionalmente, a Câmara dos Deputados é competente para a autorização da instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado, bem como para efetuar a tomada de contas do Presidente da República, quando estas não forem apresentadas no prazo previsto.

Em 2018, encontra-se em andamento a quarta sessão legislativa da 55ª legislatura, na qual 513 Deputados Federais exercem seus mandatos, sendo substituídos por suplentes sempre que tiverem um impedimento que exija a solicitação de uma licença da atividade parlamentar, como por exemplo, a posse como secretário nos estados ou como ministro. Esses suplentes são estabelecidos quando da divulgação do resultado da eleição, de acordo com o seu posicionamento na lista aberta. Cada uma das Unidades da Federação elege entre oito e setenta deputados, de acordo com cálculo realizado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

O mandato do Deputado Federal possui duração de quatro anos (uma legislatura), dividindo-se em quatro sessões legislativas, que se iniciam no dia 2 de fevereiro e se encerram sempre em 22 de dezembro. Os deputados organizam-se para os trabalhos parlamentares de acordo com os seus partidos, podendo formar blocos parlamentares para atuar em conjunto. Os líderes de partido ou bloco, eleitos pela sua maioria, encaminham votações no Plenário ou nas comissões permanentes e temporárias, fazem uso da palavra durante as sessões, indicam os membros das comissões técnicas e são responsáveis por realizar o registro dos candidatos que concorrem aos cargos da Mesa Diretora.

Quanto a função de controle e fiscalização, a Constituição Federal atribuiu ao Congresso Nacional, em seu artigo 70, reproduzido a seguir, a titularidade no exercício dessa competência, devendo ser auxiliado nesta tarefa pelo Tribunal de Contas da União.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e

valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

O Tribunal de Contas da União possui uma prevalência no exercício do controle e fiscalização da administração pública quando o aspecto é majoritariamente técnico. Isso decorre do conjunto de competências que a Constituição Federal atribuiu ao órgão. Entre essas competências, destaca-se: a apreciação das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; a realização de inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário; a prestação de informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre essas fiscalizações e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas; a aplicação de sanções aos responsáveis por ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas; a sustação da execução de ato administrativo, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal e a representação ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Outra competência relacionada ao controle atribuída pela Constituição Federal é a possibilidade de que a Câmara dos Deputados, o Senado Federal ou uma de suas comissões convoque Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República. Essa convocação deve ser destinada a prestação de informações sobre “assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificção adequada” (artigo 50 da Constituição Federal). Por meio dessa competência, é possível às duas casas do Parlamento brasileiro a realização de questões orais a ministros.

O mesmo artigo regula também o exercício do controle e fiscalização por meio de questões escritas. De acordo com o seu parágrafo segundo, as Mesas Diretoras das duas casas poderão encaminhar pedidos escritos de informação às mesmas autoridades a que pode ser dirigida a convocação presencial. De maneira similar à punição pela ausência à convocação, constitui crime de responsabilidade a recusa, o não atendimento ou a prestação de informações falsas na resposta encaminhada.

No artigo 58 da Constituição Federal, dedicado as comissões parlamentares, é regulamentada a possibilidade de que as duas casas do Congresso Nacional, de forma isolada ou em conjunto, constituam comissão parlamentar de inquérito. Essas comissões possuem poderes de investigação que normalmente seriam encontrados somente no Poder Judiciário, como por exemplo, prender em flagrante delito, pedir perícias, exames e vistorias, inclusive busca e apreensão e quebrar sigilo bancário, fiscal e de dados (inclusive telefônico). A comissão parlamentar de inquérito deve ser destinada a apuração de um fato determinado, ou seja,

não pode ser criada para analisar um departamento governamental sem que seja indicado o fato a ser investigado.

A comissão parlamentar de inquérito (CPI) é um dos principais instrumentos de oposição instituído pela Constituição Federal. Em virtude disso, não se exige maioria para a sua criação, sendo suficiente que um terço dos membros da casa legislativa a apoie. Apesar de sua idealização como ferramenta para oposição ao governo, a regulamentação interna para a sua composição esvazia esse poder pois, assim como ocorre com as demais comissões, a CPI deve ser composta observando-se a proporcionalidade das representações partidárias na casa legislativa.

Assim, se o governo possui maioria na casa, também possuirá maioria na comissão, inviabilizando em muitos casos as investigações. Além disso, o poder de pauta possuído pelos presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal pode adiar indefinidamente o início dos trabalhos da comissão. Isso é possível porque o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, por exemplo, não permite o funcionamento concomitante de mais do que cinco comissões. Assim, o presidente pode justificar a não criação da CPI por meio do atingimento do limite máximo permitido. Além disso, é possível que o presidente determine o arquivamento de um requerimento de CPI, por entender não estarem presentes os pressupostos para a sua criação. Por fim, os próprios partidos da base do governo podem deixar de indicar os membros para compor a CPI, novamente impedindo que a comissão se reúna e inicie os seus trabalhos.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados detalha também os poderes detidos pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, sendo relevantes o de requisitar funcionários de qualquer órgão ou entidade da administração pública, realizar sindicâncias, determinar e realizar diligências, ouvir indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar de órgãos e entidades da Administração pública informações e documentos, requerer a audiência de Deputados e Ministros de Estado, tomar depoimentos de autoridades federais, estaduais e municipais, requisitar os serviços de quaisquer autoridades, inclusive policiais e deslocar-se a qualquer ponto do território nacional para a realização de investigações e audiências públicas.

Assim como fez com relação as CPIs, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados detalha o uso dos demais instrumentos de controle e fiscalização existentes no ordenamento jurídico brasileiro. No que se refere a realização de audiências públicas, o artigo 255 atribui a todas as comissões a possibilidade de “realizar reunião de audiência pública, envolvendo entidade da sociedade civil”, para “tratar de assuntos de interesse público relevante”, caso em que se possibilita a realização de audiências públicas destinadas a controlar e fiscalizar um ato da Administração Pública.

Ao tratar das questões escritas, o Regimento Interno determina o seu encaminhamento ao destinatário por meio da Mesa Diretora, a qual detém o poder de recusar o requerimento de

informação que seja considerado inconveniente ou que não cumpra as formalidades legais para a sua apresentação. O prazo para que a autoridade do Poder Executivo responda ao requerimento é de trinta dias, sob a pena de lhe ser imputado crime de responsabilidade, conforme previsto na Constituição Federal.

No caso das questões orais, o regimento determina que após a exposição do ministro em sessão ou reunião da Câmara dos Deputados, podem ser formuladas “interpelações” (apesar do uso da palavra, não se tratam de interpelações no sentido que esse instrumento possui na literatura, visto que não envolvem votos ou moções, sendo na verdade questões orais) pelos Deputados que tenham se inscrito previamente. O ministro possui para resposta tempo idêntico ao da formulação da pergunta, sendo possível a réplica por parte do autor da questão e a tréplica por parte da autoridade questionada.

No exercício de suas funções, os parlamentares apresentam diversos tipos diferentes de proposições. A normatização interna da Câmara dos Deputados, conforme o artigo 100 do seu Regimento Interno, apresenta definição de proposição e a sua tipologia:

Art. 100. Proposição é toda matéria sujeita à deliberação da Câmara.

§1º As proposições poderão consistir em proposta de emenda à Constituição, projeto, emenda, indicação, requerimento, recurso, parecer e proposta de fiscalização e controle.

§2º Toda proposição deverá ser redigida com clareza, em termos explícitos e concisos, e apresentada em três vias, cuja destinação, para os projetos, é a descrita no §1º do art. 111.

§3º Nenhuma proposição poderá conter matéria estranha ao enunciado objetivamente declarado na ementa, ou dele decorrente.

Os projetos e emendas são utilizados para o exercício da função legislativa de um Parlamento. Com relação aos projetos, há essa previsão expressa sobre isso no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que em seu artigo 108 afirma que “A Câmara dos Deputados exerce a sua função legislativa por via de projeto de lei ordinária ou complementar, de decreto legislativo ou de resolução, além da proposta de emenda à Constituição”. Entretanto deve-se observar que os projetos de decreto legislativo destinados a sustar atos normativos editados por órgãos do Poder Executivos, apesar de serem formalmente um ato legal, destinam-se ao controle do poder regulador recebido do Parlamento por delegação, sendo por isso ligados à função de controle e fiscalização.

As emendas, por sua vez, são proposições acessórias às propostas de emenda à Constituição, aos projetos de lei ordinária, aos projetos de lei complementar, aos projetos de decreto legislativo e aos projetos de resolução, conforme se depreende dos artigos 118 e 138 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, não sendo por isso utilizadas na função de controle e fiscalização.

As indicações, outro tipo de proposição, são sugestões realizadas pelo Deputado, que podem ser utilizadas tanto no exercício da função legislativa quanto da função de fiscalização e controle. Assim, quando a indicação tratar de envio de projeto sobre matéria de iniciativa exclusiva de outro Poder ou quando encaminhada à comissão para elaboração de projeto sobre matéria de iniciativa da Câmara, esta será utilizada no exercício da função legislativa. Por outro lado, quando compreender a adoção de providência ou a realização de ato administrativo ou de gestão, a indicação fará parte do exercício da função fiscalizadora do Parlamento.

Dentre os tipos de proposição, aquele utilizado em maior quantidade para o exercício do controle e fiscalização é o requerimento. Há diversos tipos de requerimento no processo legislativo da Câmara dos Deputados. Em meio a estes, os que são utilizados no exercício do controle parlamentar são o requerimento de informação a Ministro de Estado, o de representação da Câmara por Comissão Externa, o de convocação de Ministro de Estado perante o Plenário e os requerimentos de audiência pública protocolados em uma de suas comissões.

As propostas de fiscalização e controle (PFC), regulamentadas pelos artigos 61 e 61-A do Regimento Interno, são apreciadas nas comissões e podem abranger quaisquer atos e fatos sujeitos à fiscalização e controle do Congresso Nacional. Especificamente, estão incluídos os atos de gestão administrativa do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, seja qual for a autoridade que os tenha praticado; os atos do Presidente e Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, do Procurador-Geral da República e do Advogado-Geral da União que importarem, tipicamente, crime de responsabilidade e aqueles recebidos por denúncia e que se refiram a atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas, ou imputados a membros da Casa. Deve-se observar, entretanto, que as PFCs não possuem os poderes detidos pelas CPIs. A fiscalização pode se referir ainda a esfera contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do governo. A ação de fiscalização e controle neste caso é apoiada pelo órgão auxiliar de controle do Congresso Nacional, o Tribunal de Contas da União.

Após apresentação da PFC, é designado relator, o qual deve julgar a “oportunidade e conveniência da medida e o alcance jurídico, administrativo, político, econômico, social ou orçamentário do ato impugnado, definindo-se o plano de execução e a metodologia de avaliação”. O relatório prévio apresentado deve ser aprovado na comissão, dando início efetivamente ao trabalho proposto. Ao final, é elaborado relatório final sobre as conclusões do trabalho após a realização das providências necessárias, o qual também é apreciado e votado na comissão.

No final de 2017, foi aprovada Resolução da Câmara dos Deputados n. 25, de 7 de dezembro de 2017, a qual instituiu, no âmbito da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, o Plano Anual de Fiscalização Financeira e Controle (PAFC). De acordo com o Anexo I da norma:

O PAFC tem como finalidade elencar políticas públicas e temas da gestão pública federal que serão objeto de fiscalização e acompanhamento pela CFFC, ou em conjunto com as demais Comissões da Casa.

O PAFC será elaborado pela CFFC com base em estudos e análises, com apoio da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (CONOF) e do Tribunal de Contas da União (TCU), sob supervisão do Presidente da CFFC, e com a possibilidade de contar ainda com o auxílio de outros órgãos internos e externos à Câmara dos Deputados.

Ainda não é possível avaliar o impacto que a criação do PAFC terá nas ações de fiscalização e controle da Câmara dos Deputados, visto que o seu primeiro ciclo de elaboração ainda não foi iniciado.

Quanto às comissões, existem atualmente vinte e cinco comissões permanentes na Câmara dos Deputados, cada uma possuindo entre 18 e 66 membros. As comissões são órgãos que têm como finalidade a discussão e a votação de propostas de leis, podendo se manifestar por meio de parecer, antes da deliberação sobre o assunto no Plenário. Alternativamente, há casos em que as proposições podem ser aprovadas ou rejeitadas na própria comissão, não sendo submetida ao Plenário. Além disso, elas são responsáveis por exercer a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta nas áreas temáticas de sua competência. A composição das comissões deve ser renovada a cada ano. Adicionalmente, durante a atual legislatura já foram estabelecidas onze Comissões Parlamentares de Inquérito e noventa comissões especiais, externas e grupos de trabalho, os quais possuem caráter temporário.

As principais informações sobre o desempenho físico e financeiro em relação aos orçamentos de 2015 e 2016 da Câmara dos Deputados são apresentadas na Tabela 1. Essas informações se referem ao valor total do orçamento que foi executado (aspecto financeiro) e às atividades desenvolvidas e aos produtos gerados pelo Parlamento (aspecto físico). Essas informações servem de referência para avaliar o volume de trabalho realizado pela Câmara dos Deputados durante esses dois anos. Adicionalmente, a Tabela 2 apresenta os dados referente ao trabalho executado nas comissões permanentes e temporárias.

Tabela 1 - Execução Física e Financeira do Orçamento da Câmara dos Deputados

	2015	2016
Orçamento	R\$5.079.344.542,43	R\$ 5.199.994.832,64
Sessões em plenário	401	342
Matérias apreciadas	1.114	725
- Medidas Provisórias	28	42
- Projetos de Lei Complementar	10	2
- Projetos de Lei	70	41
- Projetos de Decreto Legislativo	41	23
- Propostas de Emenda à Constituição	11	7
- Projetos de Resolução	13	6

Fonte: Relatórios de Gestão da Câmara dos Deputados de 2015 e 2016

Tabela 2 – Indicadores de Atividade nas Comissões da Câmara dos Deputados

	2015	2016
Reuniões	2.504	1.298
- Comissões permanentes	1.645	806
- Comissões temporárias	859	492
Eventos	406	296
- Comissões permanentes	269	191
- Comissões temporárias	137	105

Fonte: Relatórios de Gestão da Câmara dos Deputados de 2015 e 2016

Após discorrer sobre o estado-da-arte da literatura concernente ao objeto estudado, bem como ter apresentado o próprio objeto da pesquisa, deve-se definir, explicar e justificar a metodologia que foi utilizada para ir a campo. Esse será o tema do capítulo 4 deste trabalho.

4 METODOLOGIA DA PESQUISA

Esta pesquisa tem objetivo explanatório, pois foi realizada com a finalidade de investigar o mecanismo causal pelo qual um ato administrativo realizado pelo Poder Executivo passa a ser objeto de uma ação de controle e fiscalização por parte do Poder Legislativo. Assim, antes de abordar os procedimentos metodológicos utilizados para essa finalidade, faz-se necessário conceituar o que é um mecanismo causal.

Mayntz (2004) aborda o significado do termo mecanismo de forma ontológica e substancial. Para ele, o mecanismo, ontologicamente, é um processo que vincula condições iniciais especificadas a resultados específicos, enquanto que substantivamente, eles estabelecem os passos intermediários pelos quais um resultado surge a partir das condições iniciais. O mecanismo, para Mahoney (2012), é uma série de passos intermediários que ocorrem entre a causa inicial e o resultado final. Para Gerring (2008b, p. 178), os mecanismos podem ser definidos como o “caminho ou processo pelo qual um efeito é produzido ou um propósito é cumprido”.

A especificação do mecanismo causal pelo qual uma variável independente afeta uma variável dependente permite, além de auxiliar na confirmação ou rejeição da hipótese, a especificação do processo formativo do resultado encontrado (Gerring, 2016). Assim, os mecanismos causais são “entidades ontológicas e processos no mundo, e teorias ou hipóteses na nossa mente; teorizamos sobre mecanismos. Tais mecanismos são inobserváveis, mas nossa hipótese sobre eles gera implicações testáveis e observáveis” (Bennett & Checkel, 2015, p.12).

Para Beach e Pedersen (2013), o mecanismo causal é um sistema que produz um resultado a partir da interação de uma série de partes de um mecanismo onde entidades desempenham atividades que transmitem a força para a parte seguinte do mecanismo. Assim, para que seja possível compreender um mecanismo causal, deve-se identificar claramente todas as partes desse sistema e como essas partes se relacionam (Beach, 2016). O mecanismo causal também pode ser entendido como uma formulação teórica destinada a identificar propriedades de relacionamentos no âmbito de fenômenos potencialmente recorrentes. A partir dessa identificação, pode-se concluir de que forma a variável independente afeta a dependente e a maneira pela qual as variáveis intervenientes interferem no resultado (Hall, 2013). Hall (2006) concebe o mecanismo causal a partir da perspectiva da explicação de como e porque um conjunto de variáveis (fenômenos) exercem um impacto causal que afeta um conjunto de resultados. De acordo com Glennan (1996), o mecanismo causal é um sistema complexo, a partir do qual um resultado é obtido por meio da interação de um número de partes. De acordo com George e Bennett (2005), os mecanismos causais são processos físicos, sociais ou psicológicos, inobserváveis, por meio do qual, agentes dotados de capacidade causal transferem energia, informação ou matéria para outras entidades em contextos ou condições específicas.

De acordo com Beach (2016), o estudo dos mecanismos causais resulta na concepção de melhores teorias de causalidade pois permite que as inferências realizadas sejam baseadas em cada um dos passos e vínculos de causalidade existentes entre a causa (ou conjunto de causas) e a sua consequência. Além disso, o rastreamento empírico dos processos causais permite a realização de inferências mais bem fundamentadas, por meio da compreensão de como a causa produz o resultado.

Assim, deve-se ressaltar que um determinado evento pode ser compreendido por meio da pesquisa por generalizações: “conceitualizando cada caso como membro de uma classe de eventos sobre os quais generalizações significativas podem ser feitas” (King, Keohane & Verba, 1994, p. 10). Cada caso particular possui importância, visto que a generalização a partir dele serve tanto para o entendimento da classe de eventos da qual ele faz parte, como também de cada evento individualmente (King, Keohane & Verba, 1994). Dessa forma, pode-se considerar que um passo importante na realização de pesquisas científicas é entender o mecanismo causal e extrair conhecimento generalizável a partir do caso ou casos em estudo. Para que isso seja possível, a quantidade de observações reunidas deve ser suficiente para que seja representativa da classe de eventos como um todo (King, Keohane & Verba, 1994).

De modo a verificar se as relações de causalidade estão bem estabelecidas, um dos passos necessários é verificar se a teoria é “falsificável”, ou seja, verificar se cada hipótese testada é consistente com a teoria, de modo que se possa afirmar que ela está correta. Entretanto, a aceitação de hipóteses cujos testes tiveram o resultado previsto pela teoria não possuem impacto quanto à sua aceitação. Por outro lado, ao rejeitar hipóteses por meio desses testes, a conclusão é de que essa teoria é falsificável (King, Keohane & Verba, 1994). Para Flyvbjerg (2011), o estudo de caso é ideal para ser utilizado como método alternativo ou complementar de generalização, especialmente para o teste de falsificação proposto por Karl Popper. Seguindo o exemplo apresentado por seu criador de que a hipótese de que “todos os cisnes são brancos” deve ser rejeitada se for encontrado um único cisne negro, Flyvbjerg argumenta que a vantagem do estudo de caso é que um “cisne” que em uma visão superficial pareça branco, pode ser identificado como “negro”, mediante a realização de uma análise mais detalhada.

Beach e Pedersen (2013) e George e Bennett (2005) indicaram a utilidade do *Process Tracing* como método de pesquisa interno a um caso (*within-case*) com a finalidade de: aprimorar o estudo das relações entre as variáveis, medir se as explicações teóricas existentes são espúrias, verificar se o mecanismo causal é realmente existente e, identificar variáveis que possam ter sido inicialmente ignoradas pelos estudos na área.

De acordo com a definição de Collier (2011), o *Process Tracing* é uma ferramenta analítica que permite a realização de inferências causais a partir da coleta de evidências diagnósticas. Consequentemente, ele identifica a contribuição do *Process Tracing* para diversos objetivos de pesquisa, como por exemplo “a identificação e descrição de novos fenômenos políticos e

sociais; a avaliação de hipóteses explanatórias anteriores, descobrindo novas hipóteses e avaliando novas apresentações de causalidade; o aprofundamento em mecanismos causais e o fornecimento de meios alternativos à análise de regressão convencional e à inferência baseada em modelos estatísticos para endereçar problemas como causalidade recíproca, viés de seleção e espuriedade” (Collier, 2011, p. 824).

O foco do *Process Tracing* é no acompanhamento dos eventos e situações ao longo do tempo, de modo que é necessária a caracterização de momentos chave no processo. A partir do estudo de uma série de momentos específicos é que se torna possível analisar as movimentações através do fluxo do processo (Collier, 2011).

Segundo Hall (2006), o *Process Tracing* é mais útil nos casos em que se procura um modo explanatório que seja orientado a partir de uma teoria, como é o caso desse estudo. Além disso, o *Process Tracing* é usado para adquirir um entendimento sobre a natureza de um relacionamento causal maior do que aquele oferecido por outros métodos de estudo de caso das ciências sociais (Beach & Pedersen, 2013). Para utilização do *Process Tracing* para o teste de teorias estabelecidas, deve-se, a partir da literatura existente, definir o modelo a ser testado. Em seguida, cada etapa do mecanismo causal hipotetizado deve ser verificada de modo a encontrar evidências de que o mecanismo funcionou conforme esperado e de que todas as partes do mecanismo se encontravam presentes. O que é rastreado na pesquisa não é uma série de eventos ou narrativas temporais, mas o próprio mecanismo causal, o que é realizado por meio da confirmação de que as implicações específicas ao caso esperadas se encontram presentes (Beach & Pedersen, 2013).

Dessa forma, ao testar teorias, um mecanismo causal é hipotetizado como presente em uma população de casos de um fenômeno. O pesquisador seleciona casos onde x e y estejam presentes e o contexto permita que o mecanismo funcione. Deve-se então avaliar se há evidência de que o mecanismo causal ligando x e y encontra-se presente e de que funciona como teorizado (Beach & Pedersen, 2013).

De acordo com Bennett e Checkel (2015, p. 7), “*Process Tracing* é a análise de evidência em processos, sequências e conjunturas de eventos internamente a um caso para o propósito de desenvolver ou testar hipóteses sobre mecanismos causais que possam explicar a causalidade do caso”. Para eles, o *Process Tracing* se refere ao exame de passos intermediários em um processo, de modo a fazer inferências a respeito de hipóteses sobre como aquele processo aconteceu, e se, e como, ele gerou o resultado de interesse (Bennett & Checkel, 2015). Em virtude disso, Beach e Pedersen (2013) afirmam que os estudos de caso que utilizam *Process Tracing* deveriam ser apresentados como um teste individualizado de cada parte de um mecanismo causal.

Collier (2011), por sua vez, definiu o *Process Tracing* como um instrumento que envolve a análise sistemática de evidências sob a perspectiva de hipóteses e questões que são levantadas pelo pesquisador. George e Bennett (2005) definem o *Process Tracing* como um

método utilizado para identificação de processos causais intervenientes entre uma variável independente e o resultado da variável dependente. Esses processos causais a serem identificados incluem tanto a cadeia causal quanto o mecanismo causal conector de causa e efeito. O Quadro 3 conceitualiza os elementos mencionados.

Quadro 3 – Variáveis Normalmente Referidas na Utilização do *Process Tracing*

Variável	Variável Independente	Variáveis Intervenientes	Variável Dependente
Posição na sequência causal	Primeira	Segunda, Terceira, Xn-1	Xn
Descrição	Um fenômeno inicial dispara um processo causal que gera um efeito na variável dependente	Processos pelos quais os agentes com capacidade causal operam para transmitir uma força causal entre a variável independente e a variável dependente.	Resultado final no processo causal.

Fonte: Kay e Baker (2015)

Em virtude disso, o *Process Tracing* foi utilizado nesta pesquisa para a investigação sobre o mecanismo causal que leva ao cumprimento da função parlamentar de controle e fiscalização dos atos da Administração Pública. Como ponto de partida foram utilizados a teoria de *police-patrol* e *fire-alarm*, estabelecida por McCubbins e Schwartz (1984) e aprimorada por Lupia e McCubbins (1994a) e a teoria do *stakeholder* de Freeman (1984).

Por meio do uso do *Process Tracing*, foi possível capturar de que forma os atores direcionaram a realização da função de controle e fiscalização no Poder Legislativo, permitindo o aperfeiçoamento da teoria sobre a *accountability* da burocracia em relação ao Parlamento. A escolha do *Process Tracing* permite identificar de maneira inequívoca a direção do mecanismo causal, evitando que ocorra na pesquisa o problema de endogeneidade, que é a possibilidade de que a variável explicativa do modelo seja na verdade uma variável dependente (King, Keohane & Verba, 1994). A seleção da direção da causalidade se propõe a assegurar que variáveis dependentes e independentes sejam adequadamente selecionadas, o que também interfere no julgamento das relações de causalidade. Nesse sentido, a escolha de variáveis “concretas” (observáveis) é outro ponto da pesquisa que fortalece o seu resultado.

A utilização do *Process Tracing* é preferencial em relação a métodos quantitativos pois os resultados que estes últimos geram não são capazes de fornecer testes confiáveis para avaliar em termos diretos a cadeia causal. Assim, nos casos em que se observe que a cadeia causal possui grande complexidade, especialmente aqueles em que há uma dependência na trajetória dos passos intervenientes, o uso do *Process Tracing* é indispensável, pois os modelos

estatísticos oferecem resultados limitados sobre a causalidade existente nos relacionamentos entre as variáveis (Hall, 2006). De acordo com Bennett (2010), a utilização do *Process Tracing* possui duas grandes vantagens em relação ao uso de métodos quantitativos para a determinação de mecanismos causais. O primeiro é a capacidade de determinar a direção da relação de causalidade pois as evidências que indicam a sequência de eventos permitem a descoberta da ação que estimulou uma resposta específica. A outra vantagem é que as hipóteses baseadas em relações espúrias são rejeitadas pois por meio do *Process Tracing* é possível descobrir se há uma terceira variável oculta influenciando tanto a variável dependente quanto aquela que se pensava independente.

Adicionalmente, entre as vantagens do uso do *Process Tracing* para esse tipo de pesquisa, George e Bennett (2005) destacam também a possibilidade da geração de diversas observações dentro de um único caso e a descoberta de novas variáveis que não se encontravam no modelo inicial. Assim, a partir do caso da Câmara dos Deputados neste estudo, diversas observações de processo causal puderam ser encontradas.

Entretanto, alguns cuidados devem ser tomados ao utilizar o *Process Tracing* de modo que a falta de rigor científico no seu uso não ocasione o fracasso da pesquisa. Collier (2011) apresenta a descrição adequada dos fenômenos observados na trajetória como essencial para o sucesso deste instrumento. Beach e Pedersen (2013) ressaltam a confusão sobre o uso adequado de *Process Tracing* na pesquisa e apontam o problema da literatura em tratá-lo como um método “atômico”, levando a imprecisão na definição de diretrizes para seu uso e confundindo seus usuários.

Assim, embora King, Keohane e Verba (1994) reconheçam a importância do método de *Process Tracing* para estimar o efeito causal existente entre duas variáveis e adicionar ao estudo observações relevantes para teoria por meio da descoberta dos passos intermediários entre elas, eles manifestam a preocupação de que o *Process Tracing*, ao tentar identificar todos esses passos, possa levar a um processo de regressão infinita. Adicionalmente, King, Keohane e Verba (1994) acrescentam que o *Process Tracing* não seria suficiente para a produção de inferência causal, sendo apenas um método preparatório.

No entanto, deve-se ressaltar que para Bennett e Checkel (2015), os passos intermediários não são necessariamente novas variáveis a serem infinitamente acrescentadas ao modelo. Na verdade, esses passos intermediários seriam como que “evidências diagnósticas” dedicadas a explicar o resultado, sem que, no entanto, tenham efeito sobre ele. Quando se verificar que há algum efeito da evidência diagnóstica no resultado final, elas devem ser tratadas como variáveis, endógenas ou exógenas, de acordo com as suas características. Assim, uma evidência diagnóstica indica o tipo de processo acontecendo, mas não transmite quaisquer efeitos independentes para a variável dependente (Bennett & Checkel, 2013). Além disso, para Bennett (2010) e Bennett e Checkel (2015) é desnecessário se aprofundar até o último nível de detalhamento para obter confiança de que uma explicação é a mais provável. Dessa

forma, não haveria necessidade de uma regressão infinita em uma explicação do mecanismo em nível atômico. Na verdade, modela-se somente as partes de um mecanismo teorizadas como absolutamente essenciais para a produção de um resultado dado (Beach & Pedersen, 2013).

Bennett e Checkel (2015) elencam uma série de melhores práticas para a aplicação do *Process Tracing*, entre as quais destacam-se enumerar de forma ampla todas as explicações alternativas, especialmente sobre a possibilidade de inúmeros caminhos levarem ao mesmo resultado, aplicando o teste com o mesmo rigor em todas as hipóteses. Adicionalmente, verificar a existência de viés nas fontes de evidências, determinar se o caso é o mais ou menos provável para a explicação das hipóteses, inclusive das rivais, escolher de forma justificada a data de início da amostra e coletar implacavelmente evidências relevantes e diversas.

De acordo com Beach (2016), o rastreamento detalhado de processos causais em um estudo de caso empírico é capaz de fornecer evidência suficiente para identificar se o mecanismo causal teorizado se encontra presente, se a teoria deve ser revisada para refletir o comportamento observado ou se não há nenhuma relação de causa e efeito entre a variável independente e a variável dependente.

A realização da modelagem da ligação entre o início e o fim do processo estudado por meio do *Process Tracing* pressupõe a prévia construção da sequência de variáveis intervenientes ou eventos. Para isso, é necessário profundo conhecimento das teorias que competem para explicar o problema de pesquisa, bem como também das observações de processo causal analisadas. Para a coleta de dados durante a realização do *Process Tracing* é necessário o conhecimento de todos os fatos e detalhes do caso examinado de modo a permitir a avaliação da importância das evidências encontradas. Ao mesmo tempo, o conhecimento da teoria estudada e do modelo de generalização existente é essencial para a descrição das hipóteses e para a determinação de condições necessárias e suficientes nas observações realizadas (Tansey, 2007; Mahoney 2012; Falletti, 2016).

A importância da teoria é igualmente ressaltada por Gates (2008), o qual considera que a “teoria possui primazia sobre o método. A teoria oferece perspectiva por meio da qual pode-se interpretar observações empíricas... A interpretação de eventos em um estudo de caso com *Process Tracing* é delineada pela teoria” (Gates, 2008, p. 27).

Quanto às hipóteses rivais, Hall (2006, p. 27) salienta que “atenção especial deve ser devotada a derivação de predições que são consistentes com uma teoria, mas inconsistentes com suas principais rivais de modo que seja possível discernir dentre um conjunto de teorias concorrentes, qual é mais provável de ser válida”.

Nessa direção, Flyvbjerg (2011) apresenta a questão da seleção de casos como primordial para que seja possível generalizar pesquisas realizadas com estudo de caso. Assim, a seleção adequada de casos pode ser vista como fundamental para permitir que esses estudos possam

ser generalizados. A definição e a apresentação corretas de um caso como sendo típico ou extremo permitem ao pesquisador realizar a extrapolação para o universo além dos casos em estudo.

A questão para Bennett e Checkel (2015) é que mesmo se o mundo é determinista, ele é visto como probabilístico, dada a incapacidade de elaborar um modelo sem erros e sem omissões. Apesar disso, é interessante notar que a generalização também é uma preocupação no estudo do *Process Tracing*, pois de acordo com Bennett e Checkel (2015), o conhecimento do mecanismo de funcionamento em um caso específico é essencial para determinar até que ponto uma teoria é generalizável.

Nesse sentido, é interessante verificar que como regra geral, a utilidade do *Process Tracing* apontada pela literatura é a validação de teorias existentes. Ou seja, para a validação em um determinado caso da generalização estabelecida por outros estudos, não o contrário. Assim, para Mahoney (2012), os testes utilizados em *Process Tracing* partem de generalizações pré-existentes que lhe permitem a confirmação ou exclusão de explicações possíveis. A força dessas generalizações é diretamente responsável pela capacidade do teste de comprová-las ou não. Para Starke (2013), os estudos qualitativos precisam seguir meios alternativos para permitir o estabelecimento de mecanismos causais generalizáveis. O *Process Tracing* trata dessa questão por meio da consideração de que não são os efeitos condicionais que importam, mas as evidências obtidas por meio de processos empíricos.

George e Bennett (2005) destacam que realmente o *Process Tracing* pode eliminar as teorias rivais em quantidade maior, tanto quanto maior seja o n estudado, ressalvando que mesmo quando realiza-se um estudo de caso único, o *Process Tracing* é capaz de excluir todas as teorias rivais sempre que o seu resultado for tal que seja considerado impossível de acordo com as demais teorias existentes.

Parte da crítica ao *Process Tracing* envolve a aplicação de técnicas qualitativas para estudos de caso com pequeno-n (*small n*), os quais têm a capacidade de generalização contestada (Bennett, 2010; Starke, 2013). Para George e Bennett (2005), a falha na seleção de casos nos estudos com pequeno-n são o motivo pelo qual a capacidade de generalização é vista como inferior a métodos estatísticos que observam um número maior de casos. Flyvbjerg (2011) identifica a falsa presunção de que há uma impossibilidade em realizar generalizações com base no estudo de caso único como fonte dessa crítica. Além disso, deve ser ressaltado que George e Bennett (2005) identificaram a utilidade do *Process Tracing* para o desenvolvimento de generalizações contingentes, ou seja, para identificar exatamente em que condições a generalização ocorre.

Assim, as críticas ao *Process Tracing* tratam-se na verdade de críticas aos estudos de caso com pequeno-n e não uma particularidade específica desse método. Em última instância são também uma crítica a capacidade de generalização dos métodos qualitativos de pesquisa. Em virtude disso, a resposta ao questionamento a respeito de ser possível generalizar os achados

identificados em uma pesquisa utilizando *Process Tracing* poderia ser respondida pela análise dos mesmos argumentos que verificam se é possível generalizar ou não resultados de pesquisa de estudo de caso (Flyvbjerg, 2011). Ao mesmo tempo, apesar da argumentação realizada por King, Keohane e Verba (1994) de que o estudo de caso único ou sem variância é fraco, a utilização do *Process Tracing* para estudo interno aos casos permite a realização de explicações convincentes desde que a evidência apropriada esteja disponível (Bennett & Checkel 2013).

Para assumir que determinado mecanismo causal existente no *Process Tracing*, bem como qualquer pesquisa de pequeno-n, é generalizável deve-se considerar primeiramente como o caso pesquisado é representativo ou não da classe que está sendo estudada. Assim, a comprovação de que o caso estudado representa um caso típico é um passo fundamental rumo à possibilidade de generalização para outros casos além do escopo da pesquisa. Nesse caso, o risco de a generalização ser incorreta é a mesma encontrada quando se realiza uma pesquisa quantitativa e não se possui a exata dimensão sobre a adequada representatividade dos elementos observáveis frente ao universo de elementos. Assim, os mesmos cuidados que são tomados em pesquisas quantitativas para garantir que os elementos são representativos, se adotados na seleção dos casos, mesmo que em pesquisas de pequeno-n, são capazes de permitir a generalização sempre que a metodologia for utilizada de maneira adequada.

A importância de condições contrafactuais foi identificada por King, Keohane e Verba (1994) como essencial para a verificação do mecanismo causal. Um contrafactual é uma declaração onde uma premissa que não ocorreu acompanha uma teoria do que seria a realidade caso a premissa tivesse ocorrido (Brady, 2008). Collier (2011) ressalta que ao utilizar o *Process Tracing*, o contrafactual está presente quando se busca a comparação do valor de uma variável com hipóteses alternativas, as quais não ocorrem no caso em estudo, sendo úteis para comprovação do mecanismo.

A aplicação do *Process Tracing* pressupõe o uso de quatro tipos ideais de testes, indício (*straw-in-the-wind test*), elo (*hoop test*), flagrante (*smoking gun test*) e duplamente decisivo (*doubly-decisive test*). Cada tipo de teste tem força distinta para confirmação ou rejeição da hipótese divididos em níveis de unicidade da hipótese e certeza da sua veracidade (Van Evera, 1997; Bennett, 2010; Collier 2011).

De acordo com essa definição, tem-se que os indícios possuem baixos níveis de unicidade e de certeza, não sendo suficientes para comprovar ou rejeitar uma hipótese. O elo é um teste que é certo, mas que não é único, possuindo maior força para rejeição do que para confirmação da hipótese. Assim, a falha no teste diminui a confiança na hipótese, mas o resultado positivo não é suficiente para comprová-la. O teste flagrante possui uma unicidade razoável, mas não é certo o suficiente para comprovação da hipótese, de modo que esse tipo de teste pode eliminar hipóteses alternativas, mas não é forte o suficiente para a comprovação da hipótese testada. Os testes duplamente decisivos possuem as duas

qualidades, certeza e unicidade, assim, se a evidência não é encontrada, a confiança na hipótese é reduzida ao mesmo tempo em que quando encontrada, ela é definitivamente comprovada. O valor probatório de uma determinada evidência depende então do grau no qual se pode concluir que a hipótese prevê de forma única aquela evidência e qual o grau de confiança que existe para fazer essa afirmação (Van Evera, 1997). Essa tipologia é resumida no Quadro 4.

Quadro 4 – Testes de *Process Tracing*

		Suficiente	
		Não	Sim
Necessário	Não	Indício (<i>straw-in-the-wind</i>) Confirmação: Afirma a relevância da hipótese, mas não a confirma. Enfraquece as hipóteses rivais. Rejeição: Hipótese não é eliminada, mas enfraquecida. Fortalece hipóteses rivais.	Flagrante (<i>smoking gun</i>) Confirmação: Assegura a aceitação da hipótese. Enfraquece substancialmente as hipóteses rivais. Rejeição: Hipótese não é eliminada, mas enfraquecida. Fortalece hipóteses rivais.
	Sim	Elo (<i>hoop</i>) Confirmação: Afirma a relevância da hipótese, mas não a confirma. Enfraquece as hipóteses rivais. Rejeição: Elimina a hipótese. Fortalece hipóteses rivais.	Duplamente-decisiva Confirmação: Assegura a aceitação da hipótese e elimina hipótese rivais. Rejeição: Elimina a hipótese e fortalece substancialmente hipóteses rivais.

Fonte: Adaptado de Kay e Baker (2015)

Segundo Collier (2011), os testes podem ser classificados de acordo com o seu impacto no estabelecimento do mecanismo causal. Assim, os testes do tipo elo e duplamente decisivo têm o poder de estabelecer o mecanismo causal, sendo considerados necessários, o flagrante e o duplamente decisivo são suficientes para estabelecimento da relação causal, enquanto que o indício não consegue estabelecer suficiência ou necessidade. Entretanto, Collier (2011) ressalta que a classificação da evidência em um dos quatro tipos de teste depende do conhecimento do pesquisador, das presunções assumidas pelo estudo e da própria formulação das hipóteses.

Observações de processo causal são “observações sobre contexto, processo ou mecanismo” e são usadas em análises internas ao caso como em *Process Tracing* (Collier, Brady & Seawright, 2004a, p. 12). Ao realizar os testes do *Process Tracing*, as observações de processo causal fornecem evidência contrária ou favorável a uma hipótese de causalidade (Bennett, 2010). Assim, as inferências não são produto da quantidade de observações realizadas, mas da certeza e unicidade a ela atribuídas pelo pesquisador (Beach, 2016). Por outro lado, Beach (2016) afirma que a variedade de fontes e de tipos de observação fortalecem a inferência realizada.

A certeza teórica se refere a existência da evidência enquanto que a unicidade teórica advém da eliminação das explicações alternativas para o resultado encontrado. Assim, a certeza teórica trata do poder do teste em rejeitar a hipótese pela ausência de evidências, enquanto que a unicidade envolve a possibilidade de que a evidência possa ser encontrada por meio de explicações alternativas no caso de a hipótese ser falsa (Beach, 2016).

As observações de processo causal que fornecem informações sobre a existência de um evento previsto pela teoria são tratadas por Mahoney (2010) como observações do mecanismo do processo causal. No caso dessas observações, o que importa é a solidez da evidência para permitir que se confirmem ou rejeitem as expectativas prévias do pesquisador, sendo irrelevante a quantidade de observações (Mahoney, 2010; Bennett, 2010).

Quadro 5 – Variantes do *Process Tracing*, Descrições e Quando Usar

Variantes	Descrição	Quando usar
Teste de Teorias	Para realizar testes dedutivos originados em teorias e testar o mecanismo causal hipotetizado. O mecanismo causal está presente ou ausente? Se presente, funciona como hipotetizado?	Quando uma teoria é deduzida a partir da literatura e a intenção é testar se o mecanismo causal hipotetizado está presente.
Construção de teorias	Para gerar indutivamente nova teoria pela identificação de mecanismos causais em evidências empíricas de um caso particular. Qual o mecanismo causal entre variável independente e variável dependente?	Quando a intenção é usar evidência empírica para desenvolver uma explicação teórica e generalizar mecanismos causais a partir de um determinado caso
Explicação de resultados	Narrativa detalhada que explica como um resultado específico ou conjunto de eventos aconteceu. Qual mecanismo explica o resultado?	Para explicar resultados em um caso específico. Para desenvolver um conjunto de dados para realizar testes de inferência causal.

Fonte: Kay e Baker (2015)

Para Beach e Pedersen (2013), o *Process Tracing* pode ser utilizado com três finalidades diferentes. Para o teste de teorias, quando será útil para verificar se o mecanismo causal teorizado está presente e se funciona da forma como foi teorizado, para a construção de teorias, quando focaliza a identificação do mecanismo causal existente entre variável independente e dependente ou mesmo para a identificação da variável independente e, por fim, para a explicação dos resultados encontrados em um determinado caso, quando o mecanismo que explica o resultado específico em estudo é pesquisado. Estas três finalidades diferentes são detalhadas na Quadro 5.

Nessa pesquisa, o *Process Tracing* foi utilizado em sua vertente que se predispõe a testar teorias estabelecidas. Assim, para a realização do presente estudo foi seguido o modelo para utilização do *Process Tracing* preconizado por Beach e Pedersen (2013). De acordo com eles, o *Process Tracing* é realizado em três fases distintas. A primeira é a conceitualização do mecanismo causal existente entre x e y e todas as variáveis, inclusive as intervenientes.

Adicionalmente, é necessário verificar de que forma as variáveis intervenientes interferem no resultado. Quando a variável independente causa inevitavelmente um resultado, diz-se que ela é suficiente e quando a sua ausência impede a ocorrência de um determinado resultado, a variável é tida como necessária (Collier, Brady & Seawright, 2004b).

A variável independente do estudo é o ato administrativo realizado pelo Poder Executivo, o qual pode estar em conformidade ou não com o objetivo parlamentar. A variável dependente é a realização da ação de controle e fiscalização por parte do Parlamentar e que incide sobre esse mesmo ato administrativo. Essa conceitualização ocorreu nos capítulos 2 e 3 deste trabalho.

A segunda fase é a operacionalização do mecanismo por meio da tradução das expectativas teóricas em manifestações observáveis presentes na coleta realizada. Deste modo, deve-se elaborar a lógica de inferência de cada teste, especificando as implicações observáveis a serem examinadas para que em seguida seja identificado o valor probatório de cada teste, ou seja, que se determine a unicidade e a certeza para confirmação da hipótese de cada prova encontrada (Beach & Pedersen, 2013; Jacobs, 2015; Beach, 2016).

Nesta fase da aplicação do *Process Tracing* deve ser definido em que nível os mecanismos operam. Em nível macro encontram-se as partes institucionais, as normas e as estruturas relacionais, enquanto que em nível micro se encontram os interesses e crenças dos indivíduos que afetam as suas ações, bem como a maneira pela qual esses indivíduos interagem entre si (Beach & Pedersen, 2013).

Nesse estudo, os testes foram realizados em nível micro pois envolvem os Deputados Federais, suas decisões referentes a realização de uma ação de controle e fiscalização e as relações que eles mantêm com os outros atores estudados. Ao mesmo tempo, o contexto em que o mecanismo opera é macro, pois a continuidade da ação de controle e fiscalização em alguns casos depende de fatores institucionais da Câmara dos Deputados, dado que a maioria dessas ações ocorre em ambientes colegiados, especialmente no âmbito das Comissões e, eventualmente, do Plenário, sendo por isso afetadas por fatores como a atuação da Presidência da Câmara dos Deputados.

Nesse sentido, Falleti e Lynch (2009) entendem que os mecanismos que operam no nível micro não podem ser considerados como mais fundamentais do que aqueles do nível macro. Assim, a contextualização dos mecanismos é fundamental para a avaliação adequada das inferências causais. O contexto envolveria as variáveis que se situam externamente à teoria, mas que

influenciam no mecanismo causal. Assim, a causalidade seria fruto das variáveis ou atributos das unidades de avaliação, do mecanismo e do seu contexto, de modo que mesmo que o mecanismo causal seja generalizado, ao funcionar em um contexto diferente, os resultados encontrados podem mudar (Falleti e Lynch, 2009).

No que se refere ao escopo delimitado para realização da coleta de dados, em virtude da quantidade de proposições que são elaboradas pelos Deputados Federais em cada legislatura, foi estabelecida uma limitação material e temporal para a coleta dos dados. Assim, o primeiro recorte foi temático, sendo escolhida a área de meio ambiente, em virtude da quantidade de proposições apresentadas, que forneceram material suficiente para avaliação das hipóteses a serem testadas. Além disso, há um histórico de pesquisas na Ciência Política com foco no controle parlamentar realizado sobre a agência ambiental americana, a United States Environmental Protection Agency (Wood, 1988; Moe, 1989; McCubbins, Noll & Weingast, 1989; Wood & Waterman, 1991; Seidenfeld, 1992; Williams, 2000; Lee, 2013).

A consideração sobre se determinado tema tratado na proposição era relacionado ou não à agenda de políticas públicas de meio ambiente do governo utilizou como referência a definição de Andrews (2013), segundo o qual, o escopo da política ambiental inclui todas as ações realizadas por um governo com o propósito de influenciar as relações entre o homem e a natureza. Neste rol, encontram-se aquelas para conservar ou proteger a natureza, bem como aquelas para proteger a saúde humana dos riscos ambientais.

Adicionalmente, foi definido um subconjunto dentro da temática de meio ambiente, sendo escolhida a questão do processo de concessão das licenças ambientais. A quantidade de proposições realizadas tendo como tema a área de meio-ambiente se mostrou excessiva para que se permitisse a análise do mecanismo causal de cada um dos casos. Ao mesmo tempo, o processo de licenciamento ambiental era um assunto representativo quantitativamente dentro da área de meio-ambiente.

A definição dos conceitos relacionados ao licenciamento ambiental utilizou a normatização válida no Brasil. Especificamente foram utilizadas as definições contidas nos artigos 1º e 8º da Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) n. 237, de 19 de dezembro de 1997. De acordo com a resolução:

Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

Licença Ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos

ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

Estudos Ambientais: são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco.

Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Decidiu-se pela escolha de uma casa legislativa que pudesse ser caracterizada como um caso típico de Parlamento. De acordo com Stein, Tommasi, Echebarría, Lora e Payne (2006), as diferentes legislaturas podem manifestar diferentes graus de atividade em relação às propostas do Poder Executivo, especialmente no que se refere à intensidade e à eficiência no desempenho da função de fiscalização e controle. Assim, fatores como a macroestrutura da legislatura (unicamerais e bicamerais), poderes constitucionais, dinâmica partidária, incentivos eleitorais e organização da legislatura podem influenciar o papel do Poder Legislativo na formulação de políticas. De acordo com a classificação do índice de capacidade proposta no estudo, o Poder Legislativo do Brasil é considerado de nível alto.

Ainda de acordo com Stein et al (2006, p. 57), o Congresso brasileiro possui características de uma legislatura que deveria “contribuir para a maior consideração do interesse público, tendo em vista sua capacidade mais ampla com respeito a representação e fiscalização. Elas também podem limitar a volatilidade, ao facilitar acordos intertemporais e atuar como freio de mudanças mal concebidas de políticas”. Saiegh (2010) cita o Brasil como uma das legislaturas, com o maior potencial para efetuar o controle e fiscalização da implantação de políticas públicas dentro da América Latina. Dessa forma, a Câmara dos Deputados do Brasil foi escolhida para o estudo como um caso típico de parlamento com alta capacidade de fiscalizar e controlar o Poder Executivo. A Câmara dos Deputados foi preferida em relação ao Senado Federal em virtude de oferecer uma quantidade maior de observações, visto que a quantidade de parlamentares é consideravelmente maior. Além disso, a Câmara dos Deputados possibilitaria uma maior acessibilidade aos atores a serem entrevistados durante a pesquisa.

Quanto ao recorte temporal, considerando que a pesquisa foi realizada durante o terceiro ano da 55ª legislatura, foi definido como limite o primeiro biênio desta legislatura. Assim, a data de início da pesquisa correspondeu ao início da atual legislatura, em 1º de fevereiro de 2015, sendo estabelecida como data de término, a véspera da eleição da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados para o restante do atual mandato parlamentar em exercício, 1º de fevereiro de 2017. Deve-se ressaltar que a partir de 22 de dezembro de 2016, a Câmara dos Deputados encontrava-se em recesso parlamentar, de modo que não há proposições protocoladas em 2017 na amostra. Justifica-se a escolha do período temporal pela atualidade das informações e pelo fato de que, ao realizar a pesquisa no decorrer da mesma legislatura sobre a qual se faz a coleta, é proporcionado ao pesquisador o encontro com os autores das proposições ainda no exercício dos seus mandatos parlamentares, bem como também a possibilidade de consultar os servidores dos seus gabinetes.

Uma vez selecionado o recorte, foram utilizados dois instrumentos para a coleta de dados: pesquisa documental e entrevista. Assim, o mecanismo causal foi investigado em cada observação, por meio da aplicação de instrumentos de pesquisa diferentes. Desse modo, foi realizada a análise de conteúdo das justificativas das proposições e dos discursos dos seus autores em Plenário e nas comissões. Além disso, foram aplicadas entrevistas abertas com diversos atores envolvidos nesse processo. Isso foi necessário porque, apesar da utilidade da pesquisa documental nos estudos qualitativos, deve-se procurar, quando possível, investigar outras fontes de dados para a pesquisa, de modo a corroborar as informações coletadas e desenvolver linhas convergentes de investigação (Bowen, 2009; Yin, 2010).

A pesquisa documental inicial envolveu a análise de proposições legislativas realizadas pela Câmara dos Deputados. Posteriormente, a pesquisa documental foi utilizada de forma complementar às entrevistas com a finalidade de identificar os demandantes das ações de controle e fiscalização realizadas, ou seja, os acionadores dos *fire-alarms*.

As entrevistas presenciais foram semiestruturadas, objetivando verificar quais as razões que contribuíram para a apresentação de proposições destinadas à realização do controle e fiscalização da administração pública. A escolha das entrevistas presenciais semiabertas se deu pela necessidade de receber respostas espontâneas e não planejadas.

De modo a realizar a seleção dos entrevistados faz-se necessário entender de que modo se dá a segmentação social com relação ao tema de pesquisa (Gaskell, 2010). Nesse sentido, conforme Tansey (2007), o objetivo do *Process Tracing* é a obtenção de informações sobre eventos e processos específicos, de modo que a seleção de atores políticos chave se torna o procedimento de seleção mais adequado. Os atores políticos chave são aqueles que possuem o maior envolvimento com os processos de interesse.

Assim, a seleção dos Deputados Federais a serem entrevistados, embora não seja representativa da população total de deputados, teve como foco os atores envolvidos nas observações em estudo. No caso dos parlamentares, foram entrevistados os autores das

proposições selecionadas na pesquisa para as quais se necessitava de elementos adicionais para determinar de que forma ocorreu a iniciativa dessas ações de controle e fiscalização. Em virtude dessa necessidade, foram selecionados para entrevista catorze Deputados Federais, os quais, conjuntamente, foram autores de 44 dentre as 117 proposições legislativas de fiscalização e controle de que tratam as observações desta pesquisa. Os deputados foram relacionados nesta pesquisa de acordo como o partido no qual se encontravam no momento em que as proposições estudadas foram apresentadas, sendo desconsideradas mudanças de partidos posteriores à ação.

Quanto aos demais atores, a quantidade de entrevistas realizadas foi definida no decorrer da pesquisa, sendo resultado, no caso do agente e dos *stakeholders*, do atingimento do que se chama de ponto de saturação (Duarte, 2002; Godoi & Matos, 2010). Em virtude disso, essas entrevistas foram encerradas quando a análise das respostas obtidas permitiu concluir que a realização de outras entrevistas não acarretaria em novas informações relevantes para a investigação. No caso específico dos burocratas e representantes de grupos de interesse, foi mantido o sigilo da identidade dos respondentes, em virtude do teor das perguntas realizadas.

Dessa forma, foram também entrevistados, a presidente do IBAMA, secretários executivos de quatro comissões temáticas e um ex-secretário executivo de uma dessas comissões, quatro servidores de assessorias parlamentares de órgãos de meio ambiente do Poder Executivo, três representantes de grupos de interesse, a chefe da assessoria parlamentar do Tribunal de Contas da União e assessores de onze gabinetes parlamentares.

A terceira fase do *Process Tracing* é a coleta de evidências empíricas destinadas a verificar se o mecanismo teorizado estava presente e se funcionou como devido, bem como também a avaliação sobre a confiabilidade das evidências encontradas (Beach & Pedersen, 2013; Beach, 2016). Essa fase encontra-se descrita no capítulo 5 deste trabalho acadêmico.

A análise dos dados coletados para teste do mecanismo causal precede a realização das inferências. Essa análise deve ser realizada em três passos: avaliar se a evidência coletada corresponde ao previsto pela teoria, avaliar o significado da ausência de evidências em uma coleta e avaliar a confiabilidade da evidência. Nessa etapa é necessário avaliar a suficiência dos dados disponíveis e se as evidências coletadas realmente correspondem ao que se planejava medir. As inferências da pesquisa só podem ser realizadas depois de completas todas essas etapas (Beach & Pedersen, 2013; Beach, 2016). A análise das evidências e a confirmação das hipóteses são feitas no capítulo 6. As inferências e o resultado dos testes de hipóteses se encontram no capítulo 7.

É por isso que o *Process Tracing* é considerado útil para que o pesquisador possa estabelecer se um evento específico realmente aconteceu, se outro evento ou processo ocorreu durante o mecanismo estudado e se há relação de causalidade. É importante ressaltar que a ocorrência do evento deve ser demonstrada por meio de evidências que a comprovem, preferencialmente em testes do tipo duplo-decisivo ou flagrante (Mahoney, 2012).

De acordo com Beach e Pedersen (2013) e Beach (2016), as evidências relevantes em uma análise utilizando *Process Tracing* podem ser divididas em quatro categorias distintas: padrão, sequência, traço e relato. Os padrões estão relacionados a padrões estatísticos utilizados para comprovar determinada parte do mecanismo. Embora o *Process Tracing* seja um método qualitativo, é possível que algumas das evidências apuradas sejam quantitativas (Collier, 2011). As evidências de sequência permitem identificar a ordem em que os eventos do mecanismo causal acontecem, sendo importante para determinar o momento em que cada atividade do processo foi realizada. Os traços são evidências cuja observação da sua existência é capaz de comprovar uma parte do mecanismo hipotetizado. O relato, por sua vez, é uma evidência que tem validade pelo seu conteúdo (Beach & Pedersen, 2013; Beach, 2016). Nesta pesquisa, todos os tipos de evidências descritas por Beach e Pedersen (2013) foram encontrados no teste de pelo menos uma das hipóteses.

Foi considerado como um desafio na elaboração dos testes do *Process Tracing* o fato de que os respondentes, quando questionados, tendem a aumentar a sua centralidade nos processos políticos, conforme identificado por Beach e Pedersen (2013). Segundo Jacobs (2015), isso é especialmente verdadeiro quando se trata de detentores de mandato e líderes de grupos de interesse. Assim, as entrevistas realizadas com os Deputados foram corroboradas com outros documentos e com outras entrevistas para permitir a determinação precisa do iniciador da ação de controle e fiscalização.

Outro desafio da presente pesquisa, no que se refere ao uso do *Process Tracing*, é que a ausência de evidências não pode diminuir a expectativa de que uma entidade ou relacionamento exista, visto que os atores sociais podem possuir incentivos para que evidências sejam ocultadas (Bennett & Checkel, 2013). Assim, no teste das hipóteses apresentadas, a rejeição da hipótese dependia da confirmação da hipótese rival, nos casos em que foi apresentada, ou da extensa comprovação de que o fenômeno realmente não existia ou de que era irrelevante para a obtenção do resultado.

Por fim, é importante ressaltar que a utilização do *Process Tracing* para o teste de uma teoria, faz com que seja necessário testar se o mecanismo causal prevê todos os passos intermediários em uma observação, devendo haver o emendamento da hipótese em caso contrário (George & Bennett, 2005). Do mesmo modo, as teorias rivais passam a ser relevantes na pesquisa quando fornecem a explicação para a evidência encontrada (Beach, 2016). Assim, a utilização do *Process Tracing* nessa pesquisa não se limitou a confirmação/rejeição das hipóteses teóricas apresentadas, mas incluiu a realização de modificações no modelo teórico para que o mapeamento das entidades e atividades envolvidos na realização do controle e fiscalização parlamentar fosse ajustado às evidências encontradas.

Com base na metodologia escolhida e na literatura pesquisada, foram estabelecidas nove hipóteses a serem testadas, entre as quais duas rivais. Primeiramente, deve-se considerar a necessidade de comprovação de que o controle e fiscalização parlamentares são suficientes

para mitigar os riscos da delegação concedida ao Poder Executivo. Essa primeira hipótese é rivalizada pela hipótese da abdicação, segundo a qual, o Parlamento não é capaz de se informar suficientemente para o exercício adequado do controle, conseqüentemente abdicando do poder delegado. Em função disso, foram definidas a hipótese 1 e sua rival:

Hipótese 1: O controle e fiscalização da administração pública realizado pelo Poder Legislativo é suficiente para mitigar os riscos decorrente da delegação concedida.

Hipótese 1 (rival): A superioridade da especialização burocrática em relação à política faz com que a delegação para a elaboração de políticas públicas seja equivalente à abdicação desta função.

As demais hipóteses foram baseadas na construção da teoria de *fire-alarm* e *police-patrol* (McCubbins & Schwartz, 1984; Lupia & McCubbins, 1994a). Para isso foi necessário dividir as hipóteses em dois grupos, um destinado a comprovar o funcionamento dos *fire-alarms* conforme teorizados, enquanto que o segundo grupo se destinou a confirmação do que a teoria determinou a respeito dos *police-patrols*, bem como sobre a preferência do primeiro tipo sobre o segundo.

De acordo com Lupia e McCubbins (1994a), podem existir *fire-alarms* verdadeiros e falsos, de modo que, para que o parlamentar aceite o acionamento de um *fire-alarm*, deve-se verificar a sua veracidade. Para isso, bastaria comparar o benefício pretendido por aquele que disparou o *fire-alarm* com a penalidade a ser aplicada no caso da utilização de *fire-alarms* falsos, pois em caso de a penalidade esperada ser superior aos benefícios pretendidos, não haveria o acionamento. Em virtude disso, foi estabelecida para teste a hipótese 2.

Hipótese 2: Na presença de uma penalidade para o acionamento de falsos *fire-alarms*, o benefício pretendido pelo monitoramento deve ser superior à essa penalidade, caso o contrário o *fire-alarm* será verdadeiro.

De modo alternativo ao estabelecimento da veracidade do *fire-alarm*, há a possibilidade de acionamento a partir da similaridade de preferências entre o parlamentar que realizará a ação de controle e fiscalização e o responsável pelo acionamento do *fire-alarm*. Para Lupia e McCubbins (1994a) qualquer uma das duas condições é suficiente para que o controle aconteça. Assim, definiu-se a hipótese 3 para teste:

Hipótese 3: O principal aceita o *fire-alarm* caso ele o considere como verdadeiro ou caso haja similaridade de preferências entre o principal e o acionador do *fire-alarm*.

As demais hipóteses foram estabelecidas com base no mecanismo envolvido com o controle do tipo *police-patrol* e na preferência pela utilização de *fire-alarms*. O *police-patrol* surge a partir de uma proposta realizada pelo agente (burocrata). Assim, considera-se que uma ação antecedente do agente deve acontecer para que o principal possa iniciar o *police-patrol*. Para realizar essa ação e propor uma mudança na política pública, escolhendo o que a literatura chama de nova posição, o agente precisa pagar um custo (Lupia & McCubbins, 1994a). Por outro lado, Epstein e O'Halloran (1995) observaram que é possível a formação de um conluio entre esses burocratas e grupos de interesse, fazendo com que a proposta seja pré-aprovada

pelos *stakeholders*, de modo que a posição apresentada não será fruto da escolha unilateral do agente mas fruto de uma negociação entre ele e o *stakeholder*. Dessa forma, foi possível estabelecer a hipótese 4, bem como uma hipótese rival:

Hipótese 4: Se o agente deseja realizar uma nova proposta, ele paga o custo necessário para a sua realização, faz uma proposta na posição escolhida e força o principal a escolher entre a nova posição e o *status quo*.

Hipótese 4 (rival): O agente ajusta sua proposta para agradar aos grupos de interesse, evitando os *fire-alarms* e tornando os *stakeholders* corresponsáveis pela escolha da posição da proposta.

Nesse ponto, para que o parlamentar possa efetuar o controle, a teoria parte do pressuposto de que o principal é um ator individual e que a casa legislativa trabalhou para definir uma priorização das preferências parlamentares, a qual será adotada por cada um dos seus membros (Lupia & McCubbins, 1994a). Essa afirmação não faz parte da teoria de *police-patrol* e *fire-alarm*, tendo sido estabelecida como condição prévia. Entretanto, é importante determinar se os pressupostos definidos encontram-se presentes de modo que foi definida a hipótese 5 para teste.

Hipótese 5: As preferências de qualquer legislador escolhido e da instituição legislativa interagiram para produzir uma priorização das preferências a partir das alternativas possíveis.

Considerando que a realização do *police-patrol* possui um custo maior do que a realização do *fire-alarm*, o principal deve escolher qual a melhor estratégia para lidar com o comportamento do agente, monitorar as atividades que ele realiza ou esperar pelo acionamento do *fire-alarm*. Assim, foi teorizado que o monitoramento da proposta realizada pelo agente somente acontece quando o benefício esperado pela realização desse monitoramento exceder a aceitação da nova política pública sem monitoramento. A partir disso, foi definida a hipótese 6:

Hipótese 6: O principal realiza o monitoramento sobre a proposta realizada pelo agente sempre que a sua utilidade esperada pela realização da ação for superior àquela de aceitar a proposta.

Finalmente, a teoria de *police-patrol* e *fire-alarm* explica que a teoria da abdicação surgiu em decorrência da raridade do exercício *police-patrol*, o qual é preterido pelos parlamentares que preferem o *fire-alarm*. Embora essa afirmação seja a base para a elaboração desta teoria, não houve até então a sua confirmação empírica. Desse modo, a última hipótese é destinada a testar essa afirmação.

Hipótese 7: O Congresso adota uma extensiva e razoavelmente efetiva política de fiscalização e controle por meio de *fire-alarm* enquanto que largamente negligencia a fiscalização e controle por meio do *police-patrol*.

Como primeiro passo para o teste das hipóteses, faz-se necessária à coleta das informações e a organização dos dados em forma de observações de processo causal. Esse trabalho é descrito no capítulo a seguir.

5 AGENDA DE CONTROLE: SELEÇÃO E DESCRIÇÃO DAS OBSERVAÇÕES DE PROCESSO CAUSAL

Para a construção da amostra, a partir do conjunto inicial de proposições realizadas pela Câmara dos Deputados durante os dois primeiros anos da 55ª legislatura, 2015 e 2016, foram selecionados aqueles que atendiam a alguns pré-requisitos:

- ser formalmente protocolado;
- tratar de uma ação de controle e fiscalização;
- envolver o controle sobre o processo de licenciamento ambiental, e
- incidir direta ou indiretamente sobre os órgãos federais envolvidos no licenciamento ambiental.

A exigência do atendimento a esses pré-requisitos se fez necessária para garantir que todas as observações de processo causais estudadas estejam dentro do escopo definido para realização desta pesquisa.

Sobre a questão do protocolamento formal, deve-se ressaltar que quase que a totalidade das proposições legislativas, antes de receber um número e começar a tramitar na Câmara dos Deputados, passa por um processo chamado de autenticação. Estão excepcionadas deste procedimento somente as proposições que se refiram a matéria constante da ordem do dia. Esse processo é determinado pelo artigo 101 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

Art. 101. Ressalvadas as hipóteses enumeradas na alínea a do inciso I deste artigo, a apresentação de proposição será feita por meio do sistema eletrônico de autenticação de documentos, na forma e nos locais determinados por Ato da Mesa, ou:

Este procedimento, pelo qual as proposições são incluídas no sistema informatizado da Câmara dos Deputados, é realizado pelos assessores com exercício em gabinetes de Deputados ou em lideranças partidárias. Entretanto, conforme normatizado pelo art. 3º do Ato da Mesa n. 49, de 13 de dezembro de 2000, ele não é suficiente para que a proposição inicie a tramitação legislativa:

Art. 3º As proposições só serão consideradas efetivamente entregues, nos termos do art. 101 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, quando recebidas, pelos órgãos competentes, as vias impressas e eletrônica.

Em virtude disso, existem hoje no sistema eletrônico de autenticação, proposições que não foram devidamente protocoladas na Câmara dos Deputados, dado que não foram entregues as suas vias impressas nos órgãos competentes. Essas proposições, por não existirem formalmente, não foram consideradas nesta pesquisa.

A Tabela 3 apresenta a quantidade de proposições protocoladas na Câmara dos Deputados durante os anos de 2015 e 2016. Os dados apresentados demonstram uma maior quantidade de proposições em 2015 em relação a 2016. Essa diferença será abordada posteriormente neste trabalho.

Tabela 3 – Quantidade de proposições apresentadas

Tipo de proposição	2015	2016
Requerimentos	10.465	5.298
Indicações	2.029	930
Requerimentos de informação	1.505	996
Projetos de decreto legislativo	310	270
Propostas de fiscalização e controle	69	30
Requerimentos de instituição de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI)	20	11
Solicitações de informação ao TCU	18	9

Fonte: Elaboração própria

Neste grupo, foi realizada a análise para separar as proposições que se relacionavam com o exercício da função de fiscalização e controle. Assim, foram excluídos da amostra todas as proposições com finalidade de discutir ou aprimorar projetos como é o caso dos requerimentos de audiência pública para discussão de projeto de lei.

Assim, o processo de investigação realizado para cada uma das proposições da amostra levou a descoberta de ações que em um primeiro momento foram classificadas como de fiscalização e controle, mas que se descobriu posteriormente tratar-se do exercício da função legislativa. Esse foi o caso dos requerimentos 91/2016 da CINDRA, de autoria do Deputado Angelim (PT/AC) e 106/2016 da CMADS, protocolado pelo Deputado Victor Mendes (PSD/MA). Estes requerimentos tiveram como objetivo a realização de audiências públicas para debater a Proposta de Emenda à Constituição n. 65, de 2012, de autoria do Senador Acir Gurcacz (PDT/RO), a qual ainda se encontra em tramitação no Senado Federal.

Foi verificado também o uso do requerimento de informação a Ministro de Estado, instrumento eminentemente de controle, para o exercício da função legislativa. Este fato determinou a exclusão de 2 requerimentos de informação da amostra. Assim, conforme apurado com um assessor do escritório regional em Porto Alegre do Deputado Giovani Cherini (PDT/RS), o requerimento de informação 1156/2015 foi elaborado de modo a obter informações úteis para o andamento do Projeto de Lei n. 4978/2013 que “dispõe sobre a extração/exploração, comércio e exportação do nióbio, e dá outras providências”.

Do mesmo modo, de acordo com a assessoria do Deputado Capitão Augusto (PR/SP), o requerimento de informação 1391/2015 foi elaborado de modo a servir de subsídio para as discussões do Projeto de Lei n. 3031/2015 o qual “Institui a região de Angra Doce, nos termos que especifica, como Área Especial de Interesse Turístico”.

Adicionalmente, para se chegar àquelas proposições que envolviam o licenciamento ambiental, foi realizada uma seleção das que trataram de quaisquer temas dentro do meio ambiente. Essa seleção encontrou, no período de 2015 a 2016, 630 proposições relativas a essa área.

O próximo passo foi a análise dos assuntos abordados em cada uma dessas proposições para verificar se atendiam a condição de incidência sobre o licenciamento ambiental no governo federal. Nesse momento, foi verificada a participação de todos os órgãos do governo federal envolvidos com o licenciamento ambiental, como por exemplo, a FUNAI, o IPHAN e o IBAMA.

Além disso, entendeu-se que, mesmo nos casos onde os empreendimentos debatidos estivessem sujeitos ao licenciamento por órgão estadual, as ações de controle e fiscalização em que o órgão federal precisou prestar informações ou onde o processo por eles realizado foi discutido deveriam fazer parte da coleta visto que o controle efetivamente incidiu sobre estes órgãos.

Assim, dentre as 86 indicações, 20 projetos de decreto legislativo, 12 propostas de fiscalização e controle, 4 requerimentos de CPI, 419 requerimentos, 87 requerimentos de informações e 1 solicitação de informações ao TCU referentes a área ambiental, 117 proposições atenderam a todos os requisitos da pesquisa. A investigação sobre esses atos de controle e fiscalização legislativo levou à identificação de 42 observações de processo causal, as quais são descritas neste capítulo. Foi necessária a inclusão de proposições realizadas durante a 54ª legislatura em virtude da existência de observações que correspondiam a continuidade de ações iniciadas durante a legislatura passada. Assim, foram acrescentadas à amostra sete outras proposições. O Quadro 6 apresenta a relação das observações de processo causal e quais as proposições discutidas em cada uma delas.

Quadro 6 – Relação das observações de processo causal

Observação	Origem da demanda
1 - Transposição do Rio São Francisco	REQ 6679/2013 REQ 98/2015 REQ 1/2015 CEXTRRIO RIC 118/2015 REQ 5/2015 CEXTRRIO REQ 10/2015 CEXTRRIO REQ 28/2015 CEXTRRIO RIC 992/2015
2 - BR-422	INC 23/2015
3 - Obras aeroportuárias na Amazônia	REQ 419/2013 REQ 457/2014 REQ 2/2015
4 - Belo Monte Santo Antônio e Jirau	PFC 3/2011 RIC 132/2015 REQ 7/2015 CINDRA REQ 37/2015 CINDRA REQ 81/2015 CDHM REQ 14/2015 CLP REQ 49/2015 CME REQ 39/2015 CMADS

	REQ 122/2015 CFFC
5 - BR-158	RIC 161/2015
6 - BR-230	REQ 12/2015 CINDRA
7 - Portos	REQ 12/2015 CMADS
8 - Licenciamento Ambiental I	REQ 23/2015 CME
9 - Ponte Estaiada	REQ 18/2015 CDU
10 - Obras de saneamento	REQ 56/2015 CFFC REQ 133/2015 CFFC
11 - São Luiz do Tapajós	REQ 24/2015 CINDRA
12 - Porto de Luís Correia	REQ 30/2015 CVT REQ 95/2015 CVT
13 - Obras paralisadas em Goiânia	REQ 60/2015 CFFC
14 - BNDES e Norte Energia	PFC 15/2015
15 - Licenciamento Ambiental II	PDC 54/2015
16 - CPI da Funai	PFC 61/2011 RCP 22/2013 RCP 16/2015 REQ 148/2016 CIPFUNAI REQ 152/2016 CIPFUNAI REQ 154/2016 CIPFUNAI REQ 169/2016 CIPFUNAI REQ 192/2016 CIPFUNAI REQ 198/2016 CIPFUNAI REQ 265/2016 CIPFUNAI REQ 285/2016 CIPFUNAI REQ 288/2016 CIPFUNAI RCP 26/2016 REQ 16/2016 CIPFUNAI2
17 - Belo Monte I	REQ 74/2015 CFFC RIC 449/2015
18 - Belo Monte, Santo Antônio e Jirau	REQ 39/2015 CME PFC 33/2015 CME REQ 58/2015 CME
19 – Ô Amazon Air Water	RIC 513/2015
20 - Comissão Especial da Desburocratização	REQ 2125/2015
21 – Malha Ferroviária do ramal Santos-Cajati	REQ 65/2015 CVT REQ 88/2015 CVT
22 - Parque eólico de Casa Nova	PFC 46/2015
23 - Normas do Conama	PDC 170/2015 PDC 171/2015 INC 892/2015 REQ 97/2016 CMADS
24 – Contaminação por Urânio	RIC 916/2015
25 - Porto Norte Capixaba	REQ 90/2015 CVT
26 – BR-101 – Morro dos Cavalos	RIC 1153/2015 RIC 1463/2015

27 – BR-101 – Espírito Santo	REQ 3181/2015 RIC 1221/2015 REQ 6/2015 CEXBR101 RIC 1395/2015 REQ 13/2015 CEXBR101 REQ 14/2015 CEXBR101 RIC 1625/2016 REQ 15/2015 CEXBR101 REQ 16/2015 CEXBR101 REQ 18/2015 CEXBR101 REQ 19/2015 CEXBR101
28 - Hidrelétrica de São Luiz do Tapajós	REQ 74/2015 CMADS REQ 71/2015 CMADS REQ 81/2015 CME REQ 69/2015 CINDRA REQ 87/2016 CINDRA
29 – BR-319	REQ 23/2015 CINDRA REQ 65/2015 CINDRA RIC 1383/2015
30 - Desastre de Mariana	REQ 3480/2015 REQ 3479/2015 REQ 3482/2015 REQ 3483/2015 RIC 1362/2015 REQ 3513/2015 REQ 3486/2015 REQ 3485/2015 REQ 3502/2015 REQ 3504/2015 REQ 3509/2015 RIC 1374/2015 REQ 3564/2015 REQ 4/2015 CEXBARRA REQ 78/2015 CINDRA PFC 67/2015
31 - Belo Monte II	PDC 287/2015
32 - Obras paralisadas	REQ 4014/2016 REQ 1/2016 CEXOBRAS REQ 3/2016 CEXOBRAS REQ 4/2016 CEXOBRAS REQ 6/2016 CEXOBRAS REQ 7/2016 CEXOBRAS REQ 8/2016 CEXOBRAS INC 2819/2016
33 – Estrada para transporte de cargas especiais ultra pesadas e de grandes dimensões	RIC 1725/2016

34 – Licenciamento da Pesca	REQ 232/2016
35 - Mineração em São Luiz do Tapajós	REQ 90/2016 CINDRA
36 - Iphan I	REQ 114/2016 CDU RIC 1829/2016 REQ 118/2016 CDU
37 - Mineração no Rio Xingu	REQ 100/2016 CINDRA
38 - Belo Monte III	INC 2377/2016
39 - Serra da Bocaina	REQ 122/2016 CMADS
40 - Furnas	REQ 288/2016 CAPADR REQ 135/2016 CME
41 - Hidrelétricas na Amazônia	REQ 128/2016 CMADS
42 - Iphan II	PDC 540/2016

Fonte: Elaboração Própria

5.1 Transposição do Rio São Francisco

O Deputado Raimundo Gomes de Matos (PSDB/CE) solicitou, ainda no decorrer da 54ª legislatura (2011-2015), a criação de uma comissão temporária externa. O requerimento foi formalizado na Câmara dos Deputados sob o número 6679 em 5 de fevereiro de 2013, data de inauguração da terceira sessão legislativa da legislatura passada. De acordo com o requerimento, esta Comissão destinar-se-ia a:

...acompanhar todos os atos, fatos relevantes, normas e procedimentos referentes às obras do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional, popularmente conhecida como "Transposição do Rio São Francisco", bem como o Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco.

De acordo com a assessoria do Deputado, o Presidente da Câmara dos Deputados naquele período, Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN), não teve interesse na criação de uma comissão externa sobre o tema, visto que fazia parte da base do governo. Em virtude disso, o requerimento foi arquivado por despacho do Presidente da Casa em 28 de janeiro de 2015, tendo como justificativa o encerramento da legislatura.

Na semana seguinte, iniciada a 55ª legislatura, o Deputado apresentou o requerimento 98/2015, de objetivo idêntico ao anterior. O novo requerimento foi apreciado na ordem do dia da Sessão Deliberativa Extraordinária de 11 de fevereiro de 2015, sendo aprovado por votação simbólica mediante acordo. Diante disso, o Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB/RJ), autorizou a criação da comissão externa por meio de um ato da Presidência, de 26 de fevereiro de 2015.

Ao consultar a assessoria do Deputado, esta afirmou que o tema é relevante para ele, visto que a seca é um problema que afeta o dia a dia dos cearenses, seus eleitores. Além disso, verificou-se que o assunto foi abordado no dia 20 de janeiro de 2013, pelo programa de TV

Fantástico da Rede Globo de Televisão, poucos dias antes da apresentação do primeiro requerimento.

A reportagem de 15 minutos teve como tema a seca no Nordeste, sendo que a Transposição do Rio São Francisco recebeu destaque na matéria, especialmente no que se refere ao abandono de trechos da obra e a irregularidades detectadas pelo TCU, as quais totalizavam R\$ 734 milhões.

O plano de trabalho da Comissão, elaborado na reunião ordinária de 3 de março de 2015, enumerou como um dos seus objetivos o debate de questões do projeto entre as quais a “sustentabilidade ambiental do empreendimento”. Em reunião realizada nesta data, o Deputado Raimundo Gomes de Matos (PSDB/CE) afirmou que:

Outra ideia nossa que submeto à apreciação dos Parlamentares é ouvirmos a Ministra do Meio Ambiente, porque existe toda uma pactuação em relação a revitalização e a licenças ambientais, para sabermos quais são os gargalos da revitalização em termos de recursos, em termos de ações concretas, em termos de pactuação com os Municípios e os Estados.

Na reunião seguinte, a ideia de debate envolvendo a Ministra de Meio Ambiente foi formalizada por meio do requerimento 1/2015 da Comissão Externa, de autoria do Deputado Raimundo Gomes de Matos (PSDB/CE). A proposição, aprovada na Comissão por unanimidade, requereu:

...a realização de Audiência Pública para discutir todos os atos, fatos relevantes, normas e procedimentos referentes às obras do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional, popularmente conhecida como "Transposição do Rio São Francisco", bem como o Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, com a presença de representantes do Ministério da Integração Nacional, do Ministério do Meio Ambiente e da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e do Parnaíba - CODEVASF.

As audiências demandadas foram realizadas nos dias 17 e 24 de março de 2015, com a presença do Secretário Substituto de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do Ministério do Meio Ambiente (MMA). O Diretor Substituto do Departamento de Licenciamento Ambiental do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) também se fez presente na reunião, embora não tenha feito uso da palavra.

Na reunião de 3 de março de 2015 também foi apreciada a proposição REQ 5/2015 CEXTRRIO. O requerimento foi incluído extrapauta e aprovado. Seu objetivo era a

...realização de Audiência Pública para conhecer os relatórios das auditorias do Tribunal de Contas da União referentes às obras do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional, popularmente conhecida como "Transposição do Rio São Francisco", bem como o Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco.

O Deputado Jony Marcos (PRB/SE), membro da Comissão, protocolou o requerimento de informação 118/2015 em 4 de março de 2015. Neste documento são questionadas as responsabilidades socioambientais da CHESF ao longo da bacia do Rio São Francisco. O Deputado demonstrou interesse pelo impacto ambiental da CHESF desde o início de seu mandato. Em seu primeiro discurso na Câmara dos Deputados, realizado em 10 de fevereiro de 2015, o Deputado Jony Marcos declarou que uma de suas “bandeiras como Deputado Federal eleito pelo Estado de Sergipe, Nordeste do Brasil, é lutar pelo nosso Rio São Francisco, o rio da integração nacional”. Afirmou também que “Devemos chamar à responsabilidade social e, principalmente, ambiental a CHESF, grande exploradora do rio, grande predadora do rio, e que nada tem feito, Sr. Presidente, para recuperá-lo”.

Apesar do interesse prévio do Deputado, sua assessoria informou que o requerimento de informação foi fruto dos debates realizados na Comissão Externa. Assim, este documento encontra-se inserido no contexto da atuação desta comissão temporária, apesar de não ser um documento de autoria da Comissão e tampouco ter sido nela protocolado. O requerimento foi respondido por meio do Aviso n. 43/2015/GM-MME, de 16 de abril de 2015, do Ministério de Minas e Energia. Nessa resposta, o Chefe de Gabinete do Presidente da Eletrobrás afirmou que:

A Chesf atende à legislação vigente realizando estudos e cumprindo as condicionantes do licenciamento ambiental dos empreendimentos e instalações, tanto na fase de implantação como de operação. Especificamente com relação às usinas hidrelétricas, são realizados, entre outros, programas de monitoramento dos ecossistemas aquáticos e da qualidade da água, e programas de educação ambiental.

O requerimento 5/2015 da Comissão Externa levou a realização de audiência pública em 31 de março de 2015, na qual auditor do Tribunal de Contas da União apresentou as principais constatações e resultados alcançados na realização de auditorias nas obras da Transposição do Rio São Francisco. Entre os trabalhos realizados destaca-se o monitoramento das ações de revitalização do rio quanto à recuperação de margens e assoreamento. Neste sentido, o auditor ressaltou que:

O Tribunal vem fazendo e pretende ampliar auditorias sobre a questão ambiental do rio, de assoreamento e de ocupação irregular. Se o rio não tiver sustentabilidade, de nada adianta o empreendimento, que depende da vida do rio. Então, o Tribunal também está atento para isso, que é muito importante.

O Deputado Raimundo Gomes de Matos (PSDB/CE) protocolou em 19 de março de 2015 o requerimento 10/2015 para realização de audiência pública, cujo tema era a execução de condicionantes da licença expedida pelo IBAMA relacionados aos serviços públicos de água e esgoto conforme justificativa:

A Licença de Instalação expedida pelo Ibama, por ocasião do licenciamento ambiental da Transposição do Rio São Francisco, estabeleceu diversos condicionantes, dentre os quais se inserem a implantação de sistemas de abastecimento de água para populações urbanas dos municípios da área

de influência direta do empreendimento e para as populações rurais na faixa de 10 km ao longo dos canais e no entorno dos reservatórios.

Também faz parte das condicionantes exigidas a implantação de sistemas de esgotamento sanitário e de coleta, tratamento e disposição final de resíduos sólidos nos municípios localizados nas bacias de contribuição dos reservatórios componentes e adjacentes ao Projeto de Transposição do Rio São Francisco.

O requerimento foi aprovado na Comissão Externa em 31 de março de 2015 e em virtude dele foram realizadas duas audiências públicas. Uma no dia 5 de maio de 2015, com a presença do Secretário Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades, e outra no dia 16 de junho de 2015, com a presença do Diretor do Departamento de Engenharia de Saúde Pública - da FUNASA, o qual apresentou a situação das condicionantes a cargo deste órgão:

Nesse momento, para a emissão da Licença de Operação e da Licença de Instalação do IBAMA, determinou-se que os Municípios dessa área de abrangência atendessem a alguns condicionantes. Essa área abrangia em torno de 500 Municípios, de acordo com o Presidente. Com esses condicionantes, abrangeram-se 144 Municípios. As ações da FUNASA atingiam alguns desses 144 Municípios, porque outros seriam atendidos por ações do Ministério das Cidades e da CODEVASF. Nós trouxemos aqui, desses condicionantes da Licença de Instalação, o que ficou de ação da FUNASA.

Nós separamos as ações por abastecimento de água, esgotamento sanitário e resíduos sólidos.

No que diz respeito ao abastecimento de água, temos a ação de implantação do sistema de abastecimento e também a elaboração de projetos. Para a elaboração de projetos são 57 Municípios.

Sr. Presidente, para explicar melhor, independentemente de um dos critérios de seleção ter sido, no caso do primeiro PAC, de 2007 a 2010, os Municípios da Bacia, esses números que estamos trazendo foi o resultado de uma soma. No PAC 2 já não havia mais esse critério de seleção, de ser Município da Bacia. Nós pegamos, então, toda a atuação da FUNASA, de 2007 até 2014, a última seleção, tudo o que está abrangendo, no caso aqui, esses Municípios que atendem aos condicionantes.

Eu acho que é esse o foco. Independentemente de o Município ter sido selecionado lá na primeira etapa ou de ele ter entrado na seleção do PAC na segunda etapa, no PAC 2, são ações de abastecimento de água ou de projetos que, de uma maneira ou de outra, naquele tempo ou agora, vão atender aos condicionantes da Licença de Operação.

O saneamento era uma das questões discutidas no âmbito da Comissão Externa. Sobre esse assunto, o auditor do TCU se manifestou em audiência pública de 31 de março de 2015, no sentido de que:

Lá foi feito um amplo diagnóstico das condições de saneamento das áreas que vão receber essas águas. Não adianta as águas virem se estiverem poluídas. Então, é importante que verifiquemos em que medida essas obras de saneamento estão sendo realizadas. Esse é um trabalho que terá sua conclusão no próximo mês.

Na mesma data, foi recebido formalmente Ofício do Presidente da Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) que encaminhou carta aberta à sociedade e às autoridades remetida pela Comissão Organizadora do Ato em Defesa do Rio São

Francisco. Entre as ações cobradas pela entidade encontrava-se a suspensão de licenciamento de grandes e médios projetos na bacia do Rio São Francisco.

O tema do licenciamento ambiental foi retomado no âmbito da Comissão Externa quando da apresentação do requerimento 28/2015, em 28 de agosto de 2015. Esta proposição solicitou a:

realização de Audiência Pública para discutir os resultados de auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) nas obras de esgotamento sanitário nos municípios a serem beneficiados pelo Projeto de Integração do rio São Francisco nos estados de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará, com os seguintes convidados: Sr. João Germano Lima Rocha, Secretário de Controle Externo do TCU do Estado da Paraíba e o Sr. José Ulisses Rodrigues Vasconcelos, Secretário da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana do TCU em Brasília.

O requerimento foi apreciado e aprovado em reunião da Comissão realizada em 2 de setembro de 2015. A audiência solicitada pelo requerimento foi realizada em 22 de setembro do mesmo ano. Durante a reunião, o TCU apresentou o resultado de auditoria recente sobre o tema, onde foi constatado que o andamento da obra não se encontrava impactado pelo licenciamento ambiental, conforme relatado no Acórdão do TCU n. 1421-21/2015-Plenário: “Com base no constatado nos testes de auditoria, a ausência de licença ambiental não se apresenta como possível gargalo para a execução e conclusão das obras”.

Em 8 de setembro de 2015, o Deputado Veneziano Vital do Rego (PMDB/PB) apresentou o requerimento de informação 992/2015. Este requerimento de informação tinha como objetivo solicitar ao MMA, por meio do IBAMA, que relacionasse as medidas de compensação ambiental estipuladas para o Projeto de Transposição do Rio São Francisco.

Na justificativa aposta para a proposição, o Deputado indicou que ela era fruto de reunião realizada na Comissão em 14 de julho de 2015. Nesta reunião, integrantes do Projeto Vidas Áridas apresentaram o estágio de degradação em que se encontrava o Rio São Francisco, sendo por isso necessário o questionamento do órgão ambiental federal. O requerimento foi encaminhado ao Poder Executivo, tendo sido respondido por meio do Ofício nº 1648/2015/ASPAR/GM/MMA, de 22 de dezembro de 2015, afirmando que:

1. Em atenção ao Ofício nº 1.224/2015/GM-MMA, em que são solicitadas informações relativas as medidas de compensação ambiental estipuladas para o Projeto de Transposição do Rio São Francisco para atendimento ao Requerimento de Informações nº 992/2015 - Câmara dos Deputados, serve-se do presente para esclarecer que, dentre as medidas adotadas no processo de licenciamento ambiental, podem ser citadas as que possuem como finalidade a compensação ambiental, assim como as medidas adotadas com o objetivo de mitigação e monitoramento dos impactos ambientais decorrentes da instalação e operação das atividades e empreendimentos licenciados.

2. Para tanto, foram estabelecidos 38 (trinta e oito) programas ambientais na licença de instalação do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional, contemplando aspectos dos meios físico, biótico e socioeconômico inseridos na área de influência direta do empreendimento.

Acrescenta-se que as captações de água dos dois eixos norte e leste do projeto localizam-se nos municípios de Cabrobó/PE e Petrolândia/PE, correspondendo, respectivamente, a captação norte a jusante do reservatório de Sobradinho e a captação leste no reservatório de Luiz Gonzaga (Itaparica).

3. Dentre as medidas de compensação ambiental, podem ser citadas a destinação de recursos para a criação e implantação de unidades de conservação por determinação da Lei nº 9.985/00, realizada por meio de termo de compensação firmado entre Ministério da Integração Nacional e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Outra medida de compensação é definida na Resolução Conama nº 369/06 e Lei nº 11.206/95 do Estado de Pernambuco, ambas se referem exclusivamente à compensação por intervenção e supressão de vegetação nativa que se encontra em Área de Preservação Permanente APP

A Comissão Externa ainda se encontra em funcionamento. Entretanto, desde 11 de julho de 2017 não são realizadas reuniões.

5.2 BR-422

No dia 11 de fevereiro de 2015, o Deputado Hélio Leite (DEM/PA) protocolou a Indicação 23/2015, requerendo o:

envio de Indicação ao Poder Executivo, por meio do Ministério dos Transportes, sugerindo a adoção medidas urgentes para a pavimentação asfáltica da Rodovia Federal BR-422, no trecho em que liga os municípios de Novo Repartimento a Tucuruí, no Estado do Pará.

Na justificativa da proposição, o caso é apresentado como uma reivindicação antiga dos moradores da região. De fato, em 17 de março de 2014, cerca de 700 pessoas bloquearam a rodovia para exigir seu o asfaltamento. À época, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) emitiu uma nota, a qual é reproduzida pelo Deputado em sua justificativa. De acordo com a nota:

A Superintendência Regional do DNIT no Pará informa que está concluindo o Projeto Executivo de Construção e Pavimentação da BR-422/PA, no subtrecho: Entroncamento da BR-230/PA (Novo Repartimento) ao Entroncamento da PA-156 (Tucuruí), numa extensão de 63,70 km. Encontra-se também em andamento o processo de licença ambiental para iniciarmos o processo licitatório e posterior início dos serviços.

O processo de licenciamento ambiental para pavimentação da BR-422, no estado do Pará foi iniciado no ano 2000 e autuado no IBAMA sob o número 02001.005186/2000-17. O DNIT solicitou ao IBAMA a alteração da Licença de Instalação 825/2011 para inclusão do asfaltamento do referido trecho da BR-422 em 30 de outubro de 2014. Quando o Deputado protocolou a indicação, tal solicitação encontrava-se pendente de análise. Em 16 de março de 2015, conforme páginas 4118 a 4120 do processo, o pedido foi recusado, sendo solicitado novo requerimento para o licenciamento ambiental do empreendimento.

De acordo com o Deputado, embora já fosse conhecedor do problema, a iniciativa da indicação surgiu a partir de uma demanda recebida em um grupo de WhatsApp do qual faz parte e que envolve lideranças locais e representantes do empresariado. O Deputado não lembra exatamente quem foi responsável pela sugestão à época.

O exercício da fiscalização e controle no caso incidiu somente sobre o Ministério dos Transportes, ao qual o DNIT encontra-se vinculado. Assim, embora o licenciamento ambiental tenha sido apontado como a questão a ser vencida para o início das obras, o órgão ambiental não sofreu o exercício do controle parlamentar.

5.3 Obras aeroportuárias na Amazônia

Em 20 de dezembro de 2012 foi lançado pelo governo federal o Programa de Investimentos em Logística, do qual faziam parte medidas destinadas a melhorar os serviços e a infraestrutura aeroportuária e ampliar a oferta de transporte aéreo. Por meio deste programa, sessenta e sete aeroportos da região amazônica receberiam investimentos federais. Em 15 de outubro de 2013, a Secretaria de Aviação Civil, órgão da estrutura da Presidência da República, divulgou a lista dos primeiros aeroportos a serem incluídos no programa.

O ex-Deputado e atual vice-governador do Pará, Zequinha Marinho (PSC/PA), apresentou ainda no decorrer da 54ª legislatura, requerimentos na CINDRA com o objetivo de realizar de audiência pública para avaliar e discutir o andamento de obras aeroportuárias na Região Amazônica. O primeiro requerimento, que recebeu o número de 419/2013, protocolado em 30 de outubro de 2013, era justificado pelo fato de que os investimentos prometidos em dezembro do ano anterior não haviam ainda se iniciado. O requerimento foi novamente apresentado no ano seguinte, em 17 de março, na mesma Comissão, quando recebeu o número de 457/2014. Apesar dos dois requerimentos, a audiência não foi realizada no decorrer da legislatura passada.

À época do primeiro requerimento, o deputado Zequinha Marinho (PSC/PA) participava da Subcomissão Especial de Aviação Civil na CINDRA. Pode-se verificar no relatório final dos trabalhos da subcomissão, que o Programa de Investimentos em Logística foi abordado na audiência pública realizada em 9 de outubro de 2013, a qual tratou da Situação da Aviação Civil, especialmente na Região Amazônica, com a presença do Secretário de Política Regulatória da Secretaria de Aviação Civil e do Diretor de Aeronavegabilidade da Agência Nacional de Aviação Civil. Conforme o relatório:

Representantes da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República – SAC – informaram a esta Subcomissão, contudo, que os desembolsos da União em apoio a pequenos aeroportos já não estarão condicionados àquela iniciativa dos interessados, o que sempre favorecia estados mais bem aparelhados em termos de recursos humanos e financeiros. De agora em diante, no âmbito do Plano de Aviação Regional, lançado em dezembro de 2012 pelo governo da União, os planos e projetos necessários à melhoria das condições da infraestrutura dedicada à aviação regional

ficarão a cargo dos próprios órgãos competentes da Administração Federal. Os 270 aeroportos regionais brasileiros contemplados no Plano, assim, terão obras e intervenções necessárias a seu aperfeiçoamento sem que certas contrapartidas – difíceis de se cumprir na Amazônia, especialmente – sejam cobradas.

De acordo com os assessores que eram lotados no gabinete do Deputado Zequinha Marinho (PSC/PA), esta audiência pública surgiu a partir de demandas da população do sul e sudeste do estado do Pará. A solicitação chegou ao conhecimento do Deputado por meio de demandas de políticos locais, os quais receberam as reclamações diretamente da população afetada.

Posteriormente, a deputada Julia Marinho (PSC/PA), esposa do vice-governador e eleita para representar o estado do Pará na 55ª legislatura da Câmara dos Deputados, apresentou em 4 de março de 2015 requerimento nos mesmos termos daqueles anteriormente apresentados por seu marido. Este requerimento, que recebeu o número 2/2015, foi subscrito pelos Deputados Zé Geraldo (PT/PA), Arnaldo Jordy (PPS/PA), Wherles Rocha (PSDB/AC) e Cacá Leão (PP/BA). Ressalte-se que a autora foi Presidente da CINDRA durante o ano de 2015.

O requerimento apresentado pela deputada foi mais eficaz do que suas edições anteriores, levando a realização em 10 de junho de 2015 de audiência pública com a presença do então Ministro-Chefe da Secretaria de Aviação Civil, Eliseu Padilha. Quanto a demora na realização dos investimentos, o ministro declarou na audiência que:

Houve um grande problema, que nós estamos resolvendo, que foi a questão ambiental. Nós temos concorrência concomitante ou, então, concomitância de competência entre a União, o Estado e o Município para legislar sobre a questão ambiental. Cada Município onde o Banco do Brasil iria pedir um estudo para ver se poderia liberar o sítio queria uma compensação ambiental da história dele... Depois da sugestão que nós demos, centralizamos no IBAMA e acabou, é só o IBAMA que vai... O IBAMA, não, vai ser o Ministério do Meio Ambiente que vai licenciar. Talvez não passe nem dentro do IBAMA. É no próprio Ministério do Meio Ambiente... Trinta e três aeroportos. E aqui estão eles. Agora, se me perguntarem qual é a ordem, direi que ela será dada de acordo com o licenciamento ambiental.

5.4 Belo Monte, Santo Antônio e Jirau I

Em 2 de março de 2015, o jornal Valor Econômico publicou que executivos da Construtora Camargo Corrêa haviam firmado acordo de delação premiada com o Ministério Público Federal no âmbito da Operação Lava-Jato da Polícia Federal. Os depoimentos incluíam informações sobre formação de cartel de empreiteiras para participação na licitação das Usinas de Belo Monte e Jirau, localizadas respectivamente nos estados de Pará e de Rondônia. O jornal O Globo publicou na mesma data que:

O compromisso de apontar desvios em Belo Monte consta do acordo de delação premiada firmado pelo executivo e dois procuradores da força-tarefa da Operação Lava Jato, na madrugada de sábado, em Curitiba.

Adicionalmente, nos primeiros dias de março de 2015 a bacia do Rio Madeira recebeu um volume de chuva superior a 100 mm, causando alagamentos em bairros da cidade de Porto Velho. No ano anterior, o governo de Rondônia, por meio do decreto n. 18.749, de 3 de abril de 2014, declarou estado de calamidade pública em virtude das enchentes enfrentadas àquela época, de modo que se temia uma cheia do Rio Madeira nas mesmas proporções daquelas ocorridas no ano anterior.

Estes dois eventos, os quais repercutiram na mídia local e nacional, foram apontados pela assessoria da Deputada Mariana Carvalho (PSDB/RO) como justificativa para apresentação, em 9 de março de 2015, do requerimento de informação 132/2015. A proposição, endereçada ao MMA, solicitou informações a respeito do cumprimento das condicionantes estabelecidas no licenciamento ambiental das Usinas Hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau. No requerimento, foi destacada a relação entre o funcionamento destas usinas e as cheias ocorridas em Rondônia durante o ano de 2014, as quais estavam se repetindo também em 2015. No mesmo sentido, a Deputada citou ações civis públicas impetradas pelo Ministério Público Federal, pelo Ministério Público de Rondônia e por organizações não governamentais, objetivando a suspensão das atividades das usinas em vista do seu impacto nos alagamentos no estado.

O IBAMA respondeu por meio do Ofício 02001.005608/2015-31 DILIC/IBAMA, anexando os pareceres técnicos de avaliação das condicionantes. Com relação a questão das cheias, o IBAMA:

...foi informado sobre diversos pontos em que a vegetação inundada estava prejudicando de alguma forma às comunidades próximas ao reservatório. Analisando a situação e observando documentos como o Relatório para atualização do pedido de autorização de supressão de vegetação do Plano básico complementar alternativo PECA, de novembro de 2013 é possível observar as grandes extensões de vegetação morta pelas áreas inundáveis ao longo do remanso do reservatório, situação essa que certamente foi severamente agravada pela cheia histórica de 2014.

Dessa forma, solicita-se ao empreendedor que apresente um mapeamento completo dessas áreas e faça uma avaliação quanto à presença dessas manchas e seus impactos locais ao longo do remanso do reservatório.

No mesmo período, a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC), por meio do Requerimento 839/2015, solicitou ao Presidente da Câmara dos Deputados, a reconstituição da Proposta de Fiscalização e Controle 3/2011. Embora o requerimento seja de autoria da Comissão, ele não foi discutido em reunião, sendo diretamente apresentado à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados pelo Presidente da CFFC, Deputado Vicente Cândido (PT/SP).

A PFC 3/2011 tinha como objetivo solicitar ao TCU a fiscalização dos impactos gerados pelo aumento do nível de água nas Usinas de Jirau e Santo Antônio decorrentes da aprovação das revisões dos projetos pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e foi apresentada na CFFC pelo Deputado Sérgio Brito (PSC/BA) em 24 de março de 2011. Esta proposição tramitou

na Comissão no período entre a sua apresentação e 4 de junho de 2012, resultando em envio de ofício ao Ministro do TCU Benjamin Zymler, solicitando informações sobre fiscalizações que envolvessem as Usinas de Jirau e Santo Antônio. De acordo com a assessoria do Deputado Sérgio Brito (PSC/BA), o assunto chegou a ele diretamente na CFFC da qual era presidente à época da apresentação da proposição.

A proposição voltou a tramitar após a sua reconstituição em 2015, sendo designado como seu relator o Deputado Lindomar Garçon (PMDB/RO). Em virtude de seu trabalho nesta relatoria, o Deputado protocolou em 10 de julho de 2015 na CFFC, o requerimento 122/2015, com o objetivo de aprovar um Plano de Visitas Técnicas e de Audiências Públicas, a ser executado em distritos e reassentamentos do estado de Rondônia. O requerimento foi aprovado em reunião deliberativa ordinária da CFFC. Entretanto, as audiências não foram realizadas, sendo designado novo relator para a proposição em 2 de maio de 2017. O novo relator, deputado Wilson Filho (PTB/PB), decidiu pelo encerramento e arquivamento da PFC 3/2011, “uma vez que os trabalhos realizados pelo Tribunal de Contas da União alcançaram os objetivos pretendidos”. O relatório final apresentado foi aprovado em 16 de agosto de 2017.

Consultada, a assessoria do Deputado Vicente Cândido (PT/SP), Presidente da CFFC em 2015, supõe que o pedido para continuidade da PFC tenha partido de membro da Comissão. O Deputado, por sua vez, informou que não se recordava o motivo da elaboração do requerimento. Questionado durante a elaboração dessa pesquisa, o secretário executivo da CFFC à época dos fatos informou que foi pedida a reconstituição do processo por razões administrativas, visto que a proposição ainda se encontrava em tramitação.

As denúncias da Operação Lava-Jato deram origem também ao REQ 7/2015 da CINDRA, de autoria do Deputado Arnaldo Jordy (PPS/PA), protocolado em 12 de março de 2015. De acordo com a justificativa apresentada:

Como um dos motivos para o não atendimento dessas condicionantes, o consórcio alega não haver recursos suficientes para realização de todas as obras necessárias. Em contraponto, recentemente, em delação premiada da operação Lava Jato, o Sr. Dalton Avancini, executivo da Camargo Corrêa, afirmou ter pago R\$ 102 milhões em propina para o PMDB e para o PT, sendo 50% para cada partido. A Camargo Córrea tem 16% dos contratos do consórcio responsável pela usina, o que representa R\$ 5,1 bilhões

O requerimento tinha como objetivo a realização de mesa redonda no município de Altamira, no estado do Pará, para debater o atraso no atendimento das condicionantes da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. Propunha-se que a mesa redonda contasse com a presença de representantes do Consórcio Construtor Belo Monte, da Norte Energia S.A., do Ministério de Minas e Energia (MME), do Instituto Socioambiental (ISA), do Movimento Xingu Vivo para Sempre, da Ordem dos Advogados do Brasil, seccional Pará, do Ministério Público Federal e do Governo do Estado do Pará.

O requerimento foi subscrito pela deputada Julia Marinho (PSC/PA), Presidente da CINDRA, e aprovado por unanimidade na reunião deliberativa ordinária da Comissão de 18 de março de 2015. A mesa redonda foi realizada em Altamira em 29 de maio de 2015. Em 10 de junho de 2015, o Deputado Arnaldo Jordy (PPS/PA) discursou no Plenário da Câmara sobre a mesa redonda:

...essa audiência pública contou com a presença de índios, ribeirinhos, comunidades da região de Altamira, de Vitória do Xingu, onde há o Complexo Belo Monte, a maior obra do PAC, envolvendo 35 bilhões de reais em investimentos, boa parte financiada de forma subsidiada pelo BNDES, portanto, dinheiro público, parte dinheiro do Tesouro.

Nós ouvimos lá um rosário de reclamações, de indignação, com pessoas, inclusive, fazendo apelo desesperado a esta Casa para que alguma coisa seja feita.

Esse projeto, Deputado Edmilson, já tem quase 70% da obra concluída. Lamentavelmente, as condicionantes que foram contratadas entre o IBAMA, o Governo e o Complexo Belo Monte, o consórcio de empresas que está executando a obra, não chegaram ainda a 30% de cumprimento. Essas condicionantes deveriam, inclusive, ser preliminares, cautelatórias aos efeitos colaterais naquele enclave e que se abatem sobre a população. Há uma expectativa de crescimento, de desenvolvimento, mas, até agora, só se vai produzir energia para resolver os problemas do Brasil. E lá vão ficar os impactos sociais, ambientais, etc.

A licença de operação está para ser concluída, está para ser liberada, e, se essa licença de operação for liberada, evidentemente que essas condicionantes, que poderiam atenuar o sofrimento de toda aquela população da região do Xingu e adjacências, serão coisas do passado.

Portanto, nós estamos aqui denunciando, mais uma vez, o não cumprimento daquilo que está contratado entre as empresas, a população e o comitê das entidades que fazem o trabalho lá em Xingu. E dirijo um apelo a esta Casa, para que possamos impedir que essa licença de operação possa ser...

(Desligamento automático do microfone.)

Para concluir, encareço que impeçamos que essa licença de operação seja executada, para tentarmos garantir o cumprimento das condicionantes, a fim de atenuarmos o sofrimento daquela sociedade, que viu explodirem índices como o do custo de vida, os indicadores de violência, a prostituição, o tráfico de drogas e todos os efeitos colaterais já previsíveis para aquela região.

A realização da mesa redonda deu origem a cinco novos requerimentos, apresentados pela Deputada Julia Marinho (PSC/PA) e pelo Deputado Arnaldo Jordy (PPS/PA), conforme demonstra trecho idêntico da justificativa dos requerimentos:

Na oportunidade sentimos o grau de insatisfação em que se encontram as pessoas atingidas por este empreendimento e que a ausência de representantes do Consórcio Norte Energia neste evento não pode trazer maiores esclarecimentos sobre a real situação em que se encontra o desenvolvimento das ações das condicionantes na Usina de Belo Monte

O requerimento protocolado como 37/2015 CINDRA em 9 de junho de 2015, de autoria dos Deputados Julia Marinho (PSC/PA) e Arnaldo Jordy (PPS/PA) foi aprovado em reunião

deliberativa ordinária na Comissão, na qual foi subscrito pelos Deputados Beto Salame (PROS/PA), Janete Capiberibe (PSB/AP), Simone Morgado (PMDB/PA) e Zé Geraldo (PT/PA).

O requerimento tinha como objetivo a realização de audiência pública destinada a discutir o não cumprimento das condicionantes por parte do Consórcio Norte Energia na construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte na Bacia do Rio Xingu, com a presença de representantes do Consórcio Norte Energia, do Ministério Público Federal do estado do Pará, da Defensoria Pública da União, do IBAMA, da Prefeitura de Altamira, no estado do Pará, da OSC-Xingu Vivo e da Prefeitura de Vitória do Xingu, no estado do Pará. Quando da discussão e aprovação do requerimento na Comissão, foram incluídos na audiência pública representantes da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), da OAB, do Governo do Estado do Pará e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A audiência pública solicitada por este requerimento foi realizada em 8 de julho de 2015, em audiência conjunta da CINDRA, CME e CMADS. Na audiência, o Diretor de Licenciamento do IBAMA se manifestou pela existência de problemas no empreendimento de Belo Monte, nos seguintes termos:

O primeiro parecer semestral identificou uma série de problemas associados à execução das obrigações definidas no licenciamento por parte da empresa. Em função dessa situação, o IBAMA autuou a Norte Energia, aplicou-lhe uma sanção administrativa e exigiu o replanejamento de todos os programas ambientais que estavam atrasados e defasados.

(...)

No que se refere ao atendimento das 23 condicionantes, o primeiro relatório apresentou cinco condicionantes não atendidas; o segundo relatório, três condicionantes não atendidas; o terceiro, sete condicionantes não atendidas; o quarto, três condicionantes não atendidas; o quinto, três condicionantes não atendidas; e, por último, o sexto relatório, nenhuma condicionante não atendida.

Isso quer dizer que está tudo às mil maravilhas ou que está tudo em conformidade e que a licença de operação está garantida? Não. Não é isso que o IBAMA quer dizer. Nós temos metas definidas para a emissão da licença de operação no processo de licenciamento ambiental. Então, nós temos ainda pendente a discussão da aprovação de um plano de enchimento. Nós temos metas de reassentamento e remanejamento da população e temos metas definidas para desmatamento e retirada da madeira na área em que será formado o reservatório da Hidrelétrica de Belo Monte. Cabe à empresa licenciada comprovar o atendimento dessas metas para que o IBAMA emita a licença de operação.

Em sua fala, o assessor da Presidência da FUNAI, a respeito da parcela que lhe cabe no licenciamento ambiental, afirmou que:

Cada setor técnico da FUNAI foi a campo e fez um parecer específico. As coordenações de infraestrutura comunitária, étnica e desenvolvimento, de monitoramento territorial, enfim, todas as áreas técnicas foram a campo, fizeram diagnósticos e vão entregar relatórios à Coordenação de Licenciamento Ambiental da FUNAI. Ao mesmo tempo, estamos realizando essa oficina com os indígenas,

porque é necessário incorporar a visão deles no relatório. Desta semana a sexta-feira, estaremos em plena atividade.

A representante do Programa Xingu, do ISA rebateu a posição do governo de que a questão do licenciamento ambiental do empreendimento estivesse equacionada. De acordo com ela:

Então, o licenciamento, infelizmente, não incorpora conhecimentos tradicionais e as percepções das próprias populações atingidas sobre impactos negativos. A atividade pesqueira é um exemplo: apesar de insistentes denúncias, pela ausência de comprovação técnica e científica, como é alegado, as informações dos pescadores foram negligenciadas e ignoradas até agora.

Então, a denúncia é a de que é preciso superar isso antes da LO para a definição de medidas de reparação aos pescadores tradicionais. O licenciamento é um instrumento público por dever, pela Constituição, que regula impactos e mitigações. Se há impactos e fatos supervenientes, é preciso medidas de mitigação e compensação. Então, é inadmissível que os direitos coletivos dos pescadores, que são de interesse público, tenham sido negligenciados e continuem sendo diante do pedido de licença de operação.

(...)

Esse relato vem sendo feito pelo Conselho das Unidades de Conservação. Já foi apresentado ao ICMBio, e o ICMBio pleiteia a necessidade de reconhecimento pelo IBAMA de impacto junto aos ribeirinhos. Esse vácuo no licenciamento ainda foi agravado pela destinação de 80% dos recursos da compensação ambiental para unidade de conservação fora da Bacia do Xingu.

O Deputado Arnaldo Jordy (PPS/PA) apresentou o mesmo requerimento em outras comissões temáticas. A proposição foi protocolada com o número 81/2015, em 11 de junho de 2015, na Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM), sendo aprovado em reunião deliberativa ordinária da Comissão realizada em 5 de agosto de 2015. A CDHM não participou da audiência pública conjunta.

Na mesma data, o Deputado apresentou o mesmo requerimento na Comissão de Legislação Participativa (CLP), onde recebeu o número 14/2015. O requerimento foi aprovado em reunião deliberativa ordinária de 8 de julho de 2015 na Comissão. Em virtude da ausência do autor, houve subscrição no requerimento do Deputado Nelson Marquezelli (PTB/SP). Entretanto, a CLP também não participou da audiência conjunta.

Ainda em 11 de junho, o Deputado Arnaldo Jordy (PPS/PA) apresentou o requerimento na Comissão de Minas e Energia (CME), onde recebeu o número 49/2015. O requerimento foi aprovado por unanimidade em reunião deliberativa ordinária da Comissão realizada em 1º de julho de 2015.

Em 17 de junho, o mesmo requerimento foi apresentado também na CMADS, novamente pelo Deputado Arnaldo Jordy (PPS/PA) recebendo o número 39/2015. A proposição foi apreciada em reunião deliberativa ordinária da Comissão de 1º de julho de 2015, na qual foi subscrito pelo Deputado Ricardo Izar (PSD/SP). A CMADS participou da audiência pública conjunta realizada em 8 de julho de 2015 em virtude da aprovação deste requerimento.

5.5 BR-158

O Deputado Nilson Leitão (PSDB/MT) apresentou em 12 de março de 2015 o requerimento de informação 161/2015, com o objetivo de questionar o Ministro dos Transportes sobre o licenciamento ambiental necessário para a realização de obras de construção do contorno da reserva indígena Maraiwatsede. Na mesma data, o Deputado foi designado como membro titular da Comissão da PEC 215/2000, a qual tratava de remarcação de terras indígenas, na qual viria a ser eleito o Presidente.

O assessor legislativo do Deputado foi entrevistado sobre o que motivou o Deputado a realizar esta ação de controle e fiscalização do Poder Executivo. De acordo com ele, esta proposição:

é um requerimento que ele apresentou porque quando a BR-158 estava “subindo” tinha uma reserva indígena que estava até em certo litígio à época, depois houve a desintrusão. E aí tinha que fazer uma mudança de traçado que até foi feita, acho até que essa obra já foi concluída ou já foi licenciada. Essa licença aqui já foi obtida ou a obra fez um desvio... O requerimento, ele solicitou por conta de o empreendimento ter que modificar, ter que mudar valores. Tem muitos problemas desse lá no estado. A Secretaria de Meio Ambiente dá a licença e aí depois descobre que tem algumas normativas no governo Federal que tem que estar a 40 quilômetros da reserva, mais de 60 quilômetros, mais de 40 quilômetros. Aí tem uma normativa do CONAMA que fala uma coisa, outra normativa da Funai que diz outra coisa. Então é supercomplicado. Esses problemas aqui são recorrentes lá e a gente faz esses pedidos aqui de requerimento para ver o que é que vamos citar, qual a Lei que vamos citar, principalmente no começo, antigamente era muito para isso, depois a gente foi se aperfeiçoando mais um pouco e hoje a gente já tem um leque de informações maiores quando o Deputado vai utilizar para alguma audiência, para alguma explicação que ele tenha que dar para o eleitorado dele, porque isso aqui o pessoal pede muito, fala “a estrada está aqui perto”, então a gente tem os e-mails, recebe os e-mails ou recebe ofício, as vezes dos vereadores, as vezes das câmaras, chegam os pedidos e a gente vai para tomar conhecimento através de ofícios ou através de reuniões e nem sempre a gente consegue a informação completa, então usava muito esse instrumento do requerimento de informação que tem um prazo para receber resposta, um prazo regimental que implica até em, se não responder, em improbidade administrativa do gestor.

Quanto a iniciativa para elaboração do requerimento, de acordo com o assessor legislativo, a demanda para esta atividade de controle e fiscalização:

...provavelmente veio do prefeito, a maioria das vezes vem da prefeitura ou da Câmara dos Vereadores, endossado por todos os vereadores, é o mais comum quando se trata deste tipo de empreendimento, porque o eleitorado em si não tem essa informação pormenor, com relação a pavimentação, com relação ao trecho de obra e aqui fica nítido que veio de alguém que já tinha um conhecimento, alguém que já estava ali acompanhando a obra, provavelmente do prefeito e dos vereadores.

O requerimento foi respondido ao Deputado por meio do Aviso n. 59 GM/MT, de 07 de abril de 2015, do Ministério dos Transportes. Em sua resposta, o DNIT afirma que

O empreendimento ainda não possui Licença Prévia - LP. Esclarecemos que o Estudo Ambiental referente ao traçado Leste, necessário à obtenção da LP, foi finalizado e

aceito por este Departamento que posteriormente o encaminhou ao IBAMA, em outubro de 2014. O DNIT aguarda posicionamento do órgão licenciador.

5.6 BR-230

Em 17 de março de 2015, o Deputado Zé Geraldo (PT/PA) protocolou na CINDRA o requerimento 12/2015 destinado a realizar audiência pública na Comissão para a discussão de “licenças indígenas” para a efetivação das obras na rodovia BR-230. O requerimento foi aprovado por unanimidade em reunião deliberativa ordinária da Comissão realizada em 18 de março de 2015.

Na semana seguinte à apresentação do requerimento, o Deputado recebeu lideranças locais, entre elas o Prefeito e o Vice-Prefeito de Marabá, bem com Deputados Estaduais do Pará, para tratar de assuntos no Ministério dos Transportes. Entre os assuntos discutidos nessa reunião encontrava-se a liberação do licenciamento ambiental para a obra da BR-230.

A audiência pública foi realizada em 7 de maio de 2015, com a presença do Secretário de Gestão dos Programas de Transportes do Ministério do Transporte, do Diretor de Planejamento e Pesquisa do DNIT, do Coordenador Geral de Rodovias e Ferrovias da Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento, SEPAC, do Ministério do Planejamento e do Diretor de Promoção e Desenvolvimento Sustentável da Fundação Nacional do Índio – FUNAI.

Na introdução da audiência pública, a Deputada Julia Marinho (PSC/PA) reclamou sobre o impacto que o licenciamento ambiental tem no andamento das obras. De acordo com as palavras da deputada, esta demora é inaceitável:

Ademais, não se pode aceitar tamanha morosidade no processo de licenciamento, nem mesmo que cada hora se estabeleça uma nova condicionante, gerando insegurança e incerteza

A explicação para que o Ministério do Meio Ambiente e o IBAMA não estivessem representados na audiência pública é que o atraso no caso da obra da BR-230 se referia a parte do licenciamento em terra indígena, conforme foi inclusive comentado na reunião pelo representante da FUNAI:

Quanto ao processo de licenciamento ambiental, o órgão responsável é o IBAMA, cabendo a FUNAI quando os empreendimentos impactam direta ou indiretamente as terras indígenas, realizar as suas manifestações sobre os estudos apresentados pelos empreendedores.

De acordo com o Deputado Zé Geraldo (PT/PA), em entrevista realizada para esta pesquisa, seu envolvimento com a questão da falta de condições de trafegar na rodovia é antigo. De acordo com as suas palavras:

Quando a gente percebeu esse abandono, já em 84, nós começamos a organizar o povo, as comunidades... e quando foi em 88 ... nós então criamos um movimento

que se chamou Movimento pela Sobrevivência da Transamazônica num momento de total abandono... era uma crítica generalizada à rodovia, era um projeto que não ligava nada a lugar nenhum... Então a rodovia foi se transformando na principal reivindicação de todos. Eu fiquei na coordenação deste movimento durante 10 anos.

Questionado sobre se o assunto da BR-230 era demandado por alguém, o Deputado informou que, quando foi eleito em 2002, toda a população lhe cobrava o cuidado pelas estradas do Pará:

E a principal reivindicação do povo em toda aquela região era estrada. Todos batiam nas minhas costas e falavam: Deputado, olha as nossas estradas.... quando caía uma ponte no Pará, o telefone que tocava era o meu, não era o do ministro, não era do IBAMA...

5.7 Portos

O requerimento 12/2015 foi apresentado pelo Deputado Roberto Sales (PRB/RJ) na CMADS em 19 de março de 2015, com o objetivo de criar uma Subcomissão Especial para diagnóstico dos impactos ambientais causados pelas obras de ampliação e construção de portos.

De acordo com a justificativa do Requerimento, a subcomissão tinha como objetivo principal o debate dos efeitos causados pela ampliação da eficiência logística dos portos. Para cumprimento desta finalidade, previa-se a visita de obras em portos recém-concluídas ou em andamento e o acesso aos projetos e estudos de viabilidade.

Durante o trabalho da subcomissão, os impactos positivos e negativos da atividade sobre o meio ambiente deveriam ser avaliados, devido “a possibilidade de eliminarem irreversivelmente ecossistemas aquáticos costeiros”, conforme justificativa da proposição.

O Deputado defendeu o requerimento na sessão deliberativa ordinária da CMADS em 25 de março de 2015, se manifestando nos seguintes termos:

tendo em vista os impactos ambientais nestas grandes obras, esta subcomissão iria verificar nestes empreendimentos quais foram as medidas compensatórias ali realizadas, quais foram os danos causados aos pescadores e moradores daquela localidade e pediríamos requerimentos de informação sobre o estudo de viabilidade que foi ali realizado.

Segundo a assessoria do Deputado, o seu interesse no assunto surgiu após conversas sobre o tema com um amigo. Após participar de reunião na Secretaria dos Portos, o autor considerou que o tema era complexo demais para ser resolvido em somente uma audiência pública, de modo que ele decidiu pela solicitação da criação de uma subcomissão. Entretanto, o autor pediu a retirada de pauta do requerimento em virtude de acordo realizado com os demais membros da Comissão, sendo a proposição arquivada no dia seguinte.

5.8 Licenciamento ambiental I

Em 24 de março de 2015, o Deputado Rodrigo de Castro apresentou requerimento na CME, o qual recebeu o número 23/2015. O requerimento solicitava a realização de audiência pública para “debater sobre as dificuldades dos Órgãos Ambientais na emissão das respectivas Licenças e seus impactos nos empreendimentos do setor elétrico e mineral do País”.

O requerimento foi apreciado em reunião da CME realizada em 25 de março de 2015. Na defesa de sua proposição, o autor alegou que:

É notório, no nosso país, a dificuldade de todos os empreendimentos, especialmente aqueles ligados a esta Comissão de Minas e Energia, de obterem o licenciamento ambiental. Há um verdadeiro cipoal aí de regras. Muitas vezes você caminha com uma licença, vai mais na frente, volta o problema na mesma licença. Enfim, isso causa realmente um grande desgaste para os empreendedores, prolonga muito o tempo dos investimentos, gerando prejuízo e nem sempre, muitas vezes, inclusive, esses procedimentos burocráticos, não indicam necessariamente a preservação do meio ambiente. Muitas vezes realmente eles apenas prejudicam a instalação dos empreendimentos e há inclusive estudos realizados pela iniciativa privada, mas também estudos realizados a nível governamental. Estava em curso no ano passado, inclusive sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente com a participação de secretários estaduais, no sentido de simplificar o procedimento de licença em todo o Brasil. Este é, eu creio, um dos maiores gargalos que nós temos e a aprovação desta audiência, visa justamente trazer estas propostas. E nós, propostas que, repito, serão, estarão vindo do setor de meio ambiente do governo com a aprovação inclusive de pessoas de alto gabarito como a ministra do meio ambiente, como o ex-ministro do meio ambiente, ministro do governo do PT, o ex-ministro do governo do PSDB. E nós poderíamos aproveitar essas propostas e fazê-las caminhar nesta casa conjugando, repito sempre, a preservação do meio-ambiente, mas também o bom andamento dos empreendimentos neste país.

O próprio autor solicitou, durante a defesa da proposição, a inclusão na audiência pública, do Presidente da Associação Brasileira de Empresas Geradoras de Energia Elétrica – ABRAGE e do Presidente do Fórum de Meio Ambiente do Setor Elétrico – FMASE, além daqueles originalmente indicados no requerimento. O Deputado Simão Sessim (PP/RJ), por sua vez, solicitou a inclusão do ex-Deputado Federal Fábio Feldmann (PSDB/SP). O requerimento foi aprovado, bem como as inclusões de participantes sugeridas. Posteriormente, em reunião da CME, realizada em 6 de maio de 2015, foi aprovada a inclusão do Deputado Ricardo Trípoli. A audiência foi realizada em 13 de maio de 2015.

Em entrevista para esta pesquisa, o Deputado reforçou a importância do tema, afirmando que:

O tema do licenciamento ambiental, ele é bastante debatido no Brasil e bastante polêmico, e repercute diretamente na vida de todos nós. Hoje há sobreposição entre as funções de estados, municípios e da própria União. E nós temos aí neste tema, muitas vezes duplicidade de ações, muitas vezes embates muito sérios também entre comunidades, empresas, pessoas interessadas em determinados projetos e eu acho importante, por ser um tema que, na época eu estava na Comissão de Minas e Energia, um tema que é muito debatido em todos os projetos do setor e que sempre gerava muita polêmica era o licenciamento ambiental. E tanto assim, tanto era

importante que havia um projeto na Câmara tramitando sobre isso. Então é realmente algo muito debatido e, particularmente, eu acho que deveria haver uma clareza maior em relação ao licenciamento ambiental para evitar essas duplicidades, para tornar o processo mais claro, menos burocrático e mais seguro. Daí nós fizemos a audiência pública.

Questionado sobre de que forma o Deputado tomou conhecimento da existência do problema, ele afirmou que:

Praticamente em todos os municípios em que nós atuamos há uma polêmica em relação ao licenciamento ambiental. E aí você tem os dois lados, tanto de pessoas que querem que seja feito um determinado licenciamento, porque ali vai beneficiar uma comunidade ou porque vai trazer uma empresa, como por outro lado, pessoas que são contra um determinado licenciamento porque a empresa vai trazer impacto etc. E é um tema que ele passou a ser muito judicializado ultimamente. Há uma atuação muito forte do Ministério Público e que gera muita polêmica, então esse tema, eu me deparei em praticamente todos os municípios em que a gente vai. Praticamente não há uma semana sequer em que não há uma discussão acerca de determinado licenciamento para um projeto específico e também sobre o licenciamento como tema geral.

5.9 Ponte estaiada em Fortaleza

O requerimento 18/2015 foi apresentado pela deputada Luizianne Lins (PT/CE) em 27 de março de 2015 na Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU) da Câmara dos Deputados. O objetivo do requerimento era a realização de audiência pública para discutir a construção de ponte estaiada no município de Fortaleza, no estado do Ceará, com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento.

Para realização da audiência deveriam ser convidados representantes do Ministério das Cidades e do Ministério do Meio Ambiente, do Governo do Estado do Ceará e do Conselho Estadual de Meio Ambiente (COEMA) do Ceará. O requerimento previa também a convocação de representantes de quatro entidades da sociedade civil.

O requerimento foi aprovado por unanimidade pela Comissão em reunião realizada em 8 de abril de 2015. Ao defender a sua proposição, a autora justificou a realização da audiência na existência de:

...uma polêmica muito grande envolvendo a construção desta obra na cidade de Fortaleza... Não há um clamor social sobre isso. Há uma questão ambiental polêmica que a cidade vive há alguns meses em função disso.

A ideia da audiência surgiu a partir da sugestão de um assessor parlamentar da deputada, sendo decorrente de uma posição crítica em relação ao governo local. A audiência não foi realizada, pois segundo a assessoria da autora, houve um maior protagonismo de militantes do PSOL no debate da questão ambiental de que tratava o requerimento. Embora a questão do licenciamento não tenha sido diretamente citada no requerimento inicial, representante do Ministério do Meio Ambiente foi convidado para a audiência.

5.10 Obras de Saneamento

Durante o ano de 2015, foram realizados dois requerimentos para convocação do Ministro de Estado das Cidades, Gilberto Kassab (PSD/SP), no âmbito da CFFC. Estes requerimentos foram protocolados na Comissão e receberam os números 56/2015 e 133/2015, de autoria, respectivamente, dos Deputados Elizeu Dionizio (SD/MS) e Nilson Leitão (PSDB/MT).

A justificativa para essa convocação era a prestação de esclarecimentos sobre relatório emanado pelo TCU, o qual tratava da paralisação das obras de saneamento do país. Ambos os requerimentos possuem idêntica justificativa.

O primeiro requerimento foi apresentado no dia 7 de abril de 2015, um dia após veiculação de matéria no jornal O Globo com o título “Metade das obras de saneamento do país está parada, atrasada ou sequer foi iniciada”. O artigo abordou relatório do TCU publicado em 25 de março de 2015, do qual resultou o Acórdão do Plenário n. 593/2015. O relatório envolveu fiscalização que auditou o programa de água e esgoto do Ministério das Cidades.

O referido relatório tratou da questão de licenciamento em seus itens 224 e 400 a 426, dos quais destacam-se os seguintes trechos:

...224... iii) Licenciamento ambiental e titularidade das áreas. Paralelo ao aumento das exigências dos órgãos ambientais, à falta de padronização para a concessão do licenciamento e à desestruturação dos órgãos licenciadores em diversos Estados, os proponentes têm apresentado dificuldades para o atendimento das exigências ambientais, seja por falta de pessoal capacitado, por desconhecimento da legislação ou por falta de organização para acompanhamento dos prazos das licenças. Em relação à titularidade, pode-se destacar os conflitos e dificuldades para obtenção da titularidade das áreas onde serão instalados os empreendimentos, que envolvem não só o poder público, mas também o setor privado e a sociedade e as dificuldades econômicas para desapropriação dos terrenos.

...

400. Da amostra de 142 obras que estavam em situação atrasada, paralisada ou não iniciada, para as quais foi indagado à Caixa as possíveis causas dessas situações, em dez obras, correspondendo a cerca de 7% da amostra, foram apontados como causa problemas relacionados ao licenciamento ambiental.

...

402. Considerando também que o MCidades reportou como uma das causas do mau andamento das obras os problemas relacionados ao licenciamento ambiental e também dada a relevância do tema, tal tópico foi incluído no presente relatório.

...

412. A seguir são feitas breves descrições, a título de exemplo, de obras do Programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto para as quais foram identificados problemas de execução relacionados ao licenciamento ambiental.

413. Exemplo 1. Obra de ampliação do sistema de esgotamento sanitário de Florianópolis/SC, no distrito de Campeche, com valor de investimento de R\$ 32,8 milhões. O contrato de repasse, CR 218.293-43, foi assinado em dezembro/2007,

com início da obra em junho/2008. Conforme arquivo de acompanhamento da Caixa dos contratos de repasse, a obra está paralisada, sendo registrada a execução física em 50,7% em dezembro/2013.

414. Como uma das causas da paralisação, a unidade da Caixa responsável pelo acompanhamento registrou que a Fundação do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina (FATMA) suspendeu, em 2009, a licença de instalação do empreendimento, em função de problemas relacionadas à proximidade da obra com a Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé, unidade administrada pelo órgão federal, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

...

417. Em maio/2013 houve o vencimento do Termo de Acordo assinado com os órgãos ambientais e, em agosto/2013, o vencimento da Licença Ambiental. Por fim, é informado que: 'a CASAN está em negociação com a FATMA, ICMBIO e Ministério Público para renovação da Licença Ambiental e de Termo de Ajuste de Conduta'

418. Exemplo 2. Obras do sistema de esgotamento sanitário de Cabedelo/PB, objeto do CR 224.979-50, com valor de investimento de R\$ 19,6 milhões. O Contrato de Repasse foi firmado em setembro/2007, estando registrado com a situação 'atrasado', com 84,78% de execução física em dezembro/2013. O início das obras registrado pela Caixa ocorreu em julho/2008.

419. Consoante informado pela unidade da Caixa responsável pelo acompanhamento, 'houve necessidade de ajustes no projeto face a não aceitação pelo ICMBio da travessia da Mata do Amém, implicando em realização de desvio daquela Reserva'.

420. Ainda conforme o relatado pela Caixa, houve também problemas não relacionados ao licenciamento ambiental, sendo necessários novos ajustes no projeto de travessia da rodovia BR-230, após entendimentos com o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT.

...

O requerimento 56/2015 foi retirado da pauta, de ofício, nas reuniões deliberativas ordinárias da Comissão de 29 de abril e de 13 de maio de 2015, em virtude da ausência do autor. O requerimento foi novamente retirado de pauta pelo Presidente da CFFC, dessa vez a pedido do Deputado Nilson Leitão (PSDB/MT), com concordância da base do governo em 1º de julho. Em 19 de agosto de 2015, o autor apresentou pedido de retirada de tramitação do requerimento, o qual foi então arquivado.

Apesar da retirada do primeiro requerimento, foi protocolado junto à Comissão o requerimento 133/2015. Este requerimento foi apresentado em 19 de agosto de 2015, mesma data em que foi solicitada a retirada de tramitação da proposição anterior. Os dois requerimentos possuem conteúdo idêntico e pode-se entender o segundo como uma reapresentação do primeiro.

O requerimento foi incluído na pauta da reunião da Comissão no dia 26 de agosto de 2015. Entretanto, o Delegado Waldir (PSDB/GO) solicitou a retirada de pauta do requerimento devido à ausência do autor. O item voltou a ordem do dia em 2 e 9 de setembro de 2015,

sendo novamente retirado de pauta. Nesta ocasião, foi informado que o autor solicitaria a retirada de tramitação deste requerimento.

Em 23 de setembro, o requerimento foi subscrito pelo Deputado Jorge Solla (PT/BA), o qual passou a ser seu coautor. Houve então alteração do teor do requerimento, o qual foi transformado em convite ao Secretário Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades, Paulo Ferreira, sendo então aprovado por unanimidade pelo plenário da Comissão. O requerimento foi finalmente arquivado em 11 de maio de 2016 sem que se cumprisse o seu objetivo.

5.11 São Luiz do Tapajós

A deputada Julia Marinho (PSC/PA), Presidente da CINDRA, apresentou em 15 de abril de 2015 requerimento na Comissão para realização de uma audiência pública. O tema a ser discutido era o licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica de São Luiz do Tapajós, no estado do Pará.

O requerimento, protocolado na CINDRA como 24/2015, foi discutido na reunião deliberativa ordinária da Comissão realizada em 29 de abril de 2015 e aprovado por unanimidade. A audiência pública foi realizada em 29 de setembro de 2015, com a presença do Diretor de Licenciamento Ambiental do IBAMA, do Diretor de Pesquisa, Avaliação e Monitoramento da Biodiversidade do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, do Superintendente de Geração da ELETROBRAS e do Diretor Substituto de Promoção ao Desenvolvimento Sustentável da FUNAI.

De acordo com a assessoria da deputada, o requerimento foi decorrente de uma demanda realizada por grupos de interesse, diretamente na Comissão. Em virtude da Presidência exercida pela deputada à época, coube a ela apresentar o requerimento. Embora a assessoria não se recorde exatamente qual a entidade que solicitou a realização da audiência, foi possível verificar que durante a semana em que foi elaborado o requerimento, lideranças indígenas estiveram na Câmara dos Deputados para participar de atos em comemoração ao dia do índio e para cobrar resultados de políticas públicas que lhes afetavam.

5.12 Porto de Luís Correia

O Deputado Silas Freire (PR/PI) protocolou na Comissão de Viação e Transportes (CVT) em 15 de abril de 2015, o requerimento 30/2015 com o objetivo de realizar uma audiência pública para debater a situação do Porto de Luís Correia no Piauí. O requerimento foi discutido e aprovado na Comissão em 29 de abril de 2015, com a subscrição do Deputado Remídio Monai (PR/RR). Na justificativa do requerimento, o Deputado apresenta que “Os problemas se resumem a paralisações, problemas com estudos de impacto ambiental, falhas no edital e indícios de superfaturamento”.

Embora não seja mencionada na justificativa do requerimento, em 6 de abril de 2015, a TV Verdes Campos Sat apresentou matéria com o título “Com quase 40 anos, obra do Porto de Luís Correia continua paralisada” cujo texto é bem semelhante àquele apresentado na justificativa. A audiência pública foi realizada em 13 de agosto de 2015 com a presença do Ministro-Chefe da Secretaria dos Portos e do Governador do estado do Piauí.

Em 26 de agosto de 2015, o Deputado apresentou um segundo requerimento na Comissão, 95/2015, com o objetivo de solicitar a realização de visita-técnica ao Porto de Luís Correia para verificar *in loco* a situação da obra. Adicionalmente, o requerimento pretendia também a realização de Mesa Redonda para debater possíveis soluções. Este segundo requerimento, segundo a própria justificativa da proposição, foi decorrente de sugestão realizada pelo Ministro-Chefe da Secretaria dos Portos.

O requerimento 95/2015 foi aprovado por unanimidade em reunião deliberativa ordinária da CVT, realizada em 2 de setembro de 2015, havendo discutido a matéria os Deputados Leônidas Cristino (PROS/CE) e Edinho Bez (PMDB/SC). Entretanto, a visita-técnica e a mesa redonda não foram realizadas.

5.13 Obras paralisadas em Goiânia

O Deputado Delegado Waldir (PSDB/GO) protocolou em 16 de abril de 2015, junto à CFFC o requerimento 60/2015, com a finalidade de criar Comissão Externa destinada a visitar os canteiros de obras em atraso ou paralisadas na cidade de Goiânia, no estado de Goiás, especificamente aquelas de Bota Fogo, Cascavel, Macambira e Leste-Oeste.

Adicionalmente, fazia a solicitação de relatórios dos órgãos de fiscalização sobre a questão orçamentária nestas obras e relacionados a indícios de crimes praticados pelo Poder Executivo, por agentes públicos ou pelas empreiteiras.

O requerimento foi apreciado em 29 de abril de 2015 em reunião deliberativa ordinária da Comissão. A criação de comissões externas não pode ser aprovada por comissão permanente, devendo ser submetida ao Plenário, motivo pelo qual o Presidente da CFFC, Deputado Vicente Cândido (PT/SP) sugeriu a mudança de Comissão Externa para visita técnica, sendo atendido pelo autor. O requerimento foi então aprovado com a alteração proposta. Na justificativa do requerimento, o deputado informa que:

O problema, por sua magnitude e consequências, foi objeto de extensa reportagem nas mídias e veículos de comunicação em vários anos durante mais de 22 anos onde os projetos não eram cumpridos nem respeitado quanto a dotação orçamentária de execução.

O Deputado foi entrevistado para essa pesquisa e ressaltou a necessidade da realização desta ação de controle para a população de Goiânia:

Na verdade, eu sou Deputado federal, minha maior votação foi em Goiânia, então eu sou um representante legítimo da cidade de Goiânia, não apenas do estado de Goiás, mas alguns locais em que eu tive um dos maiores destaques na votação é em Goiânia. Goiânia, eu conheço como a palma da mão e conhecendo como a palma da mão, existe uma dezena de obras paralisadas e que foram planejadas há dez, vinte, trinta anos e elas ainda não saíram do papel ou parcialmente. São obras extremamente importantes de infraestrutura que daria uma grande visibilidade, uma modernização da cidade, seja na área da mobilidade urbana, seja na questão do meio ambiente, seja infraestrutura. Então ela daria uma grande visibilidade, uma grande estruturação de Goiânia. Mas ao longo do tempo, me parece que má gestão, corrupção, essas obras todas ficaram paralisadas: Leste-Oeste, Marginal Botafogo, Macambiras-Anicuns, o eixo T-7, T-9. Então são grandes obras de estrutura viária que tem investimento do governo federal, mas que me parece que nenhuma fiscalização. A fiscalização tem sido muito frouxa, mole e não tem trazido os resultados que a sociedade espera. Quem paga cada obra dessas e a sua paralisação e o custo delas, “né” porque muitas dessas obras perderam parte de infraestrutura, é o cidadão que paga duas vezes pela má gestão, pela incompetência e pela corrupção.

Em 4 de novembro de 2015, foi enviado o Ofício de n. 363/2015, ao Presidente do TCU, para solicitar informações sobre fiscalização nas rodovias de que trata o requerimento, como parte da preparação da visita técnica às obras, que ocorreu em 20 de novembro de 2015.

Em resposta, o TCU enviou, em 9 de dezembro de 2015, cópia dos Acórdãos do Plenário 2.265/2011, 3.071/2008, 2.432/2014, 1.283/2010, 2.280/2005, 917/2006, 945/2007, 428/2013 e 1.980/2015, cópia das peças 59 e 62 do TC 009.826/2010-6 e as peças 30 e 42 do TC 028.746/2013-9, todos eles referentes às obras em questão.

A questão do licenciamento ambiental não se encontrava entre os aspectos abordados no requerimento inicial do Deputado, sendo trazida pelo órgão de controle externo quando do envio dos resultados das fiscalizações acima mencionados. Ressalte-se que não houve qualquer ação subsequente destinada a exercer a função de fiscalização e controle diretamente sobre os órgãos ambientais.

Comentando sobre o resultado da ação de controle efetuada, o Deputado ressaltou que apesar da ação, não foi possível verificar uma mudança visível na situação encontrada. Nas suas palavras: “Mesmo assim, mesmo depois dessa ação nossa, eu não vi nenhuma mudança, nenhuma Comissão, não vi nada, nada, nenhum resultado, infelizmente”.

5.14 BNDES e Norte Energia

O Deputado Arnaldo Jordy (PPS/PA) apresentou em 17 de abril de 2015, Proposta de Fiscalização e Controle na CINDRA, destinada a auditar o instrumento de aditamento contratual entre o BNDES e a Norte Energia S.A, o qual alterou datas do cronograma de entregas do empreendimento.

O Deputado Nilson Leitão (PSDB/MT) foi designado relator da PFC na Comissão, apresentando seu parecer em 16 de julho de 2015, pela aprovação. O relatório prévio foi aprovado por unanimidade em reunião deliberativa ordinária realizada em 5 de agosto de 2015.

Na justificativa da proposição, o autor apresenta como origem da questão, a publicação de matéria no jornal O Estado de São Paulo no dia 14 de abril do mesmo ano, de título “BNDES altera contrato de Belo Monte e livra usina de multa de R\$ 75 milhões”. A matéria citada contém denúncia a respeito de uma alteração contratual realizada entre o BNDES e a Norte Energia S.A., a qual anistiou a concessionária da Usina de Belo Monte do pagamento de multa referente a atrasos contratuais, totalizando R\$ 75 milhões.

De acordo com o Deputado, a leniência demonstrada pelo banco público poderia servir como argumento para o não atendimento das condicionantes socioambientais previstas para cumprimento por parte da Norte Energia S.A.

A auditoria realizada pelo TCU resultou no Acórdão do Plenário n. 1.346/2016, de 2 de junho de 2016. Não foram encontradas quaisquer irregularidades, tanto com relação a alteração contratual quanto com relação as condicionantes, conforme itens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão, a seguir reproduzidos:

9.2.1 não foram detectadas inconformidades na celebração, entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e a Norte Energia S.A., do segundo aditivo ao contrato 12.2.1238-1, de 23/10/2014, por meio do qual foram alterados prazos inicialmente estabelecidos para comprovação da realização de marcos físicos da construção da UHE Belo Monte, definidos no inciso XXX da cláusula décima quarta do instrumento original da avença; e

9.2.2. não foram encontradas evidências de que a celebração do referido aditivo possa ter influenciado os controles relativos aos compromissos da Norte Energia S.A. com o cronograma das obras e fornecimento de energia elétrica a cargo da Agência Nacional de Energia Elétrica ou de atendimento a condicionantes socioambientais a cargo do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis;

5.15 Licenciamento ambiental II

O Deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB/PR) apresentou em 23 de abril de 2015 o Projeto de Decreto Legislativo protocolado PDC 54/2015 objetivando sustar os efeitos do Decreto n. 8.437, editado na véspera.

De acordo com a justificativa apresentada pelo autor do projeto, a transferência de toda a competência para promover o licenciamento dos empreendimentos, rodovias, ferrovias, produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos para os órgãos ambientais da União, exorbitou dos limites da delegação recebida pelo Poder Executivo para regular esta matéria.

A assessoria parlamentar do Deputado informou que este projeto surgiu de uma solicitação feita pelos órgãos estaduais de licenciamento ambiental, os quais não ficaram satisfeitos com a transferência da competência para a União. Dessa forma, o escritório parlamentar do Deputado no estado do Paraná foi demandado a respeito, sendo por isso apresentada a proposição.

O projeto está em tramitação na Câmara dos Deputados, encontrando-se atualmente aguardando parecer na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC). O parecer pela rejeição da matéria foi aprovado nas comissões em que o projeto tramitou, especificamente a CME e a CMADS.

5.16 CPI da Funai

A questão da CPI da FUNAI começa no início da 54ª legislatura. Em 14 de dezembro de 2011, o Deputado Luis Carlos Heinze (PP/RS) apresentou a Proposta de Fiscalização e Controle 61/2011 para auditoria dos procedimentos administrativos e eventuais excessos e omissões por parte da FUNAI, no que diz respeito à demarcação de terras indígenas no país. A PFC encontra-se na CAPADR pendente de apresentação do relatório final.

Também no decorrer da 54ª legislatura os Deputados Alceu Moreira (PMDB/RS), Luis Carlos Heinze (PP/RS), Jerônimo Goergen (PP/RS), Valdir Colatto (PMDB/SC) e Nilson Leitão (PSDB/MT) realizaram uma primeira tentativa de investigar a atuação da FUNAI e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), por meio da apresentação em 15 de maio de 2013, de requerimento para constituição de Comissão Parlamentar de Inquérito RCP 22/2013. Durante a realização de audiência pública decorrente da PFC 61/2011, os Deputados teriam recebido informações relacionadas a possíveis fraudes na demarcação de terras indígenas. Em 28 de janeiro de 2015, com o fim da legislatura, a RCP 22/2013 foi arquivada sem a sua criação.

Assim, iniciada a 55ª legislatura, o requerimento para constituição de Comissão Parlamentar de Inquérito RCP 16/2015 foi protocolado, na data de 28 de abril de 2015, com o objetivo de investigar a atuação da FUNAI e do INCRA no que se refere a demarcação de terras indígenas e de quilombolas. Os autores do requerimento foram os Deputados Alceu Moreira (PMDB/RS), Marcos Montes (PSD/MG), Nilson Leitão (PSDB/MT), Valdir Colatto (PMDB/SC) e Luis Carlos Heinze (PP/RS).

A justificativa do RCP 16/2015, semelhante ao requerimento de CPI anterior, indica a existência de excessos por parte destes órgãos, os quais, por meio de processos administrativos fraudulentos, estariam expulsando proprietários legítimos de suas terras, a pretexto de demarcação de terras historicamente ocupadas por índios e remanescentes de quilombos, citando como casos específicos os de Mato Preto, Osório e Maquiné.

O Deputado Alceu Moreira (PMDB/RS), autor dos requerimentos de CPI 22/2013 e 16/2015 e, posteriormente Presidente da CPI, foi entrevistado durante a elaboração desta pesquisa. Questionado sobre a importância do tema para a criação de uma CPI sobre o assunto, o Deputado respondeu que:

Ter grupos de fora do país que estimulem grupos internos a colher narrativa indígenas como se verdade fosse. O próprio grupo contrata depois um antropólogo e a associação dos antropólogos é filiada a mesma corrente de pensamento, sem editá-la, sem nada. Não tem um edital de seleção para pegar uma pessoa qualificada, porque se tem uma narrativa indígena dizendo que uma área era terra indígena há duzentos anos atrás, pede-se um laudo antropológico como um documento cabal que por prova histórica, testemunhal ou de qualquer outra natureza prova que aquilo que o índio está dizendo é ou não verdade. Ora se ela é encomendada por um antropólogo que já vem por encomenda para fazer o laudo que interessa a parte que encomendou, a figura republicana, o Estado de Direito foi lesado por completo. É uma fraude completa neste processo.

Sobre a forma pela qual o Deputado se interessou pelo assunto, ele afirmou que “Essas injustiças acontecem e não raro, alguém vem dizer para nós, olha Deputado precisamos da sua ajuda porque nós somos vítimas disso e daquilo”.

O Deputado Alceu Moreira (PMDB/RS) publicou em seu perfil no Facebook em 15 de maio de 2013, matéria do sítio RuralBR que atribuía a iniciativa do requerimento à Frente Parlamentar da Agropecuária:

A Frente Parlamentar Agropecuária (FPA) protocolou nesta quarta, dia 15, com 210 assinaturas, a CPI da Funai, que deve apurar irregularidades na demarcação de terras indígenas feitas pela Fundação Nacional do Índio no país. A criação foi divulgada através do perfil da FPA no Twitter. A medida também deve investigar a atuação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

...

A maioria dos requerentes da CPI integra a FPA, para a qual as demarcações dessas áreas são prejudiciais aos produtores rurais. A criação da Comissão vem sendo articulada pelos parlamentares da Frente há alguns meses. De acordo com o presidente da FPA, Deputado Luis Carlos Heinze (PP-RS), agricultores estariam sendo expulsos de suas propriedades sem terem respeitadas escrituras e títulos de propriedade...

O regimento da Câmara permite que apenas cinco comissões funcionem simultaneamente. O autor da proposta acredita que é possível passar a CPI da Funai para a frente da fila, que tem 12 requerimentos.

– Cabe à FPA, aos produtores, pressionar o presidente da Casa para que ele dê prioridade a uma CPI que, se não for feita agora, pode desembocar uma guerra civil com muito sangue derramado.

A CPI foi criada em 28 de outubro de 2015 pelo Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB/RJ). Em 5 de novembro de 2015 foi interposto Recurso contra a criação da CPI pelos Deputados Erika Kokay (PT/DF), Paulo Pimenta (PT/RS), Edmilson Rodrigues (PSOL/PA), Ságua Moraes (PT/MT), Sarney Filho (PV/MA), Janete Capiberibe (PSB/AP), Padre João (PT/MG), Luiz Couto (PT/PB), Léo de Brito (PT/AC), Chico Alencar (PSOL/RJ), Nilto Tatto

(PT/SP), Glauber Braga (PSOL/RJ), Alessandro Molon (REDE/RJ) e Davidson Magalhães (PCdoB/BA), com a argumentação de que a CPI não se destinava a apurar fato determinado, exigência constitucional para a sua criação.

O recurso foi considerado antirregimental pelo Presidente da Câmara dos Deputados, sendo por isso devolvido aos seus autores sem análise da CCJC. Dessa forma, a Comissão iniciou seus trabalhos em 12 de novembro de 2015, elegendo seu Presidente o Deputado Alceu Moreira (PMDB/RS).

Embora a Comissão não fosse destinada à fiscalização de políticas ambientais, nem tivesse como foco órgãos da estrutura do MMA, alguns requerimentos apresentados no âmbito da Comissão tiveram esse escopo.

Nesse sentido, o Deputado Valdir Colatto (PMDB-SC) protocolou na Comissão em 16 de fevereiro de 2016 dois requerimentos relacionados à questão ambiental no projeto de duplicação da rodovia BR-101 em Santa Catarina, no trecho da travessia do Morro dos Cavalos, protocolados como 148/2016 e 152/2016. O primeiro deles, solicita ao IBAMA, o Estudo de Impacto Ambiental, o Relatório de Impacto Ambiental e ata de audiência pública referentes ao licenciamento ambiental do projeto de duplicação da rodovia BR-101 em Santa Catarina, no trecho da travessia do Morro dos Cavalos. Em resposta ao requerimento, o IBAMA, encaminhou o Ofício 2001.002845/2016-21 DILIC/IBAMA, esclarecendo que todos os dados solicitados se encontravam disponíveis na internet.

O segundo requerimento se trata de solicitação ao TCU de cópia do processo TC-003.582/2005-8, que tratou de irregularidades no projeto da travessia do Morro dos Cavalos, resultando no Acórdão do Plenário n. 533/2005, relatado pelo Ministro Augusto Sherman. Os requerimentos foram aprovados em reunião deliberativa ordinária da Comissão realizada no dia seguinte. O TCU respondeu a solicitação por meio do Aviso n. 218-GP/TCU, anexando cópia do processo solicitado no requerimento.

O relatório da área técnica do TCU em que foi baseado o Acórdão ressaltou a inexistência de licença prévia para a realização da obra de duplicação da BR-101, tanto por meio de viaduto quanto por meio de túnel:

54. Portanto, torna-se necessário que o Dnit, antes de proceder à licitação para a elaboração de projeto executivo referente ao trecho, realize os estudos necessários à avaliação da melhor alternativa de duplicação, considerando que não há, em termos concretos, elementos jurídicos suficientes para abandonar a solução consistente na construção de túnel ou de túneis sob o Morro dos Cavalos, que a solução por viadutos, além de não ser a melhor solução, atualmente alcança área indígena delimitada, diferentemente do que ocorria à época de seu licenciamento, que hoje não existe licença prévia para qualquer das soluções e, ainda, que a opção por soluções técnicas mais onerosas e menos adequadas como a que se pretende mediante a Concorrência 0310/04 deve-se fundamentar em elementos fáticos e jurídicos concretos, sob pena de configurar-se ato ilegítimo ou antieconômico.

A questão da terra indígena do Morro dos Cavalos, localizada em Palhoça em Santa Catarina foi um dos focos de discussão na CPI desde o seu início. Na primeira audiência pública da CPI, realizada em 1º de dezembro de 2015, o Deputado Valdir Colatto (PMDB/SC) questionou a convidada a este respeito:

Mas eu quero falar com a senhora sobre o Morro dos Cavalos, localizado em Santa Catarina, na cidade de Palhoça, nossa região. A senhora trabalhou como antropóloga no Morro dos Cavalos, em Santa Catarina?

Anteriormente, o Deputado Valdir Colatto (PMDB/SC) havia sido questionado em entrevista ao Jornal Diário Catarinense, em 29 de abril de 2015, um dia após o requerimento de CPI ter sido protocolado na Câmara dos Deputados, sobre este assunto. Ao responder à pergunta do Jornal sobre as denúncias de fraudes na atuação da FUNAI em Morro dos Cavalos, o Deputado afirmou que:

Morro dos Cavalos é um escândalo isso que estão fazendo lá. O próprio Tribunal de Contas da União já está atuando ali. É dinheiro público que está indo pra lá que é dinheiro de toda a população. Então vamos deixar essas coisas acontecerem até quando? Alguém tem que pôr o freio nisso.

Na mesma data, 16 de fevereiro de 2016, o deputado Valdir Colatto (PMDB/SC) apresentou ainda um terceiro requerimento, 154/2016. A proposição se tratava de intimação para que fossem ouvidos na qualidade de testemunhas, os Consultores Legislativos da Câmara dos Deputados Newton Tavares Filho e Tarcísio Gomes de Freitas. O requerimento foi aprovado na reunião deliberativa ordinária da comissão realizada em 17 de fevereiro de 2016.

A reunião para tomada dos depoimentos ocorreu em 18 de fevereiro de 2016. O consultor Tarcísio Gomes de Freitas teve como foco da sua fala, a questão do licenciamento ambiental, especificamente com relação aos intervenientes do processo:

Mas, para o tema específico, eu vou tratar do licenciamento ambiental, e não só do licenciamento ambiental, mas da ação dos intervenientes do licenciamento. Fala-se muito: o licenciamento ambiental é um problema nos investimentos de infraestrutura? O licenciamento ambiental causa problema? Causa, isso é fato. Causa. Mas por que causa problema? A pior relação não é a do empreendedor com o órgão licenciador. Essa relação é boa. Ela costuma ser boa. Muitas vezes, a ação do interveniente é que tem causado problema. E nessas ações de interveniente, aquela que tem causado mais problema, pelo menos na experiência nossa na área de infraestrutura de transportes, é a FUNAI...

E cada órgão interveniente solta a sua instrução normativa. Isso, de certa forma, perturba o processo de licenciamento e dá margem a ele, muitas vezes, de deixar de ser técnico e passar a ser ideológico...

Quando a gente levantava o problema do licenciamento, a gente reparava o seguinte: tudo que está com bola vermelha eram empreendimentos em que eu tinha problema com a FUNAI, especificamente, porque havia repercussão em terra indígena e, aí, o problema era com a FUNAI. Então, BR-280, em Santa Catarina; Túnel do Morro dos Cavalos, na BR-101, em Santa Catarina, BR-080, BR-242 e BR-158 em Mato Grosso; a BR-116, no Rio Grande do Sul, BR-163; BR-101, em Alagoas, BR-386, no Rio Grande do Sul; BR-116, uma infinidade.

Em virtude disso, o Deputado Nilson Leitão (PSDB/MT) solicitou ao IBAMA informações e documentos relativos a quatro rodovias federais que passam por terra indígena: BR-230, próximo a Terra Indígena Parakanã (no estado do Pará), BR-174, no trecho da Terra Indígena Waimiri-Atroari; BR-163 – nos estados do Mato Grosso e do Pará e BR-101, no trecho do Morro dos Cavalos. Esta solicitação foi realizada por meio do requerimento 169/2016, protocolado em 24 de fevereiro de 2016. O requerimento foi aprovado em reunião deliberativa ordinária da CPI em 8 de março de 2016. O IBAMA encaminhou os documentos solicitados à CPI em 9 de maio de 2016, por meio do Ofício 2001.004914/2016-31 DILIC IBAMA.

Em reunião da CPI de 1º de março de 2016, foi anunciado o recebimento do Aviso n. 95-GP/TCU do Tribunal de Contas da União, com planilha em mídia eletrônica, contendo informações sobre os acórdãos e processos no Tribunal de Contas da União envolvendo transferências de valores relacionados ao INCRA.

Assim, em 2 de março de 2016, a Deputada Tereza Cristina (PSB-MS) apresentou o requerimento 192/2016, para solicitar ao TCU cópia de processos que trataram de irregularidades na desapropriação, compra de terra, distribuição de lotes pelo INCRA, relacionados à Fazenda Teijin, à Fazenda São Gabriel e à Fazenda São Marcos no Estado do Mato Grosso do Sul, bem como de outros procedimentos realizados com o mesmo assunto. O requerimento foi aprovado em reunião deliberativa ordinária da Comissão realizada em 8 de março de 2016. O requerimento foi respondido por meio do Aviso n. 563/GP-TCU, recebido em 11 de julho de 2016 anexando cópia dos TCs 000.517/2016-0, 021.588/2008-4, 021.359/2007-3 e 005.331/2011-0, e dos Acórdãos 753/2008 e 2.609/2012, ambos do Plenário do Tribunal, acompanhados dos respectivos relatórios e votos fundamentadores. O Acórdão 2.609/2012 tratou especificamente da concessão de licenciamentos ambientais nos assentamentos de reforma.

O TCU informou também a existência de processos em andamento que apuravam irregularidades ocorridas no âmbito de Superintendências Regionais do Incra: TC028.947/2011-8, TC020.166/2015-0, TC023.970/2015-4, TC020.170/2015-7, TC023.998/2015-6, TC024.400/2015-7, TC023.920/2015-7, TC023.974/2015-0 e TC024.602/2015-9. Por fim, o TCU informou que também possuíam relação com esse tema os processos TC021.222/2010-0 e TC007.766/2007-0.

A deputada Tereza Cristina (PSB/MS), por meio do Requerimento n. 288/2016, de 5 de julho de 2016, voltou a solicitar processos de fiscalização realizados pelo TCU (TC 020.918/2008-7, TC 027.521/2006-6, TC 006.617/2012-3, TC 021.081/2009-4, TC 021.222/2010-0, TC 013.842/2011-2 e TC 017.742/2016-1). Novamente a questão do licenciamento ambiental neste requerimento foi levantada pelo TCU, o qual abordou o assunto nos processos solicitados pela Deputada. O requerimento foi aprovado pela Comissão na reunião deliberativa ordinária de 6 de julho de 2016. O TCU enviou à CPI, em 20 de julho de 2016, o

Aviso n. 612-GP/TCU, em resposta ao requerimento 288/2016, informando que estavam sendo adotadas as providências pertinentes para o seu atendimento.

Em entrevista realizada nesta pesquisa, a Deputada Tereza Cristina (PSB/MS) foi questionada sobre o surgimento do interesse pelo assunto para a inclusão em sua agenda de trabalho legislativo, respondendo que:

Eu sou produtora rural de origem. Fui diretora da Federação da Agricultura do meu estado, Mato Grosso do Sul, fui secretária de produção no meu estado e a área ambiental está diretamente ligada com a área rural.

Ao ser questionada sobre de que forma ela toma conhecimento deste tipo de problema, ela afirmou que:

Principalmente dos produtores rurais, dos indígenas. Ontem mesmo fui abordada aqui por uma série deles. Gente até do Nordeste. Como sabem que eu milito um pouco nesta área, eu tenho sido procurada até por outras regiões que não a minha. Mas nas minhas bases, cada vez que eu vou, é raro o município que eu vou que não tem este tipo de problema... Eu ouço dos prefeitos, dos produtores rurais, das associações e as vezes de alguns vereadores. Mas geralmente não é nem da classe política, eu ouço isso de quem está sofrendo na pele o problema.

Em 14 de março de 2016 foi apresentado novo requerimento pelo Deputado Valdir Colatto (PMDB/SC), número 198/2016, solicitando informações relativas a impedimentos de natureza fundiária, indígena e ambiental. Desta vez, o pedido foi dirigido ao Consórcio Norte Energia e tratou especificamente do empreendimento da Usina Hidrelétrica Belo Monte. O requerimento foi aprovado em reunião deliberativa ordinária realizada em 18 de maio de 2016. Não foi encontrada resposta a esta solicitação entre os documentos da CPI. O assunto havia sido abordado em 3 de março de 2016, em depoimento à Comissão realizado por Lorenzo Carrasco Bazúa, jornalista mexicano.

O requerimento 285/2016, de autoria do Deputado Valdir Colatto (PMDB-SC), solicitou a instauração de procedimento de auditoria visando a apuração de indícios de malversação de recursos públicos na demarcação da área indígena do Morro dos Cavalos. O requerimento inicialmente não tratava de licenciamento, no entanto, o assunto fez parte da fiscalização realizada pelo TCU. O requerimento apresentado em 5 de julho de 2016, foi aprovado em reunião deliberativa ordinária realizada no dia seguinte. O TCU informou, por meio do Aviso 609-GP/TCU, de 18 de julho de 2016, a autuação do processo n. TC-021.223/2016-5 para investigação dos fatos apresentados pelo Deputado.

A CPI não encerrou os seus trabalhos, pois o Presidente da Câmara dos Deputados não conseguiu colocar em votação nova prorrogação da CPI em agosto de 2016. Por este motivo não houve relatório final da CPI. Para que pudesse ser dada continuidade às investigações, foi realizado novo requerimento de CPI, protocolado como RCP 26/2016 em 24 de agosto de 2016 pelo Deputado Nilson Leitão - PSDB/MT. A nova CPI foi criada em 30 de agosto de 2016 e

constituída em 17 de outubro de 2016. Em sua primeira reunião, realizada em 25 de outubro, foi confirmado o caráter de continuidade em relação à CPI anterior:

E, salvo melhor juízo, esta CPI tem o mesmo objeto daquela que se encerrou há pouco tempo, sem relatório (Deputado Nilto Tatto)

É uma continuidade (Deputado Nelson Marquezelli)

A transferência dos documentos da CPI da FUNAI e INCRA para a CPI da FUNAI e INCRA 2 foi determinada pelo Presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia (DEM/RJ), por meio do Ofício n. 1.762, de 29 de novembro de 2016. O Deputado Alceu Moreira (PMDB/RS) presidiu também a nova CPI.

Nesta segunda CPI, o único requerimento ligado a questão ambiental foi apresentado por Deputados de pauta ambientalista, diferentemente da primeira, quando todos os requerimentos aqui relacionados foram protocolados por Deputados ligados ao setor rural. De fato, entre os noventa e três requerimentos apresentados na CPI nos últimos meses de 2016, somente onze foram de autoria de Deputados ligados ao governo.

No mesmo sentido, deve-se registrar que o impeachment da Presidente da República fez com que a identificação dos Deputados com o governo ou com a oposição mudasse entre a primeira e a segunda CPI. Assim, os autores do requerimento na segunda CPI eram oposição neste momento, enquanto que eram governo durante a maior parte da primeira CPI. Os Deputados Marcon (PT/RS) e Valmir Assunção (PT/BA) foram os autores do requerimento 16/2016, protocolado em 10 de novembro de 2016.

Este requerimento solicitava ao Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) cópias dos requerimentos de autorização de pesquisa ou de concessão de lavra de recursos minerais na região do quilombo Morro Alto, localizado entre os municípios de Maquiné e Osório, no Estado do Rio Grande do Sul, inclusive no que se refere ao licenciamento ambiental e às condicionantes do empreendimento. A área do quilombo em questão foi tema da CPI desde o início dos trabalhos, sendo citada no requerimento que deu origem à primeira CPI da Funai e do Incra. Este mesmo requerimento havia sido protocolado anteriormente na primeira CPI como 265/2016, em 8 de junho de 2016, aprovado em reunião de 7 de julho de 2016. Entretanto, em função do término da primeira CPI, o seu objetivo não havia sido atingido.

5.17 Belo Monte I

A deputada Simone Morgado (PMDB/PA) apresentou o requerimento 74/2015 na CFFC em 29 de abril de 2015 com o objetivo de requerer:

ao Ministro de Estado de Minas e Energia, junto à Eletrobrás, cópias do Estudo de Impacto Ambiental do empreendimento da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, além de todos os contratos, cronogramas físico-financeiros, cronogramas de execução e das planilhas com os valores já repassados entre a Norte Energia S.A e as Empresas Associadas Engetec Engenharia Ltda, Agrar Consultoria e Estudos Técnicos S/C Ltda,

Verthic Consultoria Participações Ltda, Consórcio Lei-Belo Monte, CKTR Brasil Serviços Ltda, Lago Azul Transmissão S.A, DANDOLINI & WILLY- DWE Empreendimentos Florestais Ltda, Naturasul Florestal Ltda, FX Minas Construções e Empreendimentos Ltda, Forest Serviços Ltda- EPP e Penha Construtora Ltda.

A justificativa do requerimento esclarece que a Deputada esteve no município de Altamira, no estado do Pará, em 4 de dezembro de 2014, para participar da Reunião do Comitê Gestor Indígena para as Ações Referentes aos Programas de Compensação da UHE Belo Monte. Naquela oportunidade, a Deputada ouviu dos índios das tribos do Médio Xingu reclamações e reivindicações. Entre os problemas estavam a execução imediata dos projetos de geração de emprego e renda, falta de acesso à água potável, projetos habitacionais para os realocados e a construção da Casa de Saúde Indígena (CASAI).

A proposição foi aprovada na CFFC em 6 de maio de 2015, com a subscrição do Deputado Vanderlei Macris (PSDB/SP). A proposição aprovada deu origem ao Requerimento de Informação 449/2015, de autoria da CFFC e protocolado em 7 de maio de 2015. A resposta do MME foi encaminhada a Câmara dos Deputados, por meio do Aviso nº 190/2015/GM-MME, de 19 de agosto de 2015.

5.18 Belo Monte, Santo Antônio e Jirau II

O Deputado Altineu Côrtes (PR/RJ) apresentou na CME o requerimento 39/2015 em 14 de maio de 2015, tendo como objetivo a realização de audiência pública com o Ministro de Minas e Energia, Eduardo Braga, representante da ANEEL, bem como também representantes das concessionárias das usinas de Belo Monte, Jirau e Santo Antônio, para debater os atrasos nas obras destas hidrelétricas.

A justificativa do requerimento apresenta como origem, matéria publicada no jornal O Globo em 28 de abril de 2015. De acordo com a notícia veiculada, a ANEEL negou pedido de adiamento de cronograma realizado pelas concessionárias Energia Sustentável do Brasil e Norte Energia em relação aos atrasos nas obras das usinas hidrelétricas de Jirau e Belo Monte. Adicionalmente, a ANEEL ainda não havia avaliado pedido semelhante realizado pela responsável pela hidrelétrica de Santo Antônio, no Rio Madeira.

Em virtude da decisão da ANEEL, os consórcios deveriam cumprir o acordado em contrato, ou seja, comprar energia e distribuir a seus clientes na data inicialmente prevista para conclusão da obra, operação que seria causadora de grande prejuízo a essas empresas.

O requerimento foi apreciado e aprovado por unanimidade na Comissão em 10 de junho de 2015, ocasião em que foi subscrito e defendido pelo Deputado Joaquim Passarinho (PSD/PA), em virtude da ausência do autor. O Deputado relatou que o tema era importante pois “a estória que a gente ouve é que fizeram a licitação de Belo Monte sem licença ambiental completa”. A audiência pública foi realizada em 8 de julho de 2015, em audiência conjunta da CINDRA, CME e CMADS, já tratada no capítulo 5.4.

Em 20 de maio de 2015, o Deputado Altineu Côrtes (PR/RJ) apresentou nova proposição na CME, desta vez para realização de fiscalização pelo órgão de controle externo. A PFC 33/2015, de justificativa idêntica ao requerimento 39/2015, destinou-se a realização de auditoria, por parte do TCU, na ANEEL, especificamente quanto a questão dos atrasos nas obras das Hidrelétricas.

Em 9 de julho de 2015 a PFC foi enviada ao TCU, em virtude da aprovação de seu relatório prévio na CME na véspera. Por meio do Aviso n. 731-GP/TCU, o TCU informou o autuamento do processo com o n. TC-016.658/2015-9, o qual posteriormente resultou no Acórdão 946/2016.

A questão do licenciamento ambiental não foi abordada no Acórdão. Entretanto, foi mencionada indiretamente pelo TCU no relatório da equipe técnica da auditoria governamental realizada, pois de acordo com a defesa da concessionária, a demora na emissão do licenciamento ambiental por parte dos órgãos ambientais teria resultado em atraso na conclusão das obras. Sobre isso, a ANEEL havia se manifestado no sentido que:

a obtenção das licenças ambientais corre por conta e risco do empreendedor, conforme prescrevem o Edital do Leilão 06/2009 e o Contrato de Concessão 001/2010. Além disso, a emissão da LI ocorreu dentro do prazo previsto na legislação ambiental, não havendo excludente de responsabilidade a ser reconhecido.

A assessoria do Deputado, consultada sobre o interesse do Deputado pelo tema, informou que ele procura por temas na mídia que sejam afetos ao seu mandato, como foi o caso da notícia que deu origem a este requerimento.

Após a realização da audiência, o Deputado João Carlos Bacelar (PR/BA) apresentou o requerimento 58/2015, protocolado em 20 de julho de 2015 para realização de visita à usina hidrelétrica de Belo Monte, no Estado do Pará, com a finalidade verificar o estágio atual da obra.

O requerimento foi apreciado na reunião deliberativa ordinária da Comissão de 12 de agosto de 2015, sendo aprovado unanimemente. O autor não se encontrava presente para a defesa do requerimento, entretanto, o requerimento permaneceu na ordem do dia devido à subscrição da proposição por parte dos Deputados Joaquim Passarinho (PSD/PA), José Rocha (PR/BA), Davidson Magalhães (PC do B/BA) e Lucio Mosquini (PMDB/RO). O Deputado Lucio Mosquini, ao se manifestar pela subscrição do requerimento, sugeriu que a comitiva se informasse também acerca das linhas de transmissão, bem como das subestações elevadoras. A visita foi realizada em 27 de outubro de 2015.

5.19 Amazon Air Water

Em 15 de maio de 2015, o Deputado Sarney Filho (PV/MA) protocolou o RIC 513/2015, destinado a receber informações da Ministra do Meio Ambiente a respeito de

empreendimento da empresa Ô Amazon Air Water, a qual, segundo informações colhidas na internet, estaria prestes a produzir água a partir da umidade presente no ar. Entre as perguntas do requerimento de informação há uma sobre a existência de licenciamento ambiental para o empreendimento, no âmbito do IBAMA.

A notícia sobre o empreendimento vinha sendo amplamente divulgada em sítios de notícias como o portal da Folha de São Paulo, em 23 de novembro de 2014 e no G1, em 28 de fevereiro de 2015. Adicionalmente, parte considerável da justificativa do requerimento de informação foi retirada de notícia veiculada pelo sítio Portal da Amazônia, como é o caso do trecho a seguir:

...o pesquisador Antônio Nobre, autor do relatório "O Futuro Climático da Amazônia", não aprova a ideia de retirar água da umidade do ar. "Quando a atmosfera está contaminada por fumaça ou fuligem, na estação seca na Amazônia, por exemplo, e outros componentes tóxicos de poluição urbana, então a água condensada por meios artificiais terá os mesmos contaminantes do ar, o que determina a necessidade de caros sistemas de purificação química, que por sua vez aumentam o custo", explica.

O requerimento foi respondido por meio do Ofício nº 766/2015/GM-MMA, datado de 6 de julho de 2015, informando que:

Sobre o assunto, informo a Vossa Excelência que o Ministério do Meio Ambiente não dispõe das informações solicitadas e que não há processo de licenciamento ambiental do referido empreendimento em trâmite no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis Ibama.

De acordo com a assessoria do PV na Câmara dos Deputados, o requerimento foi realizado a partir de uma iniciativa de integrantes da executiva do PV, os quais se preocuparam a respeito deste tipo de empreendimento, inédito no Brasil.

5.20 Comissão Especial da Desburocratização

O Deputado Valdir Colatto (PMDB/SC) solicitou em 11 de junho de 2015 a criação de uma Comissão Especial com o objetivo de "atualizar a legislação brasileira, que engessa o setor produtivo e coloca em risco a competitividade internacional, elevando o valor da alimentação do consumidor brasileiro", por meio do requerimento 2125/2015.

Em sua justificativa, o Deputado indica que "existem 16.250 atos, leis, decretos e portarias somente na área ambiental", desta forma, pode-se entender que o processo do licenciamento ambiental se encontra no âmbito de atuação da Comissão.

Em 13 de dezembro de 2011, o autor foi o responsável pelo lançamento da Frente Parlamentar da Desburocratização da qual se tornou Presidente. Ao ser entrevistado para o Diário do Nordeste, em 10 de abril de 2012, o Deputado:

informou que o grupo ainda não possui um projeto no qual vai amparar a discussão porque está avaliando a legislação vigente e discutindo com especialistas os principais pontos a fim de buscarmos uma modernização do que já existe. Colatto admitiu que vários colegas recebem diariamente reclamações de prefeitos sobre o assunto.

Na presente legislatura, a Frente foi recriada a partir do Requerimento 1874/2015, apresentado em 14 de maio de 2015. O lançamento da Frente ocorreu em 10 de junho de 2015, um dia antes da apresentação do requerimento 2125/2015.

Desde o lançamento da Frente Parlamentar em 2011, o tema esteve presente em sessenta e dois discursos do Deputado. Entre estes, dois são importantes para esta pesquisa por demonstrar a existência de incentivos externos para a escolha deste tema:

Pesquisa da CNI mostra que 80% dos brasileiros acham que o Governo precisaria ter como prioridade a desburocratização. A burocracia inferniza este País. Nós temos dados impressionantes sobre isso, Sr. Presidente - Discurso realizado em 20 de dezembro de 2013.

Todos os dias ouvimos dos empresários: 'Se é tão bom ser empresário, por que quem fala contra as empresas e contra os empreendedores não monta uma empresa, contrata empregados, paga imposto, todos os encargos no fim do mês, num país burocrático que não nos deixa trabalhar, com um governo que atrapalha, ao invés de ajudar, numa burocracia infernal que provoca a corrupção?' - Discurso realizado em 14 de dezembro de 2017.

Ao ser questionado em entrevista realizada para esta pesquisa, o Deputado confirmou ser demandado sobre o tema. Em suas palavras:

O clamor da sociedade brasileira é acabar com a burocracia... As pessoas estão sendo atrapalhadas pelo poder público... Então, a sociedade brasileira tem como uma das pautas principais a desburocratização, a gente sente isso, onde se fala, com quem se fala, todos estão de acordo.

O requerimento apresentado pelo Deputado Valdir Colatto (PMDB/SC) não foi apreciado até a data de realização desta pesquisa, motivo pelo qual a Comissão Especial solicitada não foi criada.

5.21 Malha ferroviária do ramal Santos-Cajati

O Deputado Samuel Moreira (PSDB/SP) apresentou o requerimento 65/2015 na CVT em 17 de junho de 2015 para realização de audiência pública destinada a debater os termos do cumprimento de determinação judicial constantes de Ação Civil Pública 0004435-28.2014.403.6104. Esta ação é movida pelo Ministério Público Federal contra a concessionária América Latina Logística Malha Paulista S.A (ALL) e trata da reativação da malha ferroviária do ramal Santos-Cajati, no estado de São Paulo.

Em 24 de agosto de 2015, o autor apresentou novo requerimento, protocolado na Comissão com o número 88/2015 para incluir representante do Ministério Público Federal -

Procuradoria da República em Santos entre os convidados para a audiência pública solicitada pelo requerimento 65/2015.

Quando da apresentação do primeiro requerimento, o último ato do processo judicial a ser discutido na audiência pública, era um ato ordinatório do juiz federal responsável pelo processo, envolvendo a questão do licenciamento ambiental para a reativação do ramal ferroviário:

... Na mesma via, foi determinado ao IBAMA que apontasse, no prazo de 30 (trinta) dias, eventuais pendências ambientais presentes no projeto de recuperação da via férrea em questão, que deverão ser atendidas no prazo máximo de 30 (trinta) dias, pela empresa concessionária, a contar da ciência das informações prestadas pela dita autarquia. Em resposta, o IBAMA manifestou-se às fls. 567/568 e 831/832, argumentando que para reativação do ramal ferroviário no trecho Santos-Cajati se faz necessária à observância do "estatuído nas normas de regência do licenciamento ambiental", tendo como passo inicial a entrega do Termo de Referência à empresa concessionária para elaboração do EIA/RIMA. Em ato contínuo, alega que se desincumbiu da tarefa inicial, posto que entregou o Termo de Referência nº 009/2014 COTRA/IBAMA, em 1º de julho de 2014, e que a partir daí iniciou-se o prazo de 2 (dois) anos para elaboração do estudo principal pelo empreendedor. Sustenta que o prazo para entrega do EIA/RIMA está em curso e que após a sua entrega, seguirá o rito previsto na legislação que é composto de diversas fases com prazos diferenciados. Por sua vez, a AMERICA LATINA LOGÍSTICA MALHA PAULISTA S/A, em seu petítório de fls. 824/830, corroborou as assertivas aduzidas pelo IBAMA, informando, inclusive, que já contratou a elaboração do EIMA/RIMA, que tem como prazo para sua conclusão de aproximadamente um ano. Sob o mesmo enfoque, apresenta projeto de recuperação da via férrea carreado às fls. 826/830. Diante de tais fatos, verifico que a reativação do trecho em questão é complexa e que, em princípio, os atos já praticados estão dentro dos prazos estabelecidos na decisão de fls. 468/469. Assim, dê-se vista ao MPF do referido projeto e da manifestação do IBAMA de fls. 831/833, por 10 (dez) dias.

O requerimento 65/2015 foi aprovado em reunião deliberativa ordinária da Comissão realizada em 15 de julho de 2015 e o requerimento 88/2015 CVT foi apreciado e aprovado na Comissão em 26 de agosto de 2015. Entretanto, ambos foram arquivados em 6 de junho de 2016, sem a realização da audiência, com a justificativa de que o autor não era mais membro da Comissão naquela data.

Independentemente da audiência, o autor do requerimento se reuniu com o Ministro dos Transportes e com o diretor da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) em 17 de setembro de 2015 para tratar, entre outros assuntos, da reativação da ferrovia Santos-Cajati.

Embora não tenha apresentado nenhum requerimento formal para tratar do assunto, deve-se registrar que o Deputado Carlos Zarattini (PT/SP) também tratou do assunto em reunião com a presença de ANTT e da América Latina Logística, realizada em 7 de outubro de 2015, realizando uma ação de controle latente.

5.22 Parque Eólico de Casa Nova

O Deputado Jaime Martins (PSD/MG), em 16 de julho de 2015, protocolou na CME, a Proposta de Fiscalização e Controle 46/2015, para realização de auditoria pelo TCU destinada a verificar a ocorrência de irregularidades na aplicação de recursos públicos federais nas obras de implantação do Parque Eólico de Casa Nova, no estado da Bahia.

O relatório prévio da PFC, apresentado pelo Deputado Paulo Azi (DEM/BA) foi aprovado em reunião deliberativa ordinária da Comissão, realizada em 16 de dezembro de 2015. O processo foi autuado no TCU com o número TC-035.254/2015-7, resultando no Acórdão do Plenário n. 1.082/2016.

A questão do licenciamento ambiental nesta obra já havia sido abordada em relatórios anteriores do TCU, como demonstram os itens 37, 38 e 42 do relatório da área técnica do TCU:

37 ...Ocorre que problemas com a obtenção de licenças ambientais vinham atravancando a conclusão desta obra, como relatado no Acórdão 1.231/2014-Plenário e no Acórdão 1.948/2015-Plenário (TC-007.173/2012-1, Fiscobras 2012)

38. Nesse sentido, verifica-se que a conclusão de um trecho de cerca de dezesseis quilômetros da LT estava inviabilizada devido à inexistência de acordo com os proprietários de terras por onde passará a linha. Isso porque o Parque Eólico não possui Declaração de Utilidade Pública (DPU), o que impossibilita a expropriação legal de terras para a realização das obras. Tal se dá por causa da inexistência de Outorga de Autorização da Aneel, cuja negativa deve-se à intempestividade da Chesf em apresentar as licenças ambientais pertinentes no ato da habilitação do leilão que participara. Segundo a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), a estatal não teria apresentado oportunamente as licenças ambientais que atendessem o disposto no art. 5º, § 3º, inciso XII, da Portaria 21/2008, fazendo com que ficasse impedida de participar do Leilão de Fontes Alternativas LFA 007/2010. Entretanto, a estatal assegurou sua participação no certame mediante a obtenção de medida liminar no Mandado de Segurança (MS) 2010.51.01.490189-7.

...

42. Nada obstante isso, verificou-se na inspeção de 2015 que as obras da LT ainda estavam paralisadas em função da necessidade de renovação da Autorização de Supressão de Vegetação (ASV) junto ao órgão ambiental local. A renovação da autorização estava sob análise do Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Bahia (INEMA/BA) quando da inspeção. Além disso, a estatal alegara que a conclusão de tais obras não levaria mais do que quatro meses a partir de sua liberação. De fato, em resposta ao ofício de diligência (peça 8, p. 5-6), esclarece a estatal que o INEMA já vistoriou o local e que a autorização seria emitida até o final de abril. Assim, concluir-se-ia a LT até agosto de 2016.

De acordo com a assessoria do Deputado, o requerimento foi decorrente de denúncia publicada em 1º de junho de 2015 no jornal Estado de Minas. Em virtude de a questão afetar o eleitorado do Deputado, ele resolveu requerer a ação de controle.

5.23 Normas do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)

O Deputado Josué Bengtson (PTB/PA) protocolou dois Projetos de Decreto Legislativo destinados a sustação de atos normativos do Poder Executivo, protocolados como PDC 170/2015 e PDC 171/2015. De acordo com a assessoria do Deputado, a demanda para realização dos projetos foi oriunda da Frente Parlamentar da Agropecuária, da qual o Deputado é membro.

O PDC 170/2015 tem como objetivo sustar a Resolução n. 1, de 23 de janeiro de 1986, do CONAMA. O projeto encontra-se na CMADS desde 28 de agosto de 2015, sem previsão de ser votado. Em 11 de maio de 2016, o Deputado Daniel Coelho (PSDB/PE) apresentou o requerimento 97/2016 na Comissão para discussão do PDC, convidando o Presidente do CONAMA, o Diretor de Licenciamento Ambiental do IBAMA, representantes de governos estaduais junto ao CONAMA, da comunidade científica, do Instituto Judicial Global do Meio Ambiente e o Ministro Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamin, do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Em reunião deliberativa ordinária na CMADS, realizada em 18 de maio de 2016, o requerimento foi rejeitado, em votação realizada mediante verificação nominal. O Deputado Josué Bengtson (PTB/PA) encaminhou contrariamente ao requerimento, visto que a apreciação do PDC se encontrava na pauta daquela reunião da Comissão, de modo que a aprovação do requerimento adiaria a votação do PDC. Entretanto, foi pedida vista do PDC 170/2015 pelos Deputados Adilton Sachetti (PSB/MT), Tereza Cristina (PSB/MS), Valdir Colatto (PMDB/SC) e Victor Mendes (PSD/MA), sendo concedida vista conjunta, retirando o PDC da pauta.

O PDC 171/2015, por sua vez, destina-se a sustar a Resolução n. 237, de 19 de dezembro de 1997, do CONAMA. O projeto encontra-se na CCJC desde 8 de outubro de 2015, já tendo sido retirado de pauta em cinco oportunidades. Na CMADS, o parecer elaborado pelo relator Eduardo Bolsonaro (PSC/SP) foi pela aprovação. Entretanto, o seu parecer foi derrotado, sendo designado vencedor o parecer do Deputado Ricardo Tripoli (PSDB/SP), o qual se tornou o parecer da Comissão em 30 de setembro de 2015. O projeto foi então enviado à CCJC, na qual o Deputado Alceu Moreira (PMDB/RS) apresentou seu parecer em 4 de novembro de 2016 pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação. Até o fim de 2017, este parecer ainda não havia sido votado.

Com o mesmo objetivo, o Deputado Josué Bengtson (PTB/PA) apresentou a indicação 892/2015 em 27 de agosto de 2015, sugerindo que o CONAMA instaurasse processo com vistas à revogação ou revisão da Resolução 237/1997. A Casa Civil da Presidência da República respondeu a indicação por meio do Aviso nº 124/2016/C.Civil, de 14 de março de 2016.

Na resposta apresentada pelo Poder Executivo, a Chefe de Gabinete do Ministro de Meio Ambiente informou que o CONAMA recebeu do presidente da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA) proposta de revisão das Resoluções

CONAMA n. 237/1997 e n. 001/1986, com previsão de apreciação posterior na Câmara Técnica de Controle do Meio Ambiente.

5.24 Contaminação por urânio

O Deputado Sarney Filho (PV/MA) apresentou em 25 de agosto de 2015 o requerimento de informação 916/2015 com o objetivo de questionar a Ministra do Meio Ambiente sobre “a contaminação por urânio de poços de água que abastecem a região de Lagoa Real, na Bahia, nas proximidades da mineração de Caetité, sob o controle das Indústrias Nucleares Brasileiras”.

De acordo com a justificativa da proposição, foi divulgado pelo jornal Estado de São Paulo em 22 de agosto de 2015 que:

foi identificado que um grupo de poços de água que abastecem a população de Lagoa Real, na Bahia, está contaminado por urânio com índices até quatro vezes o permitido pela Organização Mundial da Saúde (OMS). A contaminação, segundo o jornal, decorreu das atividades do complexo de mineração de urânio de Caetité, pertencente às Indústrias Nucleares Brasileiras (INB)

De acordo com a reportagem publicada, embora laudos da INB tenham detectado a contaminação em 2014, nenhuma informação sobre o problema havia chegado ao Ministério do Meio Ambiente:

Os laudos técnicos da INB, aos quais a reportagem teve acesso, apontam que a estatal realizou duas inspeções na água consumida pela família de Osvaldo Antônio de Jesus. Na primeira coleta, feita em outubro de 2014, encontrou uma quantidade de urânio mais de quatro vezes superior ao limite permitido para o consumo humano, conforme critérios estabelecidos pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama).

Nenhuma informação sobre isso chegou ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), à prefeitura de Lagoa Real ou à família.

A assessoria técnica do PV confirmou que o requerimento foi realizado em virtude da divulgação do problema na mídia. De acordo com o assessor, há constante pesquisa na mídia sobre matérias que permitam alguma atuação parlamentar.

Dentre as perguntas apresentadas pelo Deputado em seu requerimento de informação, duas envolviam a questão do licenciamento ambiental, sendo endereçadas à Ministra de Meio Ambiente. Essas questões foram numeradas no requerimento como 4.1 e 4.2:

4.1. O empreendimento tem licença de operação? Em caso positivo, desde quando?

4.2. Não havendo licença de operação definitiva, que procedimentos o Ibama irá adotar para solucionar o problema?

A resposta do MMA foi recebida pela Câmara dos Deputados em 21 de outubro de 2015, por meio do Ofício nº 1259/2015/ASPAR/GM-MMA e apresentava, nos seguintes termos, o esclarecimento sobre os questionamentos realizados:

4.1. Sim. As atividades do Complexo Mínero Industrial de Lagoa Real e Jazida Cachoeira estão amparadas pela Licença de Operação - LO nº 274/2002 de 29/10/2002, que se encontra em processo de renovação.

4.2. A INB detém LO em processo de renovação.

5.25 Porto Norte Capixaba

O Deputado Sergio Vidigal (PDT/ES) protocolou na CVT requerimento 90/2015 para realização de uma audiência pública para debater problemas relacionados a instalação do Porto Norte Capixaba, projeto da mineradora Manabi. Seriam convidados para o debate, representantes da Secretaria de Portos da Presidência da República, da Secretaria de Transportes e Obras Públicas do estado do Espírito Santo, do Projeto Tamar e da Empresa Brasileira de Mineração e Logística (Manabi).

Em sua justificativa, o autor do requerimento aborda as pendências do projeto com relação a questão do licenciamento ambiental da obra:

O Porto Norte Capixaba, projeto da mineradora Manabi, anunciado em junho de 2012, com previsão de instalação na localidade de Degredo, em Linhares, aguarda a liberação de licenças ambientais do IBAMA, para que possa dar início às obras.

O Porto será mais um impulsionador estratégico para Linhares e região. Gerando oportunidades de empregos, e alavancando a economia local e com perspectivas para atração de novos investimentos.

Por outro lado, os órgãos ambientais e (de) desenvolvimento sustentável temem que trabalhos de 30 anos na preservação de tartarugas e outras espécies marinhas sejam comprometidos.

A análise de viabilidade ambiental ainda não foi concluída pelo IBAMA. O órgão ainda está analisando Estudo de Impacto Ambiental (EIA)

O requerimento foi aprovado em reunião deliberativa ordinária da Comissão realizada em 2 de setembro de 2015. Na oportunidade, foram incluídos convites na audiência para representantes da Secretaria de Estado de Desenvolvimento do Espírito Santo e da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ).

O autor do requerimento foi entrevistado para esta pesquisa e, quando questionado sobre a importância do projeto para a sua pauta legislativa, afirmou que:

Primeiro eu sou do Espírito Santo. E esse município, Linhares, ele é um município litorâneo que é cortado por rodovia, por ferrovia. E ainda tem um ingrediente interessante, é que conseguiu se colocar os municípios que são acima do Rio Doce como área da SUDENE. É um município com atividade petrolífera também muito em crescimento. Então o que ocorre. Tudo isso facilitou a atratividade da implantação

de um porto ao Norte do Estado. E aí o local mais adequado que acharam pela confluência da logística fosse essa região. E começou todo um processo de licenciamento, mas também começou todo um movimento ambiental contrário. Eu como parlamentar, me senti na responsabilidade de buscar uma audiência pública para a gente conhecer um pouco melhor o porquê na demora na aprovação do projeto e o porquê da manifestação contrária por parte dos ambientalistas.

O Deputado Sergio Vidigal (PDT/ES) falou sobre a origem do requerimento em dois momentos distintos. Primeiramente sobre aqueles que estavam envolvidos no debate, pois segundo ele:

Tinha uma demanda do setor empresarial pela implantação, pela atividade econômica e tinha uma demanda dos ambientalistas, contrária. E tinha toda uma lentidão do licenciamento.

Em outro momento da entrevista, respondendo sobre como o assunto chegou até o seu conhecimento, o Deputado afirmou que:

Esse problema, eu ouvi de um Deputado estadual do PDT lá de Linhares. Ele me trouxe a demanda. Nós conversamos com alguns setores e eu achei por bem que a gente fizesse uma audiência pública aqui na Câmara Federal. É uma atividade econômica importante para o Espírito Santo mas dependia do licenciamento de um organismo do Governo Federal, neste caso o Ibama.

A audiência pública não foi realizada. De acordo com o Deputado, talvez em virtude da questão ambiental ou talvez em decorrência do momento econômico que o país atravessava naquela época, desistiu-se da realização do projeto.

5.26 BR-101 – Morro dos Cavalos

O Deputado Ronaldo Benedet (PMDB/SC) apresentou proposição requerendo informações ao Ministro dos Transportes envolvendo as obras de duplicação da BR-101, no estado de Santa Catarina, protocolado em 17 de setembro de 2015 com o número 1153/2015. O Ministério dos Transportes encaminhou a resposta à Câmara dos Deputados por meio do Aviso n. 220/GM/MT, de 4 de novembro de 2015, o qual foi aditado pelo Aviso n. 221/GM/MT, de 5 de novembro de 2015.

A resposta suscitou novos questionamentos, que foram encaminhados ao Ministro dos Transportes, por meio do requerimento de informação 1463/2015, protocolado em 15 de dezembro de 2015. O Ministério dos Transportes respondeu este segundo requerimento por meio do Aviso nº 7/GM/MT, de 12 de fevereiro de 2016.

Na justificativa do primeiro requerimento de informação, o autor faz a solicitação com o objetivo do:

pleno atendimento dos usuários, a continuidade e regularidade do serviço público rodoviário de qualidade, a iminência da concessão, cuja licitação está prevista para 2016, e o status atual das obras

O primeiro requerimento, 1153/2015, não abordava a questão do licenciamento ambiental. No entanto, em função da resposta recebida pelo parlamentar, o licenciamento ambiental foi objeto de um dos questionamentos realizados pelo segundo requerimento de informação. Assim, o questionamento 'e' do requerimento de informação 1463/2015 questionava: "A quem caberá a responsabilidade pelo licenciamento ambiental e regularização da faixa de domínio?".

O Ministério dos Transportes respondeu, por meio da Nota Informativa n. 42/2016/DECON/SFAT/MT, de 5 de fevereiro de 2016 da seguinte forma:

A Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT fará constar do contrato da concessão a responsabilidade pelo licenciamento ambiental e pela regularização da faixa de domínio, que, pela característica específica do trecho da BR-101/SC em questão, ou seja, o trecho já está duplicado, a responsabilidade deverá recair sobre o futuro concessionário. Em algumas intervenções específicas, se for o caso, caberá à Empresa de Planejamento e Logística - EPL a responsabilidade pelo licenciamento ambiental.

O Deputado foi entrevistado para realização desta pesquisa. Questionado sobre a origem desta demanda na sua pauta parlamentar, ele afirmou que:

Em 2011, uma das coisas que as pessoas mais reclamavam na campanha era que a nossa viagem de Criciúma a Florianópolis, que a BR-101 sendo duplicada, não terminava nunca. Era uma obra que havia começado em 2004 e não andava, muito devagar.

5.27 BR-101 – Espírito Santo

O requerimento 3181/2015, de autoria do Deputado Marcus Vicente (PP/ES), protocolado em 30 de setembro de 2015, tinha como objetivo a criação de uma comissão temporária destinada a fiscalizar o andamento das obras na rodovia BR-101, no estado do Espírito Santo. Assim, em 5 de outubro de 2015, foi criada a Comissão Externa destinada a fazer o acompanhamento *in loco* e fiscalizar os planos de trabalho, obras realizadas, intervenções futuras, investimentos, obrigações e direitos adquiridos pela Concessionária Eco101, que administra o trecho da BR-101 que corta o Estado do Espírito Santo.

À época, se encontrava em funcionamento comissão similar na Assembleia Legislativa do Espírito Santo, Comissão Especial de Acompanhamento e Fiscalização das Obras da BR-101, criada em maio de 2015. Em reunião ordinária da comissão do Poder Legislativo estadual, realizada em 25 de agosto de 2015, o diretor da concessionária afirmou que:

Já estão com projetos concluídos, apresentados e aprovados pela agência (ANTT) e na iminência de iniciarmos ainda esse ano. O único entrave no momento é no processo de licenciamento ambiental, que depende de autorização do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA).

Na segunda reunião da Comissão Externa, datada de 3 de novembro de 2015, o Deputado Max Filho (PSDB/ES) abordou pela primeira vez na Comissão a questão do licenciamento ambiental:

Percebo que a Eco101 não tem iniciado, assim, com a presteza devida, porque o prazo dela de início da obra de duplicação propriamente dita é exatamente 2015. E veio sendo postergado, com a alegação de que o Governo Federal não emite as licenças ambientais. Então, o Governo Federal, poder concedente, ao mesmo tempo, termina justificando a indolência da concessionária em não fazer os investimentos a tempo e a hora, de forma até a se antecipar aos problemas. Como o tempo vai estourando, tem que começar agora até dezembro, até 2015, para não haver descumprimento de contrato.

O Deputado Max Filho (PSDB/ES) foi autor em 1º de outubro de 2015 de requerimento de informação, 1221/2015, encaminhado à Ministra do Meio Ambiente sobre a situação do Estudos Prévios de Impacto Ambiental e respectivos Relatórios de Impacto Sobre o Meio Ambiente (EIA/RIMA) e das licenças ambientais (prévia, de instalação e de operação) para as obras de duplicação da BR-101. De acordo com o requerimento de informação, o IBAMA seria o entrave para o início das obras de duplicação:

Segundo declarações recentes de representantes da referida empresa, já estão com projetos concluídos, apresentados e aprovados pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). O único entrave no momento, afirmaram esses representantes, é no processo de licenciamento ambiental, que depende de autorização do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA).

O IBAMA, por meio do Memorando 02001.016729/2015-16 DILIC/IBAMA, respondeu que:

1) O EIA/RIMA relativo ao licenciamento ambiental para duplicação do trecho sul da rodovia BR-101/ES, Entr. BR-262 (B) - Div. ES/RJ, km 302,7 a km 458,4 foi devidamente avaliado pelo Ibama, que atestou a viabilidade ambiental do empreendimento a partir da emissão, em 19/10/2015, da Licença Prévia nº 520/2015.

Já para o projeto de duplicação do trecho norte da BR-101 no Espírito Santo (ES), segmento disposto entre km 0,0 ao km 244,9, no Espírito Santo, incluindo ainda os km 939,4 ao km 956,9, no Estado da Bahia, informa-se que EIA/RIMA relativo a esse trecho encontra-se em elaboração pelo empreendedor.

2) Como dito anteriormente, o trecho sul da BR 101/ES já dispõe da Licença Prévia, n. 520/2015. No caso do trecho norte, ainda não foi protocolado neste Instituto requerimento de Licença Prévia, com as devidas publicações em jornais de grande circulação e no DOU. Entretanto, existe procedimento de licenciamento para o trecho em questão, tendo o IBAMA emitido Termo de Referência para elaboração de EIA/RIMA em 18/07/2014.

3) Até o presente momento, ainda não foi protocolada no IBAMA solicitação de Licença de Instalação para as obras de duplicação no trecho Sul da BR-101/ES. Para que seja feito o requerimento da Licença de Instalação, o empreendedor deve apresentar o Plano Básico Ambiental (PBA), o Plano de Compensação Ambiental e o Inventário Florestal, além do atendimento às condicionantes da Lp nº 520/2015.

4) A licença necessária para que seja autorizado o início das obras de duplicação da rodovia BR-101/ES, em seus trechos norte e sul, é a Licença de Instalação e não a Licença de Operação.

Em reunião da Comissão Externa de 19 de novembro de 2015, requerimento de informação do Deputado Sergio Vidigal (PDT/ES), protocolado em 18 de novembro de 2015 como 6/2015, foi aprovado, dando origem ao requerimento de informação 1395/2015, de autoria da Comissão e protocolado em 25 de novembro de 2015. Neste requerimento, que solicita ao Ministro dos Transportes informações sobre o contrato de concessão da rodovia, a importância da mídia na abordagem da questão do licenciamento ambiental fica evidente:

A imprensa vem noticiando atraso nas obras de duplicação previstas para o trecho concessionado. As matérias veiculadas alertam para o fato de que o contrato estabelece a duplicação de 50% da rodovia nos primeiros cinco anos de concessão, o que implica na duplicação de 240 km, que de forma simplista, corresponde a uma média de quase 50 km por ano. A mídia também ressalta que promessas anteriores da concessionária, de que as obras começariam em meados de 2015, têm sido sistematicamente descumpridas e que os atrasos devem ser ainda mais pronunciados em face da demora do licenciamento ambiental.

Entre os questionamentos realizados, o de letra 'g' tratava do licenciamento ambiental nos seguintes termos:

Em relação ao licenciamento ambiental, de acordo com o item 5 do contrato de concessão, é responsabilidade da concessionária obter todas as licenças, permissões e autorizações necessárias ao pleno exercício das atividades da concessão, incluindo as licenças ambientais. O item 5.2 mitiga o risco do privado ao estabelecer que a demora na obtenção das licenças ambientais não acarretará responsabilização da concessionária, desde que, comprovadamente, o fato não lhe possa ser imputado. Ocorre que, segundo o IBAMA, os estudos de impacto ambiental para parte do segmento ainda não foram protocolados pela concessionária. Haverá atraso devido ao licenciamento ambiental? Caso haja, a quem cabe à responsabilidade e que providências estão sendo tomadas pela ANTT?

O requerimento de informação foi respondido por meio do Aviso nº 002 GM/MT, de 19 de janeiro de 2016. Em sua resposta, a Gerência de Projetos de Rodovias da ANTT responde que:

a concessionária já possui Autorização Ambiental para execução de aproximadamente 29 km de duplicação conforme Autorização de Supressão de Vegetação – ASV n, 1028/2015, de 12/05/2015

(...)

Conforme previsto no Contrato de Concessão, os atrasos no Licenciamento Ambiental deverão ser apurados e a Concessionária penalizada, caso se verifique a sua responsabilidade pelo atraso.

Na reunião de 24 de novembro de 2011, o representante da Ecovias culpou novamente o IBAMA pelo atraso no início das obras de duplicação, especialmente com relação ao trecho do contorno de Iconha, o qual não possuía Licença de Instalação até então. De acordo com ele:

Aqui faço uma rápida abordagem sobre a questão do licenciamento ambiental. A concessionária, por orientação do próprio IBAMA e da ANTT e junto com esses

órgãos, dividiu a rodovia BR-101 em dois segmentos: ao norte de Vitória e ao sul de Vitória. Isso porque a concessionária - e o IBAMA mesmo sugeriu - quis aproveitar um estudo já em andamento realizado pelo DNIT no trecho sul. Assim nós ganharíamos tempo.

Este é o status do nosso licenciamento em relação ao trecho norte, que ficou a cargo da concessionária. Nós ingressamos com o pedido de licenciamento e fracionamento desses dois segmentos em janeiro de 2014. Em março de 2014, o IBAMA liberou o processo ordinário. Eu quero só salientar que, em junho, nós recebemos a autorização para captura e transporte da fauna. Para isso, nós já executamos uma campanha e, em dezembro, vamos executar a necessária segunda campanha. A nossa estimativa é que, tão logo encerremos essa segunda campanha de captura de fauna, nós concluiremos o EIA/RIMA do trecho norte e o entregaremos oficialmente ao IBAMA, para que ele possa promover a análise, as audiências públicas e seguir com o licenciamento.

Então, quanto ao trecho norte, nós estamos com o compromisso de entregar o EIA/RIMA ao IBAMA em dezembro, após a última campanha de captura de fauna. No trecho sul, como eu falei, o DNIT tinha ingressado com o estudo ambiental em 2011. E, em outubro de 2015, nós recebemos a licença prévia. Ela vem acompanhada com algumas condicionantes, que nós já estamos, também, cumprindo. Entre as condicionantes estão o censo da flora e outras questões, como o PBA, o Plano Básico Ambiental, que estabelece como a concessionária irá atender os requisitos da Licença de Instalação. E, para a Licença de Instalação, nós estamos conduzindo o trecho sul, pedindo prioridade ao IBAMA, segmentando o trecho sul num trecho de bastante interesse tanto do Estado quanto da concessionária, que é o contorno de Iconha.

O contorno de Iconha está, naturalmente, incluído no segmento sul. E nós estamos pedindo ao IBAMA para segmentar e dar uma Licença de Instalação, para que a concessionária possa, imediatamente, começar também as obras do contorno de Iconha.

Saliento que, durante o processo do EIA/RIMA e as negociações que nós tivemos com o IBAMA, a concessionária solicitou que em dez segmentos fosse liberada a necessidade de um estudo ambiental mais completo. O IBAMA analisou os dez e nos liberou em seis segmentos. São seis segmentos pequenos, como vocês podem ver - 2,5 quilômetros, 2,9 quilômetros, 5 quilômetros e 2 segmentos mais ao sul um pouco mais extensos. O total da extensão liberada, nestes quatro segmentos em que nós já estamos concluindo os projetos executivos, somam 16 quilômetros. Essa foi uma solicitação da concessionária, para que, quando for visível que não há grande impacto ambiental, não há rios ou vegetação densa, baseado na Portaria 289, o IBAMA suprima a necessidade de um estudo mais completo. Então, nós conseguimos isso para esses seis segmentos e estamos antecipando, também, o projeto executivo desses quatro que estão dentro do retângulo em azul. E, naturalmente, estamos seguindo com os segmentos dois e o nove. Mas estamos com mais urgência nestes quatro segmentos, porque a concessionária pretende começar, como já falamos em algumas outras oportunidades, em novembro ou, mais tardar, em dezembro, essas obras do contorno de Iconha, desde que o IBAMA também nos favoreça com a liberação da Licença de Instalação desse segmento. E iniciaremos também nestes quatro segmentos que já estão liberados na questão ambiental.

...

Em relação ao contorno de Iconha, como eu falei, nós estamos na dependência da LI emitida pelo IBAMA. Nós até fizemos uma reunião na semana passada, em que nós solicitamos que essa LI seja fornecida de forma independente de todo o segmento

sul. O trecho tem 8,8 quilômetros. O projeto executivo já foi desenvolvido pela concessionária e aprovado, inclusive, pela Agência.

A linha amarela é o atual segmento da BR-101, e o desenho em verde é a nossa proposta de projeto executivo para contornar a cidade de Iconha. Nós já estamos com toda a desapropriação concluída, já tomamos posse dessa área toda e, inclusive, já a cercamos. Estamos aptos a, tão logo o IBAMA libere a nossa LI, começar essa obra, que é uma das mais importantes, em se tratando de segurança mesmo e de fluidez da BR-101 no Espírito Santo...

Na mesma reunião, o Deputado estadual do Espírito Santo, Freitas (PSB/ES), membro da comissão existente sobre o tema na Assembleia Legislativa do Espírito Santo, também externou a sua preocupação com os atrasos no licenciamento ambiental. Para ele, o IBAMA não cumpria sua obrigação de conceder as licenças, e no caso da licença concedida ao trecho sul, tratava-se de uma Licença Prévia, concedida quatro anos após a solicitação:

... A segunda preocupação é com outro órgão brasileiro, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, que tem a obrigação de licenciar a rodovia. E nós vimos agora, com relação ao Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM, que é parecido com o IBAMA, que foi colocado agora à prova, que não existe essa instituição.

Como aqui foi colocado muito bem, está no site e com cada um dos senhores, o pedido de licenciamento do trecho sul - e é importante a observação dos nobres colegas Deputados Federais - foi protocolado pelo DNIT em 2011, antes da concessão. Para esse trecho, foi dada agora uma licença prévia, que não permite começar a obra. Portanto, depois de 4 anos, foi dada essa licença prévia. E agora eles vão ter que se adequar para receber a licença de instalação e de operação.

Para o trecho norte, a própria Eco protocolou o pedido em 2014. Vai demorar quantos anos para sair a licença?

...

No 1º de maio de 2018 - não faltam nem 2 anos e meio -, é preciso estar pronto o trecho que vai de Jacupemba à divisa do Rio de Janeiro. Mas ainda não há o licenciamento, cujo pedido foi protocolado em 2014. E aí? Essa obra estará pronta ou o povo vai continuar pagando três vezes por um negócio que não terá?

Essa é uma preocupação muito grande. E eu fico feliz com o fato de os Deputados Federais desta Comissão, que têm a responsabilidade, a obrigação e a propriedade de fiscalizar, se preocuparem com essa duplicação e acompanhar o processo de licenciamento no IBAMA, senão ela não irá acontecer.

Há trechos altamente complexos de áreas de preservação, como a Reserva Biológica de Sooretama e Reserva Natural Vale. Como a empresa não pode trabalhar sem o licenciamento, eu quero saber se nós continuamos a pagar por uma coisa que não foi cumprida no contrato.

...

Além disso, foi mencionado aqui pelo Sr. Valdir o gatilho com relação ao Volume Médio Diário - VDM. Além do cumprimento de datas no contrato, há o volume médio de tráfego. O Dr. Paulo pode nos dizer algo sobre isso. Mas eu observo que, mesmo estando 25% aquém da expectativa, como ele diz, o trecho central, que já vai ser medido em maio, talvez esteja cumprindo o previsto em termos VDM. Se esse valor

médio estiver sendo cumprido em qualquer um dos trechos, a concessionária tem apenas 1 ano para entregar tudo pronto. E ela vai entregar sem o licenciamento? É uma grande preocupação.

Em virtude disso, o Coordenador da Comissão, Deputado Marcus Vicente (PP/ES) solicitou à assessoria da Comissão que fosse preparado um requerimento para convidar para a próxima audiência pública, a Presidente do IBAMA. Assim, em 3 de dezembro de 2015, foi apresentado o requerimento 13/2015, de autoria do Coordenador da Comissão, para a realização de audiência pública para discutir o licenciamento ambiental das obras que constam do Programa de Exploração Rodoviária (PER) da BR-101, no estado do Espírito Santo, com a presença da Presidente do IBAMA. Foi aprovada a inclusão extrapauta do requerimento na reunião deliberativa ordinária realizada em 3 de dezembro de 2015, sendo em seguida aprovado o próprio requerimento.

Antes da realização da audiência, a ANTT, por meio do Parecer Técnico 33/2016/Geinv/Suinf, de 22 de fevereiro de 2016, imputou ao IBAMA a culpa pelo atraso na emissão do licenciamento ambiental, conforme itens 12 e 18 do documento:

12. Por meio da análise dos prazos de execução das obras e da previsão da emissão da LI, nota-se que provavelmente todos os subtrechos com prazo de conclusão até o 5º ano de concessão irão sofrer atraso nas obras devido à pendência de licenciamento ambiental

...

18. Considerando que o atraso do licenciamento ambiental do subtrecho D também foi causado pelo órgão licenciador, não se pode imputar toda a responsabilidade à Concessionária e entende-se adequada a postergação da obra pelo prazo de um ano.

Em 23 de fevereiro de 2016, foi realizada a audiência pública para atender ao requerimento 13/2015. Nela, o diretor de Licenciamento Ambiental do IBAMA informou sobre os prazos para emissão das licenças em processo de avaliação no órgão naquele momento. Respondendo a questionamentos dos membros da Comissão, ele defendeu uma mudança no modelo de licenciamento ambiental em concessões, com antecipação nas solicitações das licenças de modo a diminuir seu impacto no cronograma de obras:

O IBAMA defende que seja antecipado o processo de licenciamento, que não sejam repassados todo o ônus e o encargo de tramitação do processo de licenciamento para o concessionário, numa etapa em que os investimentos já se tornaram praticamente urgentes.

Informou também que o fracionamento de pedidos, como foi feito pela concessionária sobrecarrega o IBAMA:

Na sequência, o Deputado perguntou se de fato procede esse questionamento de que o IBAMA só emite autorizações por trechos. Então, de fato esse não é o modelo mais interessante para o órgão ambiental, porque isso leva a uma sobrecarga de trabalho. Eu preciso emitir às vezes cinco ou seis licenças, ao passo que eu poderia emitir uma licença só, uma Licença Prévia só, uma Licença de Instalação só, para trechos maiores. Então, quanto maiores os trechos contemplados numa avaliação

de impacto ambiental, num estudo ambiental, melhor do ponto de vista administrativo - são menos recursos humanos do IBAMA que são demandados para fazer esse licenciamento -, mas o processo de licenciamento atende a requerimentos de licença feitos pelo empreendedor.

Em 9 de março de 2016, foi realizado novo requerimento, 14/2016, de autoria do Deputado Lelo Coimbra (PMDB/ES), para solicitação de informações do Ministro dos Transportes. O requerimento foi aprovado em sessão deliberativa ordinária da Comissão de 10 de março de 2016. Na justificativa apresentada, a questão do impacto do licenciamento ambiental no atraso das obras é mencionada:

Para o cumprimento dos cronogramas, as obras deveriam ter começado em meados de 2015, no entanto, o cronograma tem sido sistematicamente descumprido e os atrasos devem ser ainda mais pronunciados em face da demora do licenciamento ambiental.

O requerimento de informação resultante, de autoria da Comissão, recebeu o número de 1625/2016, sendo protocolado em 16 de março de 2016. Ele foi enviado ao Ministério dos Transportes, à ANTT e à Eco101, contendo duas questões sobre o licenciamento ambiental nos seus itens 'h' e 'i':

h) Em relação ao licenciamento ambiental, de acordo com o item 5 do contrato de concessão, é responsabilidade da concessionária obter todas as licenças, permissões e autorizações necessárias ao pleno exercício das atividades da concessão, incluindo as licenças ambientais. O item 5.2 mitiga o risco do privado ao estabelecer que a demora na obtenção das licenças ambientais não acarretará responsabilização da concessionária, desde que, comprovadamente, o fato não lhe possa ser imputado. Ocorre que, segundo o IBAMA, os estudos de impacto ambiental para o segmento norte foram entregues apenas em fevereiro de 2016. Haverá atraso devido ao licenciamento ambiental? Caso haja, a quem cabe a responsabilidade e que providências estão sendo tomadas pela ANTT?

i) Como o Ministério dos Transportes tem acompanhado o andamento do processo ambiental e as tratativas entre IBAMA e ECO 101?

O requerimento de informação foi respondido por meio do Aviso 2009/2016 – Assessoria Parlamentar – Gabinete do Ministro, sem que, no entanto, fossem trazidas quaisquer informações relevantes relacionadas com o licenciamento ambiental do empreendimento.

O TCU foi chamado a contribuir para a Comissão por meio dos requerimentos 15 e 16/2016, ambos de autoria do coordenador da Comissão Externa, Deputado Marcus Vicente (PP/ES). O requerimento 15/2016 foi protocolado em 29 de março de 2016, com o objetivo de solicitar ao Presidente do Tribunal de Contas da União a fiscalização do contrato de concessão da BR101/ES. De acordo com a justificativa deste requerimento:

A imprensa vem noticiando atraso nas obras de duplicação previstas para o trecho concessionado. As matérias veiculadas alertam para o fato de que o contrato estabelece a duplicação de 50% da rodovia nos primeiros cinco anos de concessão, o que implica na duplicação de 240 km, que de forma simplista, corresponde a uma média de quase 50 km por ano. A mídia também ressalta que promessas anteriores da concessionária, de que as obras começariam em meados de 2015, têm sido

sistematicamente descumpridas e que os atrasos devem ser ainda mais pronunciados em face da demora do licenciamento ambiental.

O requerimento foi aprovado em reunião da Comissão de 29 de março de 2016 e enviado ao TCU. Em decorrência da solicitação, o TCU autuou o processo TC-010.482/2016-4. Este processo foi apensado ao TC-016.541/2016-2, referente a pedido de informações enviado pelo Ministério Público Federal por meio do Ofício MPF/PR-ES/GAB-APF 2287/2016.

O requerimento 16/2016, apresentado em 14 de abril de 2016, tinha como objetivo a realização de audiência pública para discutir distribuição de riscos, equilíbrio econômico-financeiro e problemas observados nas fiscalizações do Tribunal de Contas da União em contratos de concessão de rodovias, em particular, no contrato da BR-101/ES. O requerimento foi aprovado em reunião deliberativa ordinária da Comissão na mesma data. A audiência pública foi realizada com a presença do Secretário de Fiscalização de Infraestrutura de Rodovias do TCU, em 5 de maio de 2016. Nesta audiência pública, foi esclarecido pelo convidado que:

No que diz respeito ao licenciamento do IBAMA e as fases já autorizadas pelo IBAMA para se iniciar as obras, nós vamos dentro do processo, dentro da nossa análise da Solicitação do Congresso Nacional que o Senhor levou lá à nossa casa, nós vamos verificar de forma bem transparente, deixar isso bem claro no processo, de quem realmente, a quem realmente se deve o atraso do início das obras. Isso, o Senhor pode ter certeza, nós vamos apurar, vamos entrar em contato com o IBAMA para ter os detalhes... e tudo isso vai ser apurado dentro do nosso processo.

No dia 24 de maio de 2016 foi realizada na Comissão, debate sobre o andamento das obras e licenças na BR-101/ES, com a participação do Gerente de Engenharia e Investimentos de Rodovias da ANTT (GEINV/SUINF). Nesta reunião foi informado que ainda se encontrava pendente a licença ambiental para o contorno de Iconha, em decorrência de sucessivas exigências do IBAMA. A troca de correspondência entre a concessionária e o IBAMA foi entregue à Comissão nesta data.

Assim, foi marcada para 31 de maio de 2016, reunião com o objetivo de debater sobre os atrasos da duplicação da BR-101 decorrentes da necessidade de liberação e aprovação de licenças pelo órgão ambiental, com a participação de representantes da ANTT e da concessionária Eco101. Nesta reunião, os problemas relacionados ao licenciamento foram apresentados à nova Diretora de Licenciamento do IBAMA.

Os moradores do Bairro Ribeira, no município de Viana, no estado do Espírito Santo apresentaram à Comissão denúncia escrita referentes às obras, que estariam ocasionando infrações à legislação ambiental, a qual foi lida em reunião deliberativa ordinária da Comissão especial em 14 de abril de 2016. Entre as denúncias realizadas, encontravam-se irregularidades na licença ambiental concedida, supressão de vegetação, intervenção em área de proteção permanente e falta do estudo de impacto ambiental.

Em virtude disso, o Deputado Marcus Vicente (PP/ES) enviou em 27 de abril de 2016 ofício a ANTT com os questionamentos apresentados pelos moradores. A ANTT, no ofício n. 367/2016/DG/ANTT, de 19 de maio de 2016, respondeu a algumas das reclamações referentes a balança de Viana, na qual se manifestou sobre a supressão de vegetação.

Adicionalmente, a denúncia resultou também na apresentação do requerimento 18/2015 na Comissão, protocolado pelo Deputado Evair Vieira de Melo (PV/ES) em 25 de outubro de 2016. O requerimento propôs a realização de audiência pública para debater "A obra de ampliação da Balança de Pesagem de caminhões em Viana/ES", com a presença de representante dos moradores do Bairro Ribeira, da ANTT, da Eco101, do IBAMA, da Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas do estado do Espírito Santo e do Prefeito do Município de Viana, no estado do Espírito Santo. O requerimento foi aprovado na reunião deliberativa ordinária da Comissão, realizada em 14 de dezembro de 2016. O Deputado Lelo Coimbra (PMDB/ES) solicitou a modificação de audiência pública para reunião de trabalho, visto que não poderia ocorrer audiência pública fora da Câmara dos Deputados. A reunião foi realizada em 6 de março de 2017.

Em 7 de dezembro de 2016, o Deputado Marcus Vicente (PP/ES) apresentou o requerimento 19/2015, destinado a realização de audiência pública para discutir o licenciamento ambiental das obras da BR-101/ES, com a presença da Diretora de Licenciamento Ambiental do IBAMA. De acordo com a justificativa da proposição, seu objetivo era o de:

informar o status do andamento dos processos de licenciamento, bem como prestar esclarecimentos acerca das pendências da concessionária, possíveis prazos de análise e concessão das licenças e riscos de atrasos que possam postergar o início das obras de duplicação

O requerimento foi aprovado na Comissão em reunião deliberativa ordinária realizada em 14 de dezembro de 2016, sendo a audiência pública realizada em 14 de março de 2017.

Consultada sobre a origem do requerimento 3181/2015, que resultou na criação da Comissão Externa, a assessoria do Deputado Marcus Vicente (PP/ES) informou que a demanda por esta ação veio da população, pois o Deputado era cobrado a respeito até mesmo no momento do seu culto religioso.

5.28 Hidrelétrica de São Luiz do Tapajós

Em 30 de setembro de 2015, os Deputados Edmilson Rodrigues (PSOL/PA) e Arnaldo Jordy (PPS/PA) apresentaram requerimentos na CMADS relacionados a hidrelétrica de São Luiz do Tapajós, protocolados respectivamente como 71 e 74/2015.

O requerimento 71/2015 teve o objetivo de realizar um seminário em Santarém, no estado do Pará, para debater as hidrelétricas na bacia do Rio Tapajós, terras indígenas e direitos sociais. De acordo com a justificativa do requerimento, a hidrelétrica São Luiz do Tapajós

chegou a ter seu leilão anunciado pelo governo antes da devida consulta à população indígena:

Com potência de 8.040 MW, a usina São Luiz do Tapajós chegou a ter seu leilão anunciado para o dia 15 de dezembro, apenas 150 dias após o governo ter requerido ao Ibama a licença ambiental prévia do empreendimento. Quatro dias depois, o Ministério de Minas e Energia teve que voltar atrás e suspender o leilão após pressão do povo Munduruku, que não foi devidamente consultado sobre a obra.

A assessoria da liderança do PSOL na Câmara dos Deputados informou que o requerimento surgiu a partir de uma solicitação dos Munduruku, os quais realizaram um trabalho junto aos Deputados com o apoio do Greenpeace. Em entrevista para esta pesquisa, o assessor do Greenpeace que acompanha o trabalho no Parlamento contou a história dos Munduruku nesta questão:

Os Munduruku, que habitam a bacia do Rio Tapajós, especialmente ali a região do alto, médio. O Tapajós, ele tem oitocentos quilômetros de comprimento e você praticamente divide o Tapajós em três: alto, médio e baixo. A região do alto, ela é densamente povoada e a região do médio também pelo povo Munduruku. Eles são mais ou menos aí treze, quinze mil, ninguém sabe ao certo, nem a Sesai (Secretaria Especial de Saúde Indígena) tem esse número exato. Até porque o censo, ele é muito frágil. Mas, entre treze e quinze mil pessoas, o povo. Um dos maiores povos indígenas do país. E essa turma, ela está lá exatamente no olho do furacão, onde se querem instalar o complexo hidrelétrico do Tapajós, a hidrovía do Tapajós Teles Pires. Então, tem uma série de obras de infraestrutura associada com o interesse de mineração que colocam os Munduruku no centro de uma disputa. Então, os Munduruku passaram a reagir de uma forma muito intensa. Já reagem, desde 85, por exemplo, eles faziam um processo de enfrentamento contra a mineração e pela demarcação do território deles. Nesse aspecto, eles avançaram, conseguiram a demarcação do território da terra indígena Munduruku, da terra indígena Sai Cinza e continuaram ao longo desses anos na expectativa da demarcação dos outros territórios, sobretudo no médio Tapajós. Então, eles voltaram aí, após 2010, quando o governo Dilma estabeleceu São Luiz do Tapajós como prioridade estratégica do setor energético. São Luiz do Tapajós é uma das cinco hidrelétricas do complexo, é a maior na verdade. E aí eles resolveram então se articular, construíram uma rede de articulação que envolve aí desde organizações globais de meio ambiente como é o Greenpeace ou outras até organizações locais, regionais e até a Câmara dos Deputados. No Senado eles tem articulação. Então, eles estão se articulando aí em vários níveis da política brasileira, política formal, dentro do Congresso, dos três poderes.

Sobre o acesso dos Munduruku aos Deputados, de modo a obter o atendimento de suas demandas, o entrevistado afirmou que:

No caso do Poder Legislativo, a interface deles foi muito diretamente com o ex-prefeito de Belém, que hoje é Deputado, Edmilson Rodrigues, que conhece a história deles, um pouco da história de luta deles lá e numa dessas vindas deles a Brasília, dos Munduruku, eles acabaram por participar de uma atividade junto com o Dr. Luis de Camões Boaventura, que é do Ministério Público Federal lá em Santarém e eles participaram de uma audiência pública, e eu não me lembro quem puxou, eu acho que foi a Comissão da Amazônia, para discutir especificamente São Luiz do Tapajós e eles encontraram lá o Deputado Edmilson Rodrigues que fazia ali um questionamento muito duro ao processo de licenciamento. Então, lá naquele momento, eles pediram inclusive para falar com o Deputado e desde lá eles

construíram uma articulação com o Deputado especificamente. É assim que eles chegam na Câmara dos Deputados. E aí através do Deputado Edmilson Rodrigues eles conseguem mais espaço para debater a questão na Câmara com os demais deputados. E aí envolve Deputados como o Arnaldo Jordy, eles começam a envolver neste debate os Deputados da bancada do Pará, Joaquim Passarinho, essa turma toda. Mas quem é destaque nesse debate é o Deputado Arnaldo Jordy e o Deputado Edmilson Rodrigues que é com quem eles têm mais contato.

Foi aprovada por onze votos a inclusão extrapauta do requerimento 71/2015 na reunião deliberativa ordinária da CMADS em 30 de setembro, sendo em seguida, o próprio requerimento, aprovado por unanimidade. Entretanto, esse seminário não foi realizado.

O requerimento 74/2015 teve como coautores os Deputados Átila Lira (PSB/PI) e Edmilson Rodrigues (PSOL/PA). Seu objetivo era a realização de audiência pública conjunta com a CINDRA e com a CME para discussão do EIA (Estudo de Impacto Ambiental) da AHE (Aproveitamento Hidrelétrico São Luiz do Tapajós), em face do Parecer Técnico Elaborado pela Comissão Especial constituída pela Prefeitura de Itaituba/PA. Em virtude da solicitação tratar de uma audiência pública conjunta, o Deputado Arnaldo Jordy (PPS/PA) apresentou o requerimento 81/2015 na CME, em 7 de outubro de 2015 e o requerimento 69/2015 na CINDRA, em 22 de outubro de 2015, todos de teor idêntico ao REQ 74/2015 CMADS.

Os requerimentos convidavam a participar da audiência pública representantes do Ministério Público Federal no Pará, do MME, do IBAMA e os secretários de Meio Ambiente e Sustentabilidade do estado do Pará e de Meio Ambiente do município de Itaituba, no estado do Pará.

O requerimento 74/2015 da CMADS foi apreciado em reunião deliberativa ordinária da Comissão realizada em 7 de outubro de 2015 e aprovado em bloco junto a outros sete requerimentos. O requerimento 81/2015 da CME foi aprovado por unanimidade em reunião da Comissão de 14 de outubro de 2015, sendo a reunião proposta substituída por Mesa Redonda. O requerimento 69/2015 da CINDRA foi apreciado em reunião da Comissão de 28 de outubro de 2015, tendo sido aprovado também por unanimidade.

A audiência pública foi realizada no dia 10 de dezembro de 2015 com a presença do Secretário de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará, do Secretário Municipal de Meio Ambiente de Itaituba/PA, da Coordenadora Geral de Infraestrutura de Energia Elétrica da Diretoria de Licenciamento Ambiental do IBAMA, da Chefe da Assessoria Especial em Gestão Socioambiental da Secretaria Executiva do MME, do Procurador Regional da República na 1ª Região, do Chefe dos Guerreiros do Povo Munduruku e de Representante de Projeto ONU/INSTITUTO DIALOG.

Na reunião, a posição do IBAMA sobre o parecer técnico da prefeitura em discussão, segundo a representante do órgão presente, era de que:

Em 17 de setembro, ocorreu uma reunião com o Hilário no IBAMA, em que ele apresentou seu relatório, que, para nós, foi muito interessante, como falei no início,

porque ele trata da posição da Prefeitura local, que, desde a emissão do EIA/RIMA, apresentou um parecer e criou um grupo de trabalho. Esse parecer, como outros pareceres e documentos que possam vir - agora surgiu também o do Greenpeace - vai ser considerado no processo de análise da viabilidade ambiental.

Então, neste momento, nós estamos aguardando essas complementações. Já temos dois documentos, um da Prefeitura de Itaituba e outro do Greenpeace. E aí a equipe vai se reunir novamente, para, juntamente com todos os documentos, emitir um parecer técnico. É nessa fase que nós estamos neste momento, Hilário.

Apesar da realização da audiência, o Deputado reapresentou novo requerimento com o mesmo objetivo na CINDRA em 12 de maio de 2016, sendo protocolado como 87/2016. O requerimento foi apreciado em reunião da Comissão de 18 de maio de 2016, ocasião em que foi subscrito pelos Deputados Alan Rick (PRB/AC) e Marinha Raupp (PMDB/RO). Em 2 de agosto de 2016 houve a inclusão de membro do Ministério Público do Estado do Pará entre os expositores da audiência pública. À época dos fatos, o processo de licenciamento no IBAMA havia sido interrompido no final do governo Dilma Rousseff, em virtude da recomendação da FUNAI para a demarcação de 1.780 quilômetros quadrados da terra indígena dos Munduruku próxima ao local onde seria a barragem. Esta nova audiência pública não foi realizada.

5.29 BR-319

O Jornal Nacional da Rede Globo de Televisão do dia 12 de outubro de 2015 apresentou matéria intitulada "Quase 40 anos após inauguração, BR-319 continua inacabada". De acordo com a reportagem, a questão ambiental estaria paralisando as obras na rodovia:

O Jornal Nacional mostra como o desperdício de dinheiro público e a burocracia entre órgãos governamentais podem deixar abandonada uma estrada por quase 30 anos. Ela é a única rodovia que liga Manaus às outras regiões do país. E para piorar, as novas obras de manutenção foram embargadas por problemas ambientais.

...

O que emperra a reconstrução é a questão ambiental. Foram criadas 28 unidades de conservação estaduais e federais na área de floresta em torno da estrada. O Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) diz que, em dez anos, mais de R\$ 80 milhões foram gastos com estudos ambientais para a realização das obras.

No ano passado, o DNIT conseguiu uma autorização para fazer o trabalho de manutenção na estrada, mas, agora, o Ibama embargou a obra e multou o órgão em R\$ 7,5 milhões. "O empreendedor estava se utilizando de uma licença ambiental do estudo do Instituto Ambiental do Amazonas que daria a ele uma autorização para fazer a manutenção da rodovia. Não dava autorização para ele fazer a implantação e nem infraestrutura de grande porte nessa rodovia", diz o diretor de proteção ambiental do Ibama, Luciano Evaristo.

...

Em decorrência da matéria, foram apresentadas duas proposições na área de fiscalização e controle relacionadas ao caso. A primeira foi o requerimento 65/2015, protocolada na CINDRA no dia 13 de outubro de 2015, tendo como autor o Deputado Silas Câmara (PSD/AM).

O requerimento tinha como objetivo a realização de audiência pública para tratar sobre a interdição das obras da BR-319. Seriam convidados o Ministro Transporte, o Presidente do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte, a Ministra do Meio Ambiente, representante do IBAMA, o Prefeito Municipal de Humaitá, no Estado do Amazonas e o Presidente do Sindicato de Transporte interestadual do Estado do Amazonas. O requerimento foi aprovado em reunião deliberativa ordinária da Comissão realizada em 14 de outubro de 2015.

A audiência pública foi realizada em 10 de novembro de 2015 com a presença da Coordenadora de Transporte - Substituta da Diretoria de Licenciamento Ambiental do IBAMA, do Diretor-Geral do DNIT e do Prefeito Municipal de Humaitá, do Estado do Amazonas. A audiência serviu também para atender ao requerimento 23/2015 da CINDRA, protocolado em 15 de abril de 2015 pela deputada Julia Marinho (PSC/PA). O requerimento inicial da deputada não abordava a questão do licenciamento ambiental.

Em 23 de novembro de 2015, o Deputado Átila Lins (PSD/AM) apresentou o requerimento de informação 1383/2015 com questionamento ao Ministro dos Transportes sobre “os impedimentos que provocam a paralisação das obras de pavimentação da BR-319”. A resposta do Ministério foi encaminhada por meio do Aviso nº 001 GM/MT, de 05 de janeiro de 2016.

Por meio do Memorando n. 021/2015-SMAD/SRDNIT/AM, de 10 de dezembro de 2015, o DNIT informa que as obras de pavimentação foram paralisadas pelo IBAMA em 9 de outubro de 2014 em virtude de impasses relacionados à temática indígena.

5.30 Desastre de Mariana

Em 5 de novembro de 2015, a barragem do Fundão, no subdistrito de Bento Rodrigues, a 35 km do centro do município de Mariana, no estado de Minas Gerais, propriedade da mineradora Samarco rompeu, levando ao vazamento de cinquenta milhões de metros cúbicos de lama resultante do rejeito da produção de minério de ferro, causando dezenove mortes e deixando mais de seiscentas pessoas desabrigadas.

De acordo com a legislação vigente, a responsabilidade na emissão das licenças prévia, de instalação e de operação cabiam ao órgão ambiental estadual (Semad/MG). O órgão federal (IBAMA) tinha como responsabilidade a autorização do desmatamento em área de Mata Atlântica e a supressão de cavernas, caso existissem, na região da barragem e de seu reservatório. Embora o licenciamento do empreendimento de Mariana não fosse da

competência do IBAMA, o processo de licenciamento federal foi discutido durante as audiências públicas realizadas no âmbito da Comissão.

No dia seguinte ao desastre, 6 de novembro, os Deputados Gabriel Guimarães (PT/MG), Newton Cardoso Jr (PMDB/MG) e Sarney Filho (PV/MA) protocolaram, respectivamente, os requerimentos 3479/2015, 3480/2015 e 3482/2015, destinados a criação de Comissão Externa para acompanhar as investigações sobre o desastre de Mariana.

A estes, se seguiram os requerimentos 3483/2015, de 9 de novembro de 2015, do Deputado Leonardo Monteiro (PT/MG), 3485/2015, de 10 de novembro de 2015, do Deputado Paulo Foletto (PSB/ES), 3486/2015, de 10 de novembro de 2015, do Deputado Laudívio Carvalho (PMDB/MG), 3502/2015 e 3504/2015, ambos protocolados pelo Deputado Reginaldo Lopes (PT/MG) em 10 de novembro de 2015, 3509/2015, de 10 de novembro de 2015, do Deputado Padre João (PT/MG) e 3.513/2015, de 10 de novembro de 2015, do Deputado Marcelo Aro (PHS/MG), todos de igual objetivo. Estes requerimentos de constituição de Comissão Externa foram aprovados em globo em sessão deliberativa extraordinária da Câmara dos Deputados de 10 de novembro de 2015.

Posteriormente, em 17 de novembro de 2015, o Deputado Sóstenes Cavalcante (PSD/RJ), protocolou o requerimento 3564/2015 com a mesma intenção. Entretanto, a Comissão já havia sido criada por ato do Presidente desde o dia 11, de modo que o requerimento não foi apreciado. O mesmo Deputado foi autor do requerimento de informação 1374/2015, de 16 de novembro de 2015, questionando a Ministra de Meio Ambiente sobre os estudos de implantação realizados e sobre o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), entre outras informações referentes às barragens de Itaocara e Aperibé, no estado do Rio de Janeiro. A resposta foi encaminhada pelo Ministério do Meio Ambiente por meio do Ofício nº 28/2016/ASPAR/GM-MMA, de 8 de janeiro de 2016. Na resposta, afirma-se que:

Inicialmente informa-se que o processo de licenciamento ambiental da UHE Itaocara está sendo conduzido pelo Núcleo de Licenciamento Ambiental do Ibama no Rio de Janeiro (NIA/RJ) sob o número 02Q01.000175/2008-06. A Licença Prévia nº 428/11 foi emitida em dezembro de 2011 e o Parecer nº 05/2011 - NLA/GABIN/SUPES-RJ concluiu pela viabilidade ambiental do empreendimento. Quanto às questões socioambientais, com base no EIA-RIMA analisado e demais documentos do processo, entendeu-se que o empreendimento UHE Itaocara encontrava-se em consonância com a legislação ambiental e, considerando a implementação dos programas propostos, foi considerado ambientalmente viável desde que condicionado ao atendimento das recomendações contidas naquele Parecer Técnico.

3. Posteriormente, em 29/07/2013, após as adequações no Plano Básico Ambiental (PBA), com um total de 43 programas voltados para a mitigação dos impactos, foi concedida a Licença de Instalação nº 954/2013. A conclusão do Parecer nº 005106/2013, que analisou o atendimento das condicionantes; apontou para o estabelecimento na LI do empreendimento um total de 09 condicionantes gerais e 20 específicas (entre elas a execução dos programas do PBA).

4. Logo após a emissão da Licença de Instalação, o empreendedor devolveu a concessão a ANEEL com justificativas comerciais relacionadas à viabilidade econômica no prazo restante da vigência do respectivo contrato. Somente em meados de 2015, o mesmo empreendedor foi vencedor de novo leilão realizado pela ANEEL. Nesse intervalo, o Consórcio UHE Itaocara esteve obrigado a dar continuidade aos procedimentos e atividades do licenciamento ambiental.

5. Atualmente o empreendimento está em etapa prévia à obra, executando diversos programas do PBA, com o início das obras previsto para os meses de janeiro/fevereiro de 2016. O Ibama vem acompanhado e vistoriando as atividades em andamento.

Antes da aprovação da Comissão, o Deputado Sarney Filho (PV/MA) apresentou em 9 de novembro de 2015, requerimento de informação 1362/2015, questionando a Ministra do Meio Ambiente sobre a participação do MMA no licenciamento da barragem. O questionamento realizado pelo Deputado foi:

Considerando que, agora, verifica-se impactos ao Estado do Espírito Santo, decorrentes do rompimento das barragens da empresa SAMARCO, indagamos se o Ministério do Meio Ambiente, por meio de seus Órgãos Vinculados, participou do processo de licenciamento ambiental do empreendimento de mineração da empresa SAMARCO?

O requerimento foi respondido por meio do Ofício nº 1575/2015/ASPAR/GM-MMA, 8 de dezembro de 2015. A questão destacada foi endereçada pelo IBAMA nos seguintes termos:

De início, cabe informar que o Ibama não é o ente responsável pelo licenciamento ambiental do empreendimento, o qual é realizado pelo órgão estadual de meio ambiente em Minas Gerais. Igualmente, não cabe ao Ibama a fiscalização da segurança de barragens de rejeito, conforme artigo 5º da Lei n. 12.334/2010, que institui a Política Nacional de Segurança de Barragens.

A Comissão Externa destinada a acompanhar e monitorar os desdobramentos do desastre ambiental, ocorrido em Mariana – MG e região no dia 5 de novembro de 2015, causado pelo rompimento de uma barragem foi instalada em 12 de novembro.

Logo no início dos trabalhos da Comissão, o Deputado Sarney Filho (PV/MA) protocolou o requerimento 4/2015, em 20 de novembro de 2015, para a realização de audiências públicas, tendo como objetivo “debater as causas, os efeitos, as providências e as lições aprendidas com o rompimento das barragens de rejeitos da Samarco Mineração”. O requerimento foi aprovado em reunião deliberativa ordinária da Comissão de 24 de novembro de 2015.

A audiência pública foi realizada no dia 15 de dezembro de 2015, com a presença da Superintendente Executiva da Associação Mineira de Defesa do Ambiente (AMDA), a qual sugerindo ações que poderiam contribuir para evitar novas tragédias, se manifestou a respeito do processo de licenciamento no âmbito federal:

Exigir, por lei, a participação da sociedade civil na concessão de licenças ambientais a cargo do IBAMA, tornando-as menos sujeitas ao controle da iniciativa privada e dos órgãos econômicos do Governo. O licenciamento pelo IBAMA, independente da seriedade dos seus técnicos, é uma caixa-preta e a sociedade não participa.

Em 11 de dezembro de 2015, o Deputado Flavinho (PSB/SP) apresentou a Proposta de Fiscalização e Controle 67/2015 para que o TCU realizasse ato de fiscalização e controle relativo ao dever de fiscalização e gestão de recursos do Departamento Nacional de Produção Mineral no caso do rompimento da barragem do Fundão.

De acordo com a justificativa da proposição:

A presente proposição se reveste de uma preocupação que merece a apreciação do Poder Legislativo em sua função fiscalizadora, trata-se de uma situação que pode evidenciar negligência do Poder Executivo na gestão dos recursos que deveriam ser destinados à prevenção de impacto ambiental e sobretudo de fiscalização das atividades relacionadas à exploração mineral.

Em 24 de maio de 2016, foi designado como relator da PFC o Deputado Wellington Roberto (PR-PB), na CME. Até o momento não foi apresentado o parecer prévio para votação na Comissão, motivo pelo qual a PFC ainda não foi enviada ao TCU.

Houve também a apresentação de um requerimento de audiência pública em comissão permanente relacionado ao desastre de Mariana. O Deputado Beto Salame (PROS/PA) protocolou em 26 de novembro de 2015 o requerimento 78/2015 na CINDRA, com o objetivo de, em conjunto com a CME, debater sobre o nível de segurança das barragens de rejeitos instaladas por empresas mineradoras no Estado do Pará.

Na justificativa do requerimento o autor manifesta o interesse em conhecer o estado das licenças ambientais concedidas pelos órgãos federais, estaduais e municipais, convidando para tanto, representantes do MME, do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), do MMA, do IBAMA, da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Sustentabilidade do estado do Pará, e das Mineradoras Alcoa, Rio Norte e Vale.

O requerimento foi aprovado em reunião de 2 de dezembro de 2015 da CINDRA, ocasião em que foi subscrito pelos Deputados Arnaldo Jordy (PPS/PA) e Simone Morgado (PMDB/PA). Entretanto, o requerimento foi arquivado em 10 de maio de 2016 sem realização da audiência pública.

5.31 Belo Monte II

Em 24 de novembro de 2015 foi concedida a licença de operação para a usina hidrelétrica de Belo Monte, fato amplamente divulgado pela mídia (G1, Valor Econômico, Folha, Agência Brasil, Isto é, Exame, entre outros).

Ao mesmo tempo, diversas ONGs que atuam na área socioambiental se manifestaram quanto à autorização. No sítio do Greenpeace, foi dado destaque aos problemas com o cumprimento das condicionantes e com a questão indígena:

Apesar de todos os impactos socioambientais causados por Belo Monte até agora e de grande parte das condicionantes estipuladas no licenciamento não terem sido cumpridas, o Ibama concedeu, nesta terça-feira, dia 24, a licença de operação permitindo que a Norte Energia, empresa responsável pela construção da hidrelétrica, inicie o enchimento do reservatório da usina.

Em Brasília, um grupo de cerca de 70 índios do Xingu protestou contra a decisão do Ibama, durante a coletiva de imprensa com a Presidente do órgão, Marilene Ramos, organizada para anunciar a licença.

‘Belo Monte não tem e nem nunca teve viabilidade ambiental. A Licença de Operação agora concedida apenas coroa um processo de licenciamento questionável, baseado na pressão do setor elétrico para que o projeto seja realizado a qualquer custo. Infelizmente esse fato evidencia que o licenciamento ambiental hoje no Brasil funciona como um jogo de cartas marcadas para viabilizar uma decisão política já tomada previamente, que subestima o gigantismo dos impactos socioambientais causados na região’, afirma Danicley de Aguiar, da Campanha da Amazônia do Greenpeace.

No sítio do Movimento dos Atingidos por Barragens, os impactos negativos nos indicadores sociais da cidade de Altamira foram destacados:

Apesar de várias condicionantes determinadas no Plano Básico Ambiental não cumpridas pelo Consórcio Norte Energia, o Ibama concedeu, nesta terça-feira (24), a licença de operação da Usina Hidrelétrica Belo Monte.

...

O governo brasileiro prometeu que a hidrelétrica de Belo Monte seria um marco na mudança da forma de construir barragens no Brasil, mas infelizmente se tornou um retrocesso no tratamento social das famílias atingidas por barragens.

...

Conforme relatório do Conselho Nacional de Direitos Humanos, que visitou Altamira e região no início de junho deste ano, os responsáveis pela construção da hidrelétrica cometeram várias violações de direitos humanos no processo de remoção das famílias atingidas, como o direito à informação adequada e o direito à liberdade de escolha no melhor tratamento para a população atingida.

A região convive com vários problemas sociais advindos da falta de preparação - como a infraestrutura, saúde, educação e segurança - para receber o contingente de trabalhadores atraídos pelo empreendimento, o que ocasionou uma catástrofe nos índices sociais. Em Altamira, a taxa de abandono no ensino fundamental subiu 57%, entre 2011 e 2013.

Além disso, a cidade atualmente vive uma guerra. O município apresenta uma média de 57 homicídios por 100 mil habitantes, de acordo com a Polícia Civil - número muito superior ao índice “não epidêmico”, de 10 casos em cada 100 mil habitantes, determinado pela Organização Mundial de Saúde. Entre 2011 e 2014, o número de assassinatos por ano em Altamira saltou de 48 para 86 casos, um aumento de quase 80%...

No sítio do Instituto Socioambiental, outra entidade com atuação na Câmara dos Deputados, um dos destaques foi a questão das condicionantes que ainda não haviam sido cumpridas.

...Entre as condicionantes mais graves que ainda não foram resolvidas, estão a inoperância do sistema de saneamento básico de Altamira; o apodrecimento ou queima de milhares de metros cúbicos de madeira suprimida; a ausência de reparação integral e tratamento isonômico das famílias deslocadas forçosamente, ainda não concluído (um bairro inteiro em Altamira, o “Independente II”, começou a ser cadastrado no dia 23 de novembro, apenas um dia antes da emissão da LO).

A reincidência dessas condicionantes na LO só confirma a dificuldade do órgão de fiscalização de fazê-las cumprir o que ele mesmo define como condição prévia para o empreendimento operar. Pior ainda é a reincidência no descumprimento de condicionantes que deviam ser executadas pelo próprio poder público e que nenhum dos órgãos de controle do governo teve coragem de exigir. É o caso chocante da inadimplência das condicionantes relativas à regularização fundiária das Terras Indígenas (TIs) afetadas por Belo Monte...

Em virtude dessa situação, os Deputados Ivan Valente (PSOL/SP) e Edmilson Rodrigues (PSOL/PA) apresentaram em 26 de novembro de 2015 o Projeto de Decreto Legislativo 287/2015 destinado a sustar a licença de operação n. 1317/2015, da Presidente do IBAMA.

Segundo a justificativa da proposição, a “permissão foi dada sem que o Consórcio Norte Energia tenha cumprido 36 dos 40 condicionantes impostas no licenciamento da obra”. A justificativa que acompanha a proposição cita as informações disponíveis no sítio do ISA e argumenta que:

Dessa maneira, não há como discordar do Instituto Socioambiental quando afirma que ‘não há garantias à sociedade brasileira de que as pendências serão superadas e as novas condições atendidas diante da gravidade das inadimplências com que a operação da usina foi liberada’.

O Deputado Edmilson Rodrigues (PSOL/PA) discursou em Plenário sobre o assunto no mesmo dia em que saiu a licença de operação, de modo que se verifica que o Deputado encontrava-se acompanhando a liberação da licença:

Sr. Presidente, agora, na Comissão Parlamentar de Inquérito que investiga a Fundação Nacional do Índio - FUNAI e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, como apoiador das causas indígenas e amazônica do Estado do Pará, denunciei o licenciamento para a operacionalização do sistema de Belo Monte.

A Presidente do IBAMA não tem o direito de usar o seu cargo para violentar a soberania nacional em favor de empresas poderosas. O Presidente da FUNAI não tem o direito de negar a realidade. Em setembro, o próprio IBAMA atestou 12 condicionantes ambientais não cumpridas, e a FUNAI, 14 condicionantes. Das 40 condicionantes, 36 não foram cumpridas. Apesar disso, o consórcio de Belo Monte, a Norte Energia, recebeu autorização para operacionalizar o sistema.

O autor da proposição foi entrevistado para essa pesquisa e comentou sobre a sua motivação para realizar o monitoramento das ações relacionadas à Belo Monte:

Então, baseado nessa visão crítica do uso hegemônico do território, eu sou um crítico da instalação de Belo Monte, que eu chamaria de um sistema técnico de engenharia ... que é econômica e financeiramente injustificável...

Do ponto de vista social, estava prevista a degradação social e o aumento das misérias e dos conflitos, inclusive dos índices de violência...

A licença que foi dada, uma licença precária, criou-se um tipo de licenciamento que redundou no licenciamento para realização da obra e depois funcionamento, baseado em que a empresa, o consórcio deveria cumprir condicionantes. Estabeleceram-se quarenta condicionantes como construção de moradia, levantamento de social para verificar, estudos sociais para projetar o número de migrantes e quais as condições de contrapartida que a empresa daria, resolver os conflitos e evitar conflitos...

A proposição foi enviada para a CMADS na qual foi designado relator o Deputado Rodrigo Martins (PSB-PI), que apresentou parecer pela rejeição em 17 de maio de 2016. Em reunião da Comissão de 24 de maio de 2016, após discussão sobre a matéria, o Deputado Ricardo Tripoli (PSDB/SP) solicitou vista. O PDC foi então pautado para a reunião seguinte ao término do prazo de vista concedido ao Deputado. Entretanto, foi pedida a retirada de pauta do parecer por parte do relator. Em 18 de abril de 2017, o Deputado Ricardo Tripoli (PSDB/SP) recebeu a relatoria da proposição, mas ainda não apresentou o relatório à Comissão.

5.32 Obras paralisadas

Em 24 de fevereiro de 2016, o Deputado Zé Silva (SD/MG) protocolou o requerimento 4014/2016, com o objetivo de criar e instituir Comissão Externa para acompanhar as obras do Governo Federal lastreadas com recursos do Orçamento Geral da União em andamento no país. Um dos pontos apontados na justificativa como relevantes para a apresentação da proposição foi o inventário realizado por Comissão Temporária do Senado Federal, o qual identificou 2.214 obras inacabadas, nas quais foram investidos valores próximos de 15 bilhões de reais. A Comissão Externa foi criada por ato da Presidência da Câmara dos Deputados no dia 1º de março de 2016.

Após o início dos trabalhos da Comissão, o Deputado Zé Silva (SD/MG) apresentou seis requerimentos de audiência pública para realização de debates destinados a identificar as principais obras paralisadas custeadas com recursos do OGU e levantar medidas para retomada dos empreendimentos e mitigação do risco de novas paralisações. Nestes debates, se tentaria responder, dentre outras, duas questões: o impacto do licenciamento ambiental nos prazos e a maneira pela qual o licenciamento poderia ser tornado mais substantivo e mais rápido. Assim, foram protocolados na Comissão os requerimentos 1/2016 em 9 de março de 2016, 3 e 4/2016 em 30 de março de 2016 e 6, 7 e 8/2016, de 8 de agosto de 2016. Os requerimentos foram aprovados na Comissão Externa no dia seguinte ao que foram protocolados.

A audiência pública solicitada pelo requerimento 1/2016 foi realizada em 31 de março de 2016 com a presença do Coordenador Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura do TCU do Coordenador-Geral de Auditoria da área de Cidades da Controladoria-Geral da União.

Nesta audiência, o auditor do TCU, em sua explanação, falou do impacto que o licenciamento tem na paralisação de obras públicas do Governo Federal, conforme evidências coletadas em auditorias do Tribunal:

Outra questão muito importante, que nós consideramos central da análise, é a necessidade da construção de mecanismos de articulação institucional que facilitem a integração entre órgãos licenciadores no campo ambiental, indígena e do patrimônio histórico.

Eu digo isso porque sabemos que a história de nossas fiscalizações demonstra a existência de obras que não foram devidamente licenciadas ou cujo licenciamento não foi devidamente implementado e acabaram paralisadas.

Trago aqui também, para efeito exemplificativo, esse PL 3.729, de 2004. É um PL que está em tramitação aqui na Câmara. Há 14 projetos apensos. Está em fase adiantada, mas é uma excelente iniciativa porque traz um regimento amplo em relação ao licenciamento. Essa é uma iniciativa que, ao nosso entendimento, requer priorização, haja vista a amplitude de normativos infralegais que existem em relação ao tema "licenciamento".

No que tange aos demais requerimentos, a diferença entre os protocolados com os números de 3, 4, 6, 7 e 8/2016 não se encontrava no tema das audiências públicas solicitadas, mas no conjunto de autoridades convidadas para cada uma dessas audiências, aqui apresentados no Quadro 7.

Quadro 7 – Autoridades convidadas para audiência pública na Comissão Externa de Obras Paralisadas

Requerimentos	
3/2016	Secretário do Programa de Aceleração do Crescimento - do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretário de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional Secretário Nacional de Transportes e da Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades
4/2016	Presidente do Fundo Nacional de desenvolvimento da Educação Diretor-Geral do Departamento Penitenciário Nacional Secretário de Aeroportos da Secretaria de Aviação Civil
6/2016	Diretor Geral do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT; Secretário de Infraestrutura Portuária do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil; Secretário Executivo do Ministério da Saúde Vice-Presidente de Habitação da Caixa Econômica Federal.
7/2016	Presidente do Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva – Sinaenco Presidente do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil - CAU/BR Presidente do Sindicato Nacional da Indústria da Construção Pesada - Sinicon Presidente da Câmara Brasileira da Indústria da Construção - CBIC.

8/2016	Secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) Presidente Executivo do Movimento Brasil Competitivo – MBC Presidente da Associação Contas Abertas Coordenadora da 1ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal.
--------	--

Fonte: Requerimentos protocolados na Comissão Externa de Obras Paralisadas

Estes requerimentos resultaram na realização de três audiências públicas, referentes aos requerimentos 3, 4 e 6. As demais audiências propostas não foram realizadas.

Na audiência pública realizada em 28 de junho de 2016, para atender ao requerimento 3/2016, o Coordenador-Geral de Rodovias da Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão abordou o problema do licenciamento ambiental:

Há também atraso de liberação ambiental de trechos. Muito pior do que o atraso de liberação é a liberação picada dos trechos. Às vezes, a construtora recebe a licença ambiental de um trecho de 50 a 100 quilômetros de forma picada. Ela pode fazer 20 quilômetros aqui, 30 quilômetros adiante e, no meio, encontrar uma reserva indígena e, por conta de uma condicionante ambiental, a construtora não poderá entrar no trecho, como foi o caso da BR-230, no Pará, e da BR-386, no Rio Grande do Sul, uma obra que está praticamente pronta. Está inclusive dentro do nosso novo programa de concessões e tem hoje um trecho ou subtrecho que não tem condições de ser concluído. É o caso também da BR-101, em Alagoas, e da BR-116, no Rio Grande do Sul, que teve a licença dada nos lotes em diversas etapas, em diversos momentos diferentes.

Essa situação, muitas vezes, faz com que as construtoras percam a janela climática, o melhor momento de iniciar a obra. Pode-se perder 1 ano por conta da demora na licença do trecho, fazendo com que o início se dê apenas no final do período de chuva do ano seguinte.

...

Eu estava conversando com um grande amigo, há poucos dias, e a gente estava citando um trabalho que fez há muitos anos sobre a maturidade dos nossos projetos no País. Se considerarmos a maior parte da situação atual dos projetos e tivermos em conta a situação de projeto básico e executivo, anteprojetos, projeto básico e executivo, licenciamento, estudo licença-básica e licença de instalação, a maior parte dos projetos que hoje são citados como paralisados ou como que não têm prosseguimento se encontram numa situação de não ter projeto ainda e não ter licença ainda. Muitas vezes, a obra nem foi licitada; e isso hoje está dentro de carteira, dentro do programa, como parte desse programa e recebendo realmente uma pressão da sociedade para que essas obras comecem.

Isso aí vem sendo feito ao longo dos anos, mas é realmente muito importante esse trabalho que está sendo feito pela Comissão, essa participação do Poder Legislativo, esse apoio do Poder Legislativo a ações do Poder Executivo sobre a construção de uma fundação, para que a gente possa ter um melhor desenvolvimento da nossa infraestrutura em várias legislações.

O caso, por exemplo, clássico é o da nossa legislação ambiental. Uma mudança no nosso regime de concessões de licenças ambientais é fundamental.

Hoje, nos jornais, está a citação do Ministro Sarney Filho em que ele diz que a concessão de uma licença ambiental que é dada a uma refinaria de petróleo é a mesma que se dá a um posto de gasolina. São empreendimentos totalmente diferentes. Mas, muitas vezes, nós temos empreendimentos iguais: nós temos duas rodovias que têm que tirar licenças iguais, que têm que tirar situações de licenças iguais, só que eu tenho uma rodovia que é na Amazônia, e eu tenho uma rodovia que é o anel viário de Belo Horizonte, que fica dentro de uma região antropizada, e elas têm que tirar licenças semelhantes. Uma rodovia que fica em Mato Grosso, numa região em que eu tenho campos de soja, onde não há maiores impactos, e a BR-319, no Amazonas. Então, são licenças iguais, o tipo de licenciamento que vai ser dado para uma e para outra é o mesmo.

Eu tenho energias de licenças semelhantes, e aí que me desculpem estar sendo repetitivo em rodovias: numa rodovia, que é uma duplicação, em que eu tenho uma faixa de domínio delimitada, marcada, região antropizada, estou duplicando dentro dessa faixa de domínio, e uma rodovia de implantação green field, em que eu estou simplesmente desmatando, abrindo uma nova fronteira para poder construir uma rodovia. As licenças são iguais, ou são semelhantes. Precisamos de uma nova matriz de licenciamento, de um quadro que preveja situações em que haja uma licença mais fácil e uma licença mais difícil. Isso é necessário, é fundamental, principalmente quando se fala do extenso programa de concessões que nós teremos, a maior parte do qual gira em torno de rodovias que já existem, pois diz respeito a duplicações, terceiras faixas e obras de arte.

Na audiência pública de 9 de agosto de 2016, em atendimento ao requerimento 4/2016, novamente o tema do licenciamento foi abordado. Dessa vez, na manifestação do Secretário de Aeroportos da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República:

Assim que nós acionamos os anteprojetos para esses aeroportos, também acionamos os estudos ambientais. E aí eu faço um registro: ainda no ano passado, nós tínhamos muitas dificuldades com os licenciamentos ambientais, porque não havia parâmetro para o porte do aeroporto. Então, nós entrávamos com o pedido de licenciamento ambiental nos órgãos estaduais, e eles pediam todo e qualquer tipo de estudos, já que não havia esse parâmetro prévio. Às vezes, a interferência era mínima na infraestrutura e eles pediam um EIA-RIMA - Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental, que demoraria 2 anos, 3 anos, 4 anos para sair.

Então, nós fizemos uma atuação junto ao Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA, e, em agosto do ano passado, a Resolução nº 470 definiu quais eram os estudos para cada tipo de aeroporto. Hoje, o Governo do Estado já sabe quais são os estudos que tem que pedir para que o licenciamento ambiental seja feito. Isso foi um ganho muito grande, de 2 anos a 3 anos, no trâmite para a emissão das licenças ambientais. Antes dessa resolução, nós tínhamos quatro ou cinco licenças emitidas. Hoje já estamos chegando à marca de mais de 30 licenças emitidas, ou já em fase final de emissão.

O trabalho da Comissão também deu origem a indicação 2819/2016, de autoria do Deputado Zé Silva (SD/MG) e apresentada em 9 de novembro de 2016. A indicação tratou de uma sugestão pela liberação de retomada de, pelo menos, 20% das obras menores, da área da saúde e da educação, paralisadas, que atendam os critérios especificados na proposição. Entre os critérios se encontrava a exigência de que houvesse licenciamento ambiental. O Poder Executivo respondeu por meio do Aviso nº 41-C.Civil, de 16 de fevereiro de 2017, da Casa Civil da Presidência da República. Na resposta, o Poder Executivo destacou que essas obras são

feitas por meio de descentralização de recursos e executadas por estados e municípios, de modo que embora meritória, não cabia ao Governo Federal a retomada dessas obras.

O Deputado Zé Silva (SD/MG), autor de todas estas proposições foi entrevistado para a elaboração desta pesquisa. De acordo com ele, o licenciamento ambiental entrou na pauta da Comissão por ser o segundo principal problema que atrapalha o andamento das obras, conforme informações recebidas do TCU:

Nas obras de infraestrutura, nós temos em torno de 39%, segundo os Acórdãos do TCU que estão paradas por falha no Projeto Executivo e 9,8% ou 9,6% por problemas no licenciamento ambiental.

A motivação do Deputado para o início deste trabalho foi a grande quantidade de obras paralisadas: “Percebi que em todo canto do Brasil onde você vai, você tem ali uma obra parada, você tem uma reclamação da população”. Além disso, a demanda do eleitorado foi importante para que a atividade de controle e fiscalização fosse realizada. Nas palavras do Deputado:

Recebi muitas cobranças e recebi as cobranças, eu tenho oportunidade de ser votado em dois mandatos em noventa e quatro por cento dos municípios de Minas, mas especialmente em municípios pequenos. E aí inclusive teve uma queda de braço que eu tive com o Senado na retomada das obras paradas. Esse ano o Presidente da República criou um comitê que define a retomada das obras. Este comitê tinha uma proposta inclusive do ex-Presidente do Senado que retomasse vinte por cento das maiores obras e eu propôs retomada das vinte por cento das menores até pelas cobranças que eu recebo que são unidades de saúde, que são os CRAs. O Pró-Infância foi um projeto extremamente falho porque ele é um projeto bonito quando você vê ele, a sua planta, a maneira que foi idealizado, só que o Governo Federal repassou um milhão para uma obra que custa um milhão e meio, no Brasil há um espriado por todo o país, obras paradas em relação aos Pró-Infância. No Minha Casa, Minha Vida também, muitas obras paradas por falta de gestão, de monitoramento e controle. Então, todas as cidades, ou você tem a cobrança de uma obra da saúde ou você tem a cobrança das obras paradas do Ministério da Educação, principalmente o Pró-Infância e na área de logística, especialmente em Minas Gerais, nós temos obras emblemáticas como por exemplo, a BR-367... Então o seguinte, você chega numa cidade pequena você é cobrado com as obras paradas da saúde e educação. Você vai, regionalmente, você é cobrado das obras paradas de logística. Você chega nos grandes centros, você tem as grandes obras, em Belo Horizonte, como o metrô, que também está parado e não vai para a frente. Então na verdade a cobrança é muito grande em cima dos parlamentares.

A comissão permanece em funcionamento, embora não haja reuniões desde 3 de julho de 2017.

5.33 Estrada para transporte de cargas especiais ultra pesadas e de grandes dimensões

O Deputado Roberto Salles (PRB/RJ) apresentou o requerimento de informação 1725/2016 em 3 de maio de 2016 direcionado aos Ministros de Minas e Energia e dos Transportes, tratando de informações sobre o escoamento de águas pluviais na nova estrada destinada à

prestação de serviços de transporte de cargas especiais ultra pesadas e de grandes dimensões (UHOS – Ultra Heavy Over Size), para atendimento ao Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ), da Petrobrás. Conforme justificativa apresentada pelo Deputado, a construção da estrada agravou as enchentes na região:

Nos últimos tempos, têm sido divulgadas informações dando conta de várias inundações na região do Estado do Rio de Janeiro cortada pela estrada destinada à prestação de serviços de transporte de cargas especiais ultra pesadas e de grandes dimensões (UHOS) para atendimento do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ), da Petrobrás.

Entre as informações solicitadas pelo Deputado se encontravam o estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental e também a relação das contrapartidas para o Município de São Gonçalo, no estado do Rio de Janeiro, tendo em vista os impactos ambientais e socioeconômicos.

Em 30 de março de 2016, o Deputado havia visitado moradores do Salgueiro, em São Gonçalo, oportunidade em que conversou sobre plano de prevenção a enchentes. Naquela ocasião, o Deputado federal prometeu enviar um ofício para a COMPERJ, solicitando reparos nas áreas de baixas instalações pluviais, como na estrada dos UHOS.

Em 15 de abril de 2016, a prefeitura de São Gonçalo acionou judicialmente a Petrobras na 1ª e 2ª promotoria de Tutela Coletiva, no Ministério Público, apresentando laudo técnico dos danos causados aos moradores dos bairros Fazenda dos Mineiros e Salgueiro pela construção da nova estrada Ultra Heavy Over Size (UHOS).

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil respondeu ao requerimento de informação por meio do Aviso nº 2022/GM/MT, de 5 de julho de 2016, enquanto que o Ministério de Minas e Energia encaminhou sua resposta ao Deputado por meio do Aviso nº 145/2016/GM-MME, de 20 de julho de 2016. Sobre o assunto, o Gabinete da Presidência da Petrobras se manifestou no sentido de que:

Em atendimento à alínea "b1", esclarecemos que não há um Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica (EVTE) específico para a Via UHOS. No que se refere à viabilidade ambiental, ressalte-se que foi elaborado previamente o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), o qual subsidiou o processo de licenciamento ambiental junto ao Órgão Ambiental competente, Instituto Estadual do Ambiente (INEA). Com base nesse EIA, o INEA atestou a viabilidade ambiental da Via UHOS, razão pela qual encaminhamos em arquivo digital o referido estudo.

De acordo com o EIA, especificamente em São Gonçalo, foram identificadas dez áreas sujeitas à inundação, sendo a maioria destas áreas em domínio de uso misto, com ocupação urbana bem consolidada. O documento cita ainda que os alagamentos são provenientes do afloramento do lençol freático e do transbordamento dos rios. Dentre outras causas das inundações, o EIA destaca: (i) o grau de assoreamento dos rios da região, intensificado pelo despejo de esgotos in natura e de objetos de médio e grande porte; (ii) a ocorrência de cheias associadas às grandes precipitações, principalmente as que ocorrem no verão; (iii) o aumento da impermeabilização do solo de maneira não planejada, pela substituição das áreas descampadas por construções; (iv) a ocupação das margens dos rios, em grande

parte por loteamentos irregulares; (v) a influência das marés; e (vi) a má conservação e subdimensionamento das redes de drenagem pluviais existentes.

5.34 Licenciamento da pesca

Em 4 de maio de 2016, o Deputado Padre João (PT/MG) apresentou o requerimento 232/2016 na CAPADR com o objetivo de realizar audiência pública para debater os processos de licenciamento, autorização e registro para a prática de aquicultura em águas da União. De acordo com a justificativa do requerimento:

Entretanto, em que pesem as melhores intenções do Governo e de pessoas que se dispõem a investir em aquicultura, uma série de dificuldades vem obstaculizando a expansão dessa atividade no Brasil. São inúmeras e complexas as exigências normativas para o licenciamento de empreendimentos aquícolas, registro de aquicultores e autorização de uso de espaço físico em águas de domínio da União, envolvendo vários órgãos governamentais, em âmbito federal e estadual. O processo chega a arrastar-se por mais de cinco anos.

O requerimento foi aprovado em reunião deliberativa ordinária da Comissão realizada em 11 de maio de 2016. A audiência pública foi realizada em 31 de maio de 2016 com a presença do Secretário Executivo da Associação Brasileira da Piscicultura - Peixe BR, do Assessor Técnico da Comissão Nacional de Meio Ambiente da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA, do Diretor do Departamento de Planejamento e Ordenamento da Aquicultura - DPOA, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, do Coordenador de Outorga da Superintendência de Regulação da Agência Nacional de Águas – ANA, do Encarregado da Divisão de Praticagem na Diretoria de Portos e Costas da Marinha do Brasil e do Coordenador-Geral de Autorização de Uso e Gestão de Fauna e Recursos Pesqueiros do IBAMA.

Na audiência, o Secretário Executivo da Associação Brasileira da Piscicultura, primeiro convidado a falar criticou as normas estaduais para o licenciamento ambiental:

Agora, o licenciamento nos Estados. Esse é um fator mais crítico. Depois da Lei Complementar nº 140, cada Estado assumiu o seu licenciamento e cada um criou uma lei mais absurda do que a outra. Não são bons os exemplos que vêm de Minas e São Paulo, principalmente. São os Estados hoje mais críticos com relação a licenciamento ambiental. Criaram dispositivos e exigências que são incompatíveis.

Eu vou dar um exemplo para vocês. Nós fizemos, recentemente, em São Paulo, análise das exigências para se montar um depósito de comercialização de dinamite e para se montar um licenciamento ambiental para a piscicultura. É mais fácil montar um depósito de dinamite e vender dinamite do que montar um licenciamento ambiental em São Paulo, pelo nível de exigência. Nós não somos tão perigosos quanto está parecendo aí.

Em seguida, na fala do Diretor do Departamento de Planejamento e Ordenamento da Aquicultura - DPOA, do MAPA, destacou-se a sugestão para que o IBAMA saia do processo:

No caso do parque aquícola, o Ministério fica como empreendedor, fica responsável por tudo. Ele é quem vai liberar a licença. O Ministério já entrega ao cessionário do

parque aquícola tudo já pronto, já autorizado por todas as entidades e já licenciado nos seus Estados de origem.

Então, nesta imagem é demonstrado como é o sistema do trâmite. É quase similar à área aquícola, só que neste caso o interessado, em vez de ser o produtor, pessoa física ou jurídica, é o próprio Ministério da Pesca que se compromete em resolver todas essas ações. O Chico até mencionou que deveria ser retirado o IBAMA, porque, no caso de parque aquícola, o IBAMA não está presente nessa ação.

Outra etapa é a parte de licenciamento ambiental, que verifica as Resoluções do nº 403, de 2009, e nº 459, de 2013, do CONAMA. Temos que ver essa parte em relação aos Estados, como já foi mencionado.

O Coordenador-Geral de Autorização de Uso e Gestão de Fauna e Recursos Pesqueiros do IBAMA concordou com essa colocação e esclareceu os casos em que a intervenção do IBAMA seria obrigatória:

Por que o IBAMA mostra que é possível a sua saída do processo? Porque, com a Resolução nº 413 e a Resolução nº 459, do CONAMA, que veio a posteriori e incluiu o anexo 8, das espécies exóticas e alóctones, ficou tudo bem claro para o órgão que vai licenciar esse processo. Fica claro que, daqui a pouco, haverá um retrabalho: o IBAMA, na anuência, e o órgão licenciador, quando for analisar todo esse processo. O IBAMA estaria lá em cima, e o órgão licenciador faria um processo muito mais amplo dentro do processo de licenciamento do empreendimento. Por isso, há essa posição da autarquia, que já consta numa proposta de decreto que tramita no MAPA, para que nós possamos avançar.

...

A Lei Complementar nº 140 definiu as competências para o licenciamento. Eu não vou enumerar todas as nossas competências para licenciar, mas eu queria ressaltar o seguinte ponto: Item b - localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva. O mar territorial é a partir da linha de base. Da linha de base para dentro, água interior; e estaria fora da competência do IBAMA o marítimo.

Também está sob a competência do IBAMA o licenciamento para aquele empreendimento localizado ou desenvolvido em dois ou mais Estados. A Lei Complementar foi muito clara. Não é a dominialidade do bem que traz a competência licenciatória para o IBAMA, e, sim, o critério territorial.

Vemos aqui um parecer da Advocacia-Geral da União - AGU, que diz não ser do IBAMA a competência para licenciar empreendimentos que se desenvolvam em rios federais, a não ser que exista qualquer instalação que extrapole a área e a abrangência de um Estado da Federação. Eu acho que isso dá a segurança jurídica que o Padre João falou. Vou mostrar um caso específico em que o IBAMA foi questionado e se manifestou dizendo que não era de sua competência.

O Despacho nº 652, também da AGU, confirma esse entendimento da Autarquia no tocante a esses licenciamentos ambientais.

O caso é um exemplo clássico. Foi solicitado ao IBAMA que licenciasse um empreendimento aquícola localizado entre o Estado de Goiás e o Estado de Minas Gerais. O entendimento da Autarquia, pela linha da calha, foi de que o empreendimento estava localizado no Estado de Goiás, assim ela negou e disse que não havia competência licenciatória do IBAMA, e, sim, do órgão estadual de Goiás. É importante que a Autarquia tenha essa clareza, até para que haja segurança. É

lógico que se o empreendimento afetasse outro Estado, a competência seria do IBAMA.

A assessoria do Deputado informou que há uma equipe de apoiadores voluntários que auxilia a atuação do Deputado Padre João (PT/MG). Em uma reunião com essa equipe, mais de um apoiador afirmou ter recebido reclamações de pescadores a respeito dos problemas com o licenciamento de pesca. Em virtude disso, o Deputado resolveu realizar a audiência pública.

5.35 Mineração em São Luiz do Tapajós

Em 17 de maio de 2016, foi protocolado na CINDRA, pelo Deputado Arnaldo Jordy (PPS/PA), o requerimento 90/2016 para a realização de audiência pública destinada a discutir com as entidades governamentais os impactos ambientais decorrentes da extração mineral na bacia hidrográfica do Tapajós, no Estado do Pará. De acordo com a justificativa apresentada pelo Deputado, o objetivo da audiência pública era:

...discutir a questão relativa às licenças ambientais e à lavra garimpeira concedidas pelo Estado do Pará e pela União para extração mineral no leito do rio Tapajós, bem como os respectivos impactos ambientais decorrentes dessa atividade mineral.

Questionado sobre como o assunto da mineração em São Luiz do Tapajós entrou na sua agenda de trabalho parlamentar, o Deputado Arnaldo Jordy (PPS/PA) afirmou que:

Esses casos, via de regra, eles são demandados pelos movimentos sociais, pela sociedade civil e pelos agentes que atuam nessa preocupação socioambiental...

Eu estive lá na região do oeste do Pará e um conjunto de entidades, pessoal de algumas etnias indígenas nos procuraram com a preocupação e como em 2015 e 2016 eu era membro da Comissão da Amazônia e Desenvolvimento Regional, esses temas são muito palpitantes nessa comissão.

O Deputado acrescentou ainda que, dada a experiência com a situação de Belo Monte, ele acha natural que houvessem essas preocupações “para que esse modelo não se reproduzisse”.

O requerimento foi aprovado por unanimidade em reunião deliberativa ordinária de 18 de maio de 2016, ocasião em que foi subscrito pelo Deputado Alan Rick (PRB/AC). De acordo com a proposição, seriam convidados o Secretário de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Estado do Pará (SEMAS), a Presidente do IBAMA, representantes do Ministério Público do Estado do Pará, do Ministério Público Federal, das Prefeituras Municipais de Itaituba e de Santarém, no Estado do Pará e do Greenpeace. Entretanto, a audiência pública não foi realizada.

5.36 IPHAN I

A deputada Dâmina Pereira (PSL/MG) protocolou na CDU o requerimento 114/2016 em 17 de junho de 2016 para enviar requerimento de informação ao Ministério da Cultura sobre a participação do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) nos processos de licenciamento ambiental em empreendimentos imobiliários habitacionais públicos e privados. A autora informa na justificativa da proposição que:

Considerando-se que está sendo dada interpretação de que a Instrução Normativa nº 001/2015 obriga a análise preliminar do IPHAN ao órgão ambiental em todos os empreendimentos, e considerando-se que somente a partir da edição da referida IN já foram emitidos 1591 portarias autorizadas dos estudos de arqueologia preventiva, ou seja, somente 1591 projetos estão sob avaliação, a manutenção da orientação da necessidade da arqueologia preventiva trará todo o sistema de licenciamento ambiental e, por consequente, todo o sistema habitacional brasileiro, além de não garantir o princípio da precaução, já que a título de ilustração, somente no Estado de São Paulo, a CETESB emite 39.000 licenças ambientais por ano.

Entre as questões levantadas pela deputada destaca-se a questão do compartilhamento de informações com os órgãos ambientais e da abrangência dos empreendimentos nos quais o IPHAN deverá participar dos processos de licenciamento:

7) Por que a Instrução Normativa nº 001/2015 inova a Lei nº 3.924 de 1961, e exige a arqueologia preventiva? Se o comando e controle deveria ser para os sítios arqueológicos já determinados na Lei nº 3.924, por que o IPHAN não restringe a avaliação aos empreendimentos na área de influência direta desses Bens? O IPHAN detém cartografia georreferenciada dos sítios arqueológicos acatados? Em caso afirmativo, não seria possível sua disponibilização à sociedade brasileira, em especial aos órgãos ambientais, e empreendedores públicos e privados elencados no referido anexo da Instrução Normativa nº 001/2015?

O requerimento foi aprovado por unanimidade em reunião deliberativa ordinária da Comissão realizada em 21 de junho de 2016. Na Comissão, discutiram a matéria os Deputados Dâmina Pereira (PSL-MG), João Paulo Papa (PSDB-SP) e Miguel Haddad (PSDB-SP).

Dessa forma, foi protocolado em 28 de junho de 2016 o requerimento de informação 1829/2016, de autoria da CDU, o qual foi respondido a Comissão por meio do Ofício nº 076/2016/GM/MinC, de 17 de agosto de 2016, do Ministério da Cultura. A resposta do IPHAN à questão 7 do requerimento foi:

A primeira parte da indagação foi respondida no item 2. De todo modo, vale reiterar que a lista de sítios e bens arqueológicos constante nos arts. 2º e 3º da Lei 3.924/1961 é meramente exemplificativa. Implica dizer que a Lei se aplica a todos os sítios e bens arqueológicos existentes em território nacional independentemente de a tipologia em que se enquadram estar ou não mencionada no texto legal. A segunda parte da resposta: Sim. O IPHAN detém a cartografia dos sítios arqueológicos georreferenciados, mas apenas daqueles já identificados e cadastrados e, como é sabido, isso não esgota o universo de sítios arqueológicos existentes. O IPHAN está trabalhando no aprimoramento do banco de dados Institucional visando à disponibilização das informações no Portal do IPHAN e aos órgãos ambientais licenciadores.

Posteriormente, a deputada protocolou em 7 de julho de 2016, também na CDU, o requerimento 118/2016, solicitando a realização de audiência pública para debater a aplicação da Instrução Normativa n. 1, de 25 de março de 2015, do IPHAN, nos processos de licenciamento ambiental. A justificativa do novo requerimento foi semelhante àquela aposta no requerimento 114/2016. A proposição foi aprovada em 13 de julho de 2016 por unanimidade.

A audiência pública foi inicialmente agendada para ocorrer em 13 de setembro de 2016 com a presença do Vice-Governador e Secretário de Meio Ambiente do Estado do Mato Grosso, do Secretário de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos do Estado de Goiás, da Presidente do Instituto Estadual do Meio Ambiente do Estado do Espírito Santo (IEMA), da Presidente do IPHAN, do Presidente da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB) e do Presidente da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC). Entretanto, a audiência foi cancelada em decorrência da recusa de convidados em participar do debate, motivo pelo qual não foi marcada nova data para a sua realização.

De acordo com servidor que era então lotado na Comissão de Desenvolvimento Urbano, o requerimento surgiu a partir de uma solicitação da Secovi, sindicato que abrange as empresas de compra e venda de imóveis, as imobiliárias, as administradoras de imóveis e as incorporadoras.

5.37 Mineração no Rio Xingu

Em 5 de julho de 2016, o Deputado Arnaldo Jordy (PPS/PA) protocolou na CINDRA o requerimento 100/2016, destinado a realização de audiência pública para discutir a exploração de ouro no Rio Xingu com a presença de representante da mineradora Belo Sun, do Ministério Público Federal em Altamira, no estado do Pará, do Secretário de Meio Ambiente e Sustentabilidade do estado do Pará, de representante do DNPM e do Instituto Socioambiental. A justificativa do requerimento informa que:

Recentemente, a mídia trouxe ao conhecimento público a possibilidade da mineradora Belo Sun, um grupo empresarial canadense, vir explorar ouro na Volta Grande do Xingu, uma atividade com elevado potencial de risco ambiental em uma região que já sofreu impactos socioambientais significativos com a implantação da usina de Belo Monte.

...

Por enquanto, as licenças ambientais estão em estudo pelos órgãos responsáveis. Faz-se necessário promover esse debate, de forma a conscientizar o poder público e a população para as possíveis consequências desse empreendimento.

Na edição do programa Fantástico da Rede Globo de Televisão do dia 19 de junho de 2016, reportagem com o título “Mineradora de ouro às margens do rio Xingu pode causar danos ao ambiente” havia sido veiculada, alertando sobre os riscos do empreendimento:

Com previsão de extrair 150 toneladas de ouro em 17 anos, a Belo Sun vai usar cianeto, uma substância muito tóxica. Além disso, a mineradora vai ter uma barragem de rejeitos maior que a de Mariana, em Minas Gerais, que causou a tragédia no rio Doce. A secretaria do meio ambiente do Pará vai decidir se o empreendimento pode funcionar ou não.

Em entrevista realizada no âmbito desta pesquisa, o autor do requerimento explicou a importância do tema para a sua agenda de trabalho parlamentar:

Esses grandes empreendimentos na Amazônia e particularmente no estado do Pará têm um histórico extremamente nocivo aos interesses do estado. Não é de agora, não é apenas o caso desta mineradora, uma mineradora canadense que tenta explorar uma reserva aurífera no estado do Pará, na região do Xingu, a Belo Sun, de grande monta. E isso evidentemente, um grande projeto, um megaprojeto, vai gerar toda sorte de impacto, ambiental, humano, social. Aliás, como os outros enclaves que tem acontecido na Amazônia. Portanto, na verdade, não é nada contra este ou aquele empreendimento. É contra o modelo num estado que ainda tem a sua economia pautada na agromineroexportação primária. Quer dizer, nós somos fornecedores de insumos primários para o desenvolvimento de cadeias produtivas em outros estados, em outros países. O estado do Pará é quase um almoxarifado do desenvolvimento alheio. E isso tem trazido enormes prejuízos. Esses projetos são vendidos no seu marketing numa sociedade de multirências como é a sociedade (paraense), os indicadores sociais do estado do Pará de renda per capita, de IDEB, de IDH são os piores ou entre os piores do Brasil. Nós vivemos um subdesenvolvimento nacional em relação à média do Brasil em grande parte por conta das patologias federativas que nós vivemos.

O Deputado informou também que ouviu manifestações de preocupação a respeito do projeto de representantes de sindicato de trabalhadores, de comunidades ribeirinhas que “certamente serão impactados lá na região”.

O requerimento foi aprovado por unanimidade em reunião deliberativa ordinária da Comissão realizada em 6 de julho de 2016, ocasião em que foi incluído representante do Ministério Público do Pará no rol de convidados para a audiência pública. Entretanto, a audiência não foi realizada.

5.38 Belo Monte III

O Deputado Arnaldo Jordy (PPS/PA) protocolou em 12 de julho de 2016 a indicação 2377/2016 ao MMA para que suspendesse a licença ambiental para operação da usina de Belo Monte, com base no artigo 19, da Resolução CONAMA nº 237/1997. Na justificativa da proposição, o Deputado indica que a falta de cumprimento das condicionantes tirava a capacidade de operar do empreendimento. Em suas palavras:

É de amplo conhecimento que a concessionária Norte Energia S.A. ainda não atendeu grande parte das condicionantes de mitigação dos impactos socioambientais da obra, tais como saneamento básico, educação e saúde para a região. Há hospitais e escolas que não recebem ninguém, porque o poder municipal aponta uma série de inadequações e falta de equipamentos para seu pleno funcionamento. Os equipamentos existentes estão suscetíveis à deterioração pelo tempo.

...

Por deixar de atender as condicionantes, a justiça federal recentemente condenou a Norte Energia S.A. a pagar R\$ 15 milhões por danos morais às populações dos municípios de Altamira, Vitória do Xingu e Anapu. Na mesma ação, a empresa foi obrigada a concluir as obras de saneamento básico pendentes nesses municípios. Essa condenação é originária de uma ação do Ministério Público Federal ajuizada em 2013. Ao todo, o MPF ajuizou 25 ações contra o consórcio de Belo Monte, apontando ilegalidades no projeto.

Em entrevista concedida durante a realização desta pesquisa, o Deputado reiterou a sua preocupação com impacto negativo socioambiental deixado pela usina de Belo Monte:

Belo Monte atendeu aos interesses da matriz energética do Brasil supostamente. Ainda que abaixo daquilo que era a expectativa anunciada no início do projeto que era cerca de doze milhões de quilowatts, não vai produzir mais do que oito. Um impacto na biodiversidade, nas florestas, nas comunidades indígenas, são dezessete comunidades indígenas impactadas, de ribeirinhos, de pescadores. O projeto concluiu, o Governo Federal se retirou de lá e está lá a tragédia humana, ambiental, social. O custo de vida aumentou, todos os indicadores de violência aumentaram para aquelas populações, a pobreza, a favelização, o consumo de drogas, índio sentado na tarjeta bêbado na condição de indigente social e por aí vai

...

E com quem fica esta conta? Quem decidiu este empreendimento? O Governo Federal, porque o licenciamento é exclusivo da União. E quem no final das contas fica com este espólio da conta para pagar? Para dar conta de todos estes efeitos colaterais negativos que são produzidos? O estado e os municípios. Ou seja, os entes menos empoderados da cadeia federativa é que acabam arcando com esta conta. Enquanto que a União, que é o ente mais empoderado e quem decidiu fazer isso para lá para atender aos seus interesses sai fora e deixa esse passivo por conta do estado.

Com relação ao Ministério Público Federal, o Deputado revelou que essa ação de controle e fiscalização parlamentar era uma continuidade do trabalho do Ministério Público Federal:

Eu apenas reforçava o argumento sólido que foi objeto de estudo do Ministério Público Federal. O Ministério Público Federal impetrou 24 ações, salvo engano, com o pedido de suspensão do licenciamento de Belo Monte por conta do não cumprimento das condicionantes que foram contratadas no projeto....

E eu acompanhei isso de perto porque eu fui um dos primeiros que alertei lá no início de Belo Monte dos riscos se essas condicionantes não fossem cumpridas e eu fiz cinco audiências públicas em Altamira e uma em Vitória do Xingu... algumas em conjunto com o Senado.

Na data em que o Deputado protocolou o requerimento, na Subcomissão Temporária para acompanhar a execução das obras da usina de Belo Monte, na Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal foi realizada reunião de trabalho com a finalidade de “buscar soluções para as pendências relativas às condicionantes para a implantação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte e problemas correlatos”. Participaram desta reunião representantes da Norte Energia S.A., do IBAMA, do município de Anapu e de Altamira, ambos no estado do Pará, do governo do estado do Pará, do Ministério Público Federal e do Movimento Xingu Vivo Para Sempre. Não consta recebimento de resposta da indicação.

5.39 Serra da Bocaina

Foi apresentado em 30 de agosto de 2016 requerimento na CMADS de autoria do Deputado Nilto Tatto (PT/SP) para realização de seminário na cidade de Paraty, no estado do Rio de Janeiro, com o objetivo de debater o papel de instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente no desenvolvimento territorial sustentável das comunidades tradicionais da Bocaina. Em sua justificativa, o Deputado afirma que:

Além disso, a distância da representação dessas comunidades dos espaços de decisão sobre as obras de infraestrutura, seja no licenciamento ou no monitoramento das medidas compensatórias dos impactos causados, dificultam o controle social efetivo sobre o destino dos recursos econômicos.

Questionado em entrevista realizada no decorrer desta pesquisa, o Deputado informou de que forma foi sensibilizado pelo assunto:

Mesmo antes de ser Deputado, eu já tinha uma militância nesta agenda que a gente chama de agenda socioambiental. Então, a agenda que dialoga com populações tradicionais, com as questões ambientais. No Parlamento agora e na Comissão de Meio Ambiente eu mantenho relação com as entidades ambientalistas, com as organizações de populações tradicionais... Eu cheguei já trabalhar lá antes de ser inclusive parlamentar.

Ainda de acordo com o Deputado, neste caso específico, houve uma demanda de grupos locais, pois há um fórum regional de populações tradicionais que junta ambientalistas, indígenas, caiçaras e quilombolas. O requerimento foi aprovado por unanimidade em reunião deliberativa ordinária da Comissão, realizada em 5 de outubro de 2016. Entretanto, a audiência pública não foi realizada.

5.40 Furnas

O Deputado Domingos Sávio (PSDB/MG) protocolou na CAPADR o requerimento 288/2016 em 31 de agosto de 2016 propondo a realização de audiência pública na Comissão, em conjunto com a CME para realizar debate sobre o limite para as áreas inundadas e represas em Áreas

de Preservação Permanente (APP) já construídas que não possuíam licença ambiental, de que trata o art. 62 do Código Florestal.

A proposição convidou para o debate representantes da Associação dos Municípios do Lago de Furnas (ALAGO), da Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Minas Gerais (FAEMG), da Associação Brasileira de Municípios (ABM), do Ministério do Meio Ambiente, do Ministério Público Federal e o Presidente da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA). No requerimento, o Deputado destaca os conflitos relacionados às margens de Furnas e afirma em sua justificativa que:

Atualmente, o Ministério Público tem entrado com ações para promover a demolição de construções, o que pode gerar prejuízos irreparáveis a centenas e milhares de proprietários em lagos, como por exemplo o de Furnas em Minas Gerais, e outros pelo Brasil afora.

O requerimento foi apreciado em reunião deliberativa ordinária da CAPADR realizada em 13 de setembro de 2016, sendo aprovado sem discussão da matéria. Entretanto, não houve a audiência pública e o requerimento foi declarado prejudicado pelo Presidente da Comissão em 30 de março de 2017.

Em 24 de agosto de 2016, Deputados da FPA haviam se reunido com o Presidente da República Michel Temer, ocasião em que o Deputado Domingos Sávio abordou o assunto. Segundo informação do sítio do PSDB/MG:

No encontro, foram apresentadas ao Presidente diversas reivindicações a favor dos produtores rurais... Apresentou ainda, a situação vivida por moradores e produtores rurais das cidades localizadas no entorno do Parque Nacional da Serra da Canastra e do Lago de Furnas, ambos em Minas Gerais... O Deputado Domingos Sávio também relatou ao Presidente o drama dos proprietários do entorno do Lago de Furnas, pois está ocorrendo uma atitude intransigente de algumas autoridades, desrespeitando pé-direito de propriedade sem nenhum benefício real para o meio ambiente.

O Deputado apresentou requerimento de igual teor na CME, protocolado como 135/2016, de 31 de agosto de 2016. O requerimento foi aprovado em reunião deliberativa ordinária da Comissão de 13 de setembro de 2016, com a inclusão de representante de Furnas na lista de convidados. A audiência pública também não foi realizada nesta comissão.

De acordo com a assessoria do Deputado, houve uma demanda por parte de uma entidade dos chacareiros da região de Furnas para realização da audiência. A mesma questão levou o Deputado a participar de uma audiência pública da Comissão de Assuntos Municipais e Regionalização da Assembleia Legislativa de Minas Gerais em 9 de setembro de 2016.

5.41 Hidrelétricas na Amazônia

Em 5 de outubro de 2016 o Deputado Nilto Tatto (PT/SP) solicitou na CMADS a realização de Seminário intitulado “Hidrelétricas na Amazônia, conflitos socioambientais e caminhos alternativos”, por meio do requerimento que recebeu o número 128/2016.

Uma das mesas do seminário proposto era sobre o tema “Aspectos críticos do planejamento e licenciamento de hidrelétricas na Amazônia”, tendo como convidados representantes do Ministério Público Federal, do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA), do Movimento de Atingidos por Barragens (MAB), do MME e a Presidente do IBAMA.

A proposição foi aprovada por unanimidade em reunião deliberativa ordinária da Comissão de 18 de outubro de 2016, com adendo do autor para que fosse convidado para uma das mesas um assessor técnico da Liderança do PT na Câmara dos Deputados.

O evento foi realizado em 6 de dezembro de 2016. Em sua fala, na abertura do evento, a Presidente do IBAMA destaca a ênfase do trabalho posterior à concessão da licença, que o órgão vem realizando durante a sua gestão:

...Antes, já acompanhava da Câmara, mas, no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, eu estou envolvida diretamente nessa questão da análise dos processos de licenciamento e do pós-licença de hidrelétricas.

Eu vou começar pelo pós-licença. Logo que eu cheguei ao IBAMA e por orientação do Ministro Sarney Filho, nós resolvemos reforçar o acompanhamento do que estava ocorrendo com as licenças concedidas. Então, eu pessoalmente já estive, por dois períodos, em Altamira, acompanhando os condicionantes de Belo Monte. Estamos agora reforçando o escritório de lá para haver o tempo todo gente vendo o que está acontecendo com as comunidades, vendo o que está acontecendo em termos das condicionantes tanto ambientais como socioambientais.

Desde a semana passada, há uma equipe de quatro fiscais permanentes. Essa equipe vai revezar: a cada mês serão quatro fiscais diferentes. E haverá gente o tempo todo fazendo a fiscalização dos condicionantes de Belo Monte. No dia de hoje, eu estou com uma equipe em Volta Grande fazendo a fiscalização da extração ilegal de madeira. A ideia é estar sempre com gente lá, acompanhando, e mostrar presença com técnicos tanto da fiscalização quanto do licenciamento, que têm um treinamento específico para a negociação de conflitos. Essa é uma mudança desta gestão. Então, não adianta dar licença e deixar as obras correrem. Há que se entender o que está acontecendo depois que se deu a licença.

Nós estamos terminando, em Belo Monte, um quadro de acompanhamento das condicionantes. Ontem já saíram algumas multas em relação a condicionantes não cumpridas pela Norte Energia. Até o dia 15 de dezembro sairá o quadro completo. Nós vamos tomar as medidas necessárias em relação à Norte Energia, para que ela não tenha atraso algum nas condicionantes de Belo Monte.

Em geral, com relação às obras, a preocupação maior com a pós-licença é uma demanda do Ministro Sarney Filho e está sendo cumprida...

De acordo com o autor do requerimento, o seminário foi fruto de demanda de movimentos organizados locais, que o procuraram no exercício do seu mandato parlamentar para que propusesse à CMADS a realização deste seminário.

5.42 Iphan II

Em 10 de outubro de 2016, o Deputado Nilson Leitão (PSDB/MT) apresentou Projeto de Decreto Legislativo destinado a sustar a aplicação da Instrução Normativa n. 1, de 25 de março de 2015, do IPHAN, o qual foi protocolado como PDC 540/2016.

De acordo com a justificativa apresentada pelo Deputado que acompanha o texto da proposição:

As exigências impostas pelo texto da IN são absolutamente inviáveis e extrapolam aquilo tido como razoável, invariavelmente demandando estudos arqueológicos e outros procedimentos que trazem um altíssimo custo financeiro. A bem da verdade, um dos setores mais lucrativos dentro da crise atual brasileira está sendo sufocado por parte do Governo que nem mesmo deveria estar dentro do processo de licenciamento.

Além do alto custo mencionado, os prazos para resposta do IPHAN, quando previstos, não estão sendo cumpridos. Assim, de uma forma ou de outra, o empreendedor rural está tendo que lidar com obstáculos desnecessários e estranhos à sua atividade.

O projeto foi enviado para a Comissão de Cultura da Câmara dos Deputados, tendo em vista que o IPHAN é órgão integrante da estrutura do Ministério da Cultura. Nesta Comissão, a deputada Alice Portugal (PCdoB/BA) foi relatora do parecer, com opinião pela rejeição da matéria, o qual não chegou a ser apreciado na Comissão. Após a elaboração de um segundo parecer contrário à proposta, desta vez de autoria do Deputado Chico D'Angelo (PT/RJ), também não apreciado, o autor apresentou requerimento de retirada da proposição, protocolado em 12 de dezembro de 2017 sob o número 7827/2017.

A assessoria Deputado informou que a sustação da norma do IPHAN foi demanda pela Federação da Agricultura e Pecuária de Mato Grosso (FAMATO) em 22 de setembro de 2016, por meio do Ofício 287/201 enviado ao Instituto Pensar Agropecuária (IPA).

No ofício da FAMATO, a entidade afirma que após a edição da instrução normativa:

todos os processos de licenciamento, seja rural ou urbano, o órgão ambiental deverá consultar o IPHAN e aguardar resposta, sendo que para cada nível de interferência serão exigidos diferentes documentos. Como exemplo: termo de compromisso, acompanhamento arqueológico, elaboração do projeto de avaliação de impacto ao patrimônio arqueológico etc.

(...)

As exigências impostas por esta Instrução Normativa vêm causando alguns problemas aos empreendedores e produtores rurais, sendo a morosidade na

emissão, a exigência dos estudos arqueológicos praticamente de todos os processos de licenciamento e o alto custo financeiro.

5.43 Observações de processo causal

O extenso trabalho de coleta e pesquisa levou à organização de 42 diferentes observações de processo causal. O agrupamento das proposições nessas observações permitiu a composição dos históricos do tratamento de cada um desses assuntos na Câmara dos Deputados durante os anos de 2015 e de 2016, bem como o detalhamento das atividades desenvolvidas durante esse período. Assim, na próxima seção são descritos os testes de hipóteses realizados sobre esses dados os quais permitiram concluir pela sua confirmação ou rejeição, conforme o caso.

6 ANÁLISE E TESTE DE HIPÓTESES

6.1 Teoria da abdicação

O primeiro passo que se faz necessário para confirmar se o mecanismo causal está presente e se funciona da maneira como foi teorizado nos artigos seminais de McCubbins e Schwartz (1984) e de Lupia e McCubbins (1994a) é a verificação da eficiência do exercício da função de controle e fiscalização para atingir os fins a que se destina. A teoria de *fire-alarms* e *police-patrol* é baseada na premissa de que os controles realizados mitigam adequadamente os riscos da delegação.

Assim, deve-se testar a hipótese de que os parlamentares não abdicam do poder sobre a formulação e execução de políticas públicas ao delegar competências ao Poder Executivo, o qual por meio da realização de atos administrativos como licenças, autorizações, decretos e portarias, fará a aplicação em casos do mundo real do texto legal aprovado pelo Congresso Nacional. Para isso, de acordo com as duas teorias rivais já apresentadas nessa pesquisa, foram definidas duas hipóteses a serem testadas:

Hipótese 1: O controle e fiscalização da administração pública realizado pelo Poder Legislativo é suficiente para mitigar os riscos decorrente da delegação concedida.

Hipótese 1 (rival): A superioridade da especialização burocrática em relação à política faz com que a delegação para a elaboração de políticas públicas seja equivalente à abdicação desta função.

A fundamentação da hipótese rival é a argumentação de que a especialização burocrática é superior a capacidade dos políticos em se informar sobre os detalhes da política pública executada. Esta superioridade faz com que seja impossível a realização adequada de controle e fiscalização por parte dos membros do Parlamento.

Para o teste das hipóteses é importante avaliar primeiramente se os congressistas conseguem se informar de forma suficiente sobre o conteúdo das políticas públicas realizadas pelo Poder Executivo. A existência e a suficiência dos meios utilizados pelos Deputados Federais nas observações do processo causal nessa pesquisa definem a validade ou não da hipótese.

Além disso, as instâncias de realização de controle observadas serviram para medir se é possível considerar que, apesar da falta de especialização do principal, foram colocadas em prática ações de controle e fiscalização que diminuem a possibilidade de que os riscos moral e de seleção adversa impactem negativamente no desejo do principal.

A hipótese de que as atividades realizadas pelos parlamentares no controle e fiscalização do Poder Executivo são suficientes para a mitigação dos riscos, por sua vez, se estrutura a partir da existência dos controles manifesto e latente definidos por Ogul (1976) e dos controles dos tipos *fire-alarm* e *police-patrol* de McCubbins e Schwartz (1984). Dessa forma, é importante avaliar a utilização e o funcionamento destes controles conforme teorizado na literatura. Considerando que as demais hipóteses dessa pesquisa tratam especificamente da

confirmação do funcionamento do *fire-alarm* e do *police-patrol*, o teste da hipótese 1 teve como enfoque o uso do controle manifesto e do controle latente.

Nenhuma das teorias contesta a maior disponibilidade de informações à disposição do agente. Apesar de não ter sido desenhado esse teste na pesquisa, a falta de especialização dos deputados foi abordada por um dos servidores da assessoria parlamentar do IBAMA entrevistados. De acordo com ele: “Muitas pautas que são colocadas no Congresso, os parlamentares não tem muito conhecimento tanto técnico como a implicação daquela política que eles estão mexendo”.

Iniciando a avaliação da primeira questão, a suficiência dos meios utilizados, é importante ressaltar a participação que dois *stakeholders* possuem na tarefa de suprir a lacuna informacional do principal. Esses *stakeholders* são a Entidade Fiscalizadora Superior, que no caso do Brasil é o Tribunal de Contas da União (TCU), e os grupos de interesse envolvidos com o tema em discussão, sendo que no caso do licenciamento ambiental foi observado um destaque na atuação da Frente Parlamentar da Agropecuária e do Instituto que lhe presta assessoria técnica.

O modelo de controle externo brasileiro confere ao Congresso Nacional a titularidade no exercício deste controle. Ao mesmo tempo, atribui ao TCU o dever de auxiliar o Congresso Nacional na execução desta tarefa. A importância do TCU para os trabalhos de fiscalização e controle da Câmara dos Deputados é reconhecida pelo corpo técnico das comissões. De acordo com resposta fornecida pelo Secretário Executivo da Comissão “A”, em entrevista realizada nesta pesquisa, os relatórios de auditoria figuram entre os instrumentos mais eficazes na área de controle:

Nós temos a PFC, que é a Proposta de Fiscalização e Controle, que na realidade talvez seja o instrumento mais eficaz que exista dentro de um controle do Legislativo sobre o Executivo. Através dessa ferramenta, (você aciona) o Tribunal de Contas da União, você aciona o Tribunal de Contas do Estado e, principalmente o órgão responsável por aquele setor. E ali você vai ter que dar explicações realmente verídicas e atuais sobre aquilo que está sendo questionado.

Assim, o Congresso Nacional dispõe de toda a estrutura do TCU para a realização de auditorias, inspeções, acompanhamentos, levantamentos e monitoramentos. De modo a confirmar se o TCU é utilizado pelo Parlamento brasileiro para apoiá-lo no exercício do controle externo, foi pesquisada a produção do órgão no período a que se refere essa pesquisa.

Durante o ano de 2015, o TCU realizou 595 fiscalizações, das quais 142 foram solicitadas pelo Congresso Nacional. Além disso, o TCU participou de 37 audiências públicas e de 71 reuniões técnicas nas duas casas do Congresso Nacional.

No que se refere ao licenciamento ambiental, tema desta pesquisa, o TCU foi demandado por meio de um requerimento de informação (observação 13). Esse requerimento se referiu a processos de fiscalização já realizados pelo Tribunal, tendo como objeto auditado as obras na

cidade de Goiânia, no estado de Goiás. Neste processo, embora a questão do licenciamento ambiental não tenha sido trazida pelo requerimento apresentado pelo Deputado Waldir (PR/GO), o tema foi levantado pelo TCU em seus acórdãos, de modo que pode se considerar que o TCU cumpriu a sua missão de informar a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle sobre o tema.

Adicionalmente, ainda em 2015, os auditores do TCU participaram de duas audiências públicas, ambas na Comissão Externa para acompanhar todos os atos, fatos relevantes, normas e procedimentos referentes às obras do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional, popularmente conhecida como "Transposição do Rio São Francisco", bem como o Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco. Essa participação ocorreu para atender aos requerimentos 5 e 28/2015 daquela Comissão (observação 1).

Além disso, foi solicitada ao TCU a realização de três auditorias, por meio de Propostas de Fiscalização e Controle. Essas auditorias foram demandadas no contexto das observações 14 (BNDES e a Norte Energia), 18 (Usina Hidrelétrica de Belo Monte) e 22 (Parque Eólico da Casa Nova).

No ano seguinte, 2016, o TCU atendeu a 131 solicitações do Congresso Nacional e participou de 40 audiências públicas e de 70 reuniões técnicas nas duas Casas Legislativas. Em virtude da diminuição de atividade legislativa ocorrida durante o ano de 2016, a qual será discutida adiante, não houve novas Propostas de Fiscalização e Controle enviadas pela Câmara dos Deputados tendo como tema o licenciamento ambiental, embora tenham havido dois requerimentos de Comissões Externas solicitando a realização de auditoria pelo TCU.

Neste ano, em matérias envolvendo o licenciamento ambiental, o TCU atendeu a quatro requerimentos da CPI da FUNAI, dos quais três tinham como objetivo o fornecimento de cópias de processos. O outro tratava de demanda para a realização de auditoria. Novamente, o tema do licenciamento ambiental foi trazido pelo TCU no conteúdo de suas fiscalizações, não havendo, originalmente, questionamento sobre isso no texto dos requerimentos enviados ao órgão de controle.

Durante o ano de 2016, o TCU participou de duas audiências públicas relacionadas ao tema de licenciamento ambiental. Nos dois casos, a presença ocorreu no âmbito de uma comissão temporária. As audiências públicas foram a de 31 de março, realizada na Comissão Externa de Obras do Governo Federal, em atendimento ao requerimento 1/2015 (observação 32) e a de 5 de maio, na Comissão Externa de Fiscalização da Concessionária ECO 101 – BR-101/ES, para atender ao requerimento 16/2016 (observação 27). Ainda no âmbito da Comissão Externa destinada a fiscalizar o contrato de concessão da BR-101, no estado do Espírito Santo, foi solicitada a realização de uma auditoria para determinar o motivo no atraso das obras no estado. Entre os motivos possíveis se encontrava a existência de problemas na obtenção do licenciamento ambiental.

No que se refere às reuniões técnicas realizadas nesses dois anos, o TCU afirmou não ser possível divulgar informações detalhadas sobre seu conteúdo, de modo que não foi possível apurar se essas reuniões envolveram o tema do licenciamento ambiental.

Em entrevista realizada com servidora da assessoria parlamentar do TCU, ela ratificou a evidência de que a demanda ao TCU, originada no Congresso Nacional, é grande:

O Tribunal, ele é muito demandado pelo Congresso, por conta da característica da vinculação constitucional, principalmente com a realização de Propostas de Fiscalização e Controle. Então, muitas auditorias são feitas pelo Tribunal a pedido do Congresso. Então esse eu diria que é o grosso, do ponto de vista de realizar fiscalizações. Então a gente tem uma demanda grande de PFC que a gente recebe do Congresso.

Apesar dos resultados alcançados, para a assessora parlamentar do TCU, há a necessidade de aprimorar o trabalho realizado em conjunto com o Congresso Nacional. De acordo com a servidora:

O que a gente tem trabalhado agora é tentar melhorar um pouco a qualidade, a abordagem, a abrangência destas PFC. Um trabalho em parceria, fazer com que o Congresso mande para cá coisas mais abrangentes

Quanto ao relacionamento direto dos parlamentares com o órgão técnico de controle, de acordo com a assessora parlamentar do TCU, o contato com os deputados é recorrente. Segundo ela, há oportunidades em que os deputados, antes de iniciar uma ação de controle e fiscalização, procuram o TCU para questionar a respeito de informações relacionadas ao tema de interesse do deputado. Neste momento, se o TCU já possuir alguma ação de fiscalização em curso, será comunicado ao parlamentar, evitando assim em alguns casos, a formalização de uma nova ação.

Quando o TCU recebe o ofício de uma das casas do Congresso Nacional solicitando uma fiscalização, a demanda é enviada para a área técnica especializada no tema de que trata a auditoria. Nesse momento, é possível que o departamento do TCU encarregado da tarefa de realizar a fiscalização decida entrar em contato com o parlamentar antes do início do trabalho. Nas palavras da assessora parlamentar, isso é necessário em alguns casos porque:

...Às vezes é um pedido muito grande e a gente quer reduzir o escopo ou é um pedido que a gente não entendeu muito bem qual é o objetivo ou é um pedido de um processo que a gente já tem em andamento.

Entretanto, foi observado que o trabalho realizado pelo TCU nem sempre é bem avaliado no meio parlamentar. O Deputado Valdir Colatto (PMDB/SC), em entrevista realizada nesta pesquisa, afirmou não conseguir enxergar benefício advindo desta relação. Em resposta a questionamento realizado, o Deputado acredita que o trabalho das duas instituições não seja de fato realizado conjuntamente, como ele acredita que deveria ser. Em suas palavras:

Quanto à fiscalização do Parlamento ao Executivo, eu acho que está muito falha. Uma das principais funções do Legislativo é fazer a fiscalização do Executivo, usando o Tribunal de Contas da União como órgão técnico para fazer esta fiscalização. Mas

eu acho que nós estamos muito distanciados do Tribunal de Contas. O Tribunal de Contas parece que trabalha independentemente do Congresso. Não tem assim uma atuação mais forte com o Congresso, a não ser que seja solicitado. E eu acho que o resultado do Tribunal de Contas da União teria que ser repassado para os parlamentares poderem fazer o seu trabalho, ser municiados para fazer o seu trabalho, o que hoje não acontece, só se você pedir uma informação é que vem. Mesmo quando eles constatam coisas erradas, não reportam ao Congresso Nacional para fazer essa fiscalização.

No que se refere à execução dos trabalhos de forma conjunta, esse também foi um dos pontos abordados pela assessora parlamentar do TCU. De acordo com ela, “Hoje o TCU fornece muita informação para o Congresso, mas ela se perde ali”. De fato, embora problemas no licenciamento ambiental tenham sido levantados pelos relatórios enviados pelo TCU no decorrer das observações 13 (obras paralisadas em Goiânia) e 16 (CPI da FUNAI), não houve continuidade da parte dos deputados na fiscalização do licenciamento ambiental.

De acordo com consultor legislativo da área de meio ambiente, o potencial do TCU no auxílio à fiscalização e controle no Congresso Nacional é subaproveitado. Segundo ele, isso se deve a pouca participação dos deputados nesse processo, impedindo que o parlamentar possa se apropriar do crédito sobre o resultado da auditoria. Nas palavras do consultor:

Uma coisa que sempre me incomodou no controle do legislativo, que eu acho que eles deturpam, é a questão das Propostas de Fiscalização e Controle. Que elas são poucas e muitas vezes não dão em nada. O relatório prévio sequer é aprovado. Eu acho que o dia a dia do Parlamento na questão do acompanhamento deveria ser por PFC... Muitas vezes tinha um problema em determinada política ... e muitas vezes eu falava assim, vamos fazer uma PFC sobre isso. Eles não querem PFC. Eles querem CPI, eles querem que tenha crime, eles querem que tenha um desastre. Porque a PFC na verdade seria uma CPI pequenininha. Agora, você não pode quebrar sigilo, você precisa do juiz para isso. Então, não tem os mesmos poderes. Não dá tanto jornal e dá trabalho. Você teria que ir nos órgãos e fazer todo o levantamento, fazer o relatório. Em geral eles não querem.

Deve-se ressaltar que o TCU teve alguma forma de envolvimento em dez das 42 observações de processo causal estudadas. As observações 1 (Transposição do Rio São Francisco) e 10 (Convocação ao Ministro das Cidades) surgiram a partir da divulgação na mídia de resultados de auditorias realizadas pelo TCU. Além disso, o TCU foi demandado no decorrer das observações 4 (Belo Monte, Santo Antônio e Jirau I), 13 (Obras paralisadas em Goiânia), 14 (BNDES e Norte Energia), 16 (CPI da FUNAI), 18 (Belo Monte, Santo Antônio e Jirau II), 22 (Parque Eólico de Casa Nova), 27 (BR-101 – Espírito Santo) e 32 (Obras paralisadas), sendo que especificamente no caso da CPI da Funai respostas enviadas pelo TCU deram origem a novas proposições.

De acordo com os dados apresentados, observa-se uma contribuição importante das demandas do Congresso Nacional na produção total de fiscalizações do TCU. Do mesmo modo, parte considerável dos trabalhos de fiscalização e controle envolve, em algum momento, informações de trabalhos realizados pelo TCU. Assim, observa-se que o auxílio do órgão de

controle externo supre a falta de especialização dos parlamentares para a realização da função de controle e fiscalização, sempre que é chamado a cumprir esse papel.

No que se refere ao outro *stakeholder* importante no papel de informar os deputados sobre as políticas públicas, diversos grupos de interesse são atuantes no Parlamento nos assuntos que envolvem o licenciamento ambiental, como por exemplo, o Instituto Socioambiental, o Greenpeace e o Instituto Pensar Agropecuária (IPA).

O IPA é uma entidade sem fins lucrativos que reúne 43 entidades setoriais da cadeia produtiva da agropecuária. Os gargalos identificados nos estudos realizados por estas entidades são levados ao IPA, o qual apresenta os problemas aos Deputados. O IPA possui um convênio com a Frente Parlamentar da Agropecuária, por meio do qual este presta assessoramento técnico para o desenvolvimento de projetos ligados ao setor produtivo rural. Em entrevista realizada com assessor parlamentar do IPA, pode-se verificar que o Instituto tem entre as suas finalidades, influenciar a pauta do Congresso Nacional:

Primeiro tem que ter uma questão de conteúdo e qual o impacto que isso ocorre para a cadeia produtiva. Depois, isso é levado aos parlamentares, que eles se reúnem e decidem quais são as prioridades dentro da demanda e do conceito que eles têm do momento político.

Esta linha de atuação pode ser observada claramente na observação 42 (IPHAN II) da presente pesquisa. A FAMATO, por meio de ofício enviado ao Presidente do IPA, solicitou a interferência da entidade para que o ato normativo do IPHAN, que estabeleceu procedimentos administrativos a serem observados nos seus processos de licenciamento ambiental, fosse revogado. O trecho a seguir, retirado do Ofício enviado pela FAMATO ao IPA é evidência desta afirmação:

Isto posto, a Famato vem solicitar junto ao IPA a intervenção para revogação da IN n. 01/2015, que atualmente sobrepõe a Lei de Licenciamento Ambiental, e assim o fim dessas exigências nos casos de licenciamento ambiental.

Um dos pontos principais para o IPA atualmente é a redução da liberdade da burocracia no exercício da delegação recebida, o qual não só foi objeto da observação 42, como também da 23 (normas do CONAMA), igualmente demandada pela FPA. O assessor parlamentar do IPA afirma que “Hoje a discussão que a gente tem é a de fazer leis cada vez mais autoaplicáveis, dentro desta discussão”.

Além das observações 23 e 42, a FPA foi identificada como demandante também da observação 16 (CPI da FUNAI). Neste caso, a FPA foi fundamental na mobilização para a coleta das assinaturas necessárias para que o requerimento de criação da CPI pudesse ser protocolado. De acordo com artigo 35 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, são necessárias assinaturas de pelo menos um terço dos seus membros para que o requerimento de CPI possa ser apresentado.

O apoio técnico prestado pelo IPA abrange o acompanhamento das matérias em discussão no Plenário da Câmara dos Deputados ou em suas comissões. A Frente Parlamentar da Agropecuária mantém um aplicativo para dispositivos móveis que apresenta as matérias em discussão no Parlamento identificando se a FPA é favorável ou contrária à proposição.

Outro passo necessário para comprovação da hipótese é a verificação da ocorrência do controle parlamentar. O controle latente não é formalmente registrado, deixando poucos rastros de existência, de modo que é difícil identificar a sua ocorrência, conforme já haviam observado Calvert, McCubbins e Weingast (1989) e Ogul e Rockman (1990). Nesse sentido, foi justamente essa impossibilidade de rastreamento que fez com que durante muito tempo o controle e a fiscalização realizados pelo Parlamento fossem considerados débeis.

Assim, foram observados diversos casos em que o controle latente foi preferido pelos deputados em relação ao controle manifesto ou em que os dois foram utilizados de forma complementar. O Deputado Ronaldo Benedet (PMDB/SC), embora tenha apresentado dois requerimentos de informação sobre a duplicação da BR-101, os quais são objeto da observação 26, realizou também ações de controle latente.

Quando foi eleito para o seu primeiro mandato no Poder Legislativo Federal, o Deputado foi orientado a fiscalizar o trabalho por meio da criação de uma Frente Parlamentar para atuação no tema. É interessante observar que a criação da Frente Parlamentar não é necessária para a realização do controle, pois audiências públicas, questões escritas e orais, criação de comissões de inquérito ou específicas para tratar de um tema podem ser realizadas independentemente da existência de uma Frente Parlamentar. Essa atuação foi descrita pelo deputado em entrevista para a pesquisa:

Chegamos na Câmara, o que é que podíamos fazer? ... O que mais era aconselhável era criar uma Frente Parlamentar para você acompanhar esses trabalhos... Que era a nossa forma de controlar e fiscalizar o Executivo cobrando. O que é que estava acontecendo, porque é que a obra não andava. Criamos a frente parlamentar, obtivemos as assinaturas necessárias.

O Deputado realizou diversas ações de controle latente para tentar resolver os problemas encontrados na tramitação do processo em órgãos públicos e poder assim, permitir a emissão da documentação necessária ao andamento das obras na BR-101. Em entrevista realizada para essa pesquisa, o Deputado relatou algumas dessas ações que foram necessárias para finalizar a obra e resolver o problema da população:

E aí fizemos esta Frente Parlamentar e começamos as lutas. Primeira nossa grande conquista foi resolver os problemas ... obra paralisada em tal trecho, problemas com a Funai, problemas com o Patrimônio Histórico, ah, tinha lá um sambaqui de índios, tinha que ir lá atrás desse assunto. Ah, deu um problema no IBAMA. A obra paralisou porque precisa fazer uma supressão vegetal... vamos lá atrás do órgão, porque que está parado. Estava lá, veio do órgão, não foi ainda para o IBAMA. Aí vai lá, para um tempo no IBAMA. Porque que não foi? Ah, estava na mão de alguém. Como é que vai, dá uma pressão, faz ir o processo para a frente. A Ponte Anita Garibaldi tinha que fazer, era um ponto que era um estrangulamento da BR. O projeto, diziam que

era muito caro e tal. Conseguimos lutar até que a Presidenta Dilma foi a Laguna, onde lançou a obra... As maiores lutas foram pela Ponte Anita Garibaldi, e fazemos sempre vistoria nela para não faltar recurso, para que de vez em quando, olha, vai faltar dinheiro e a obra não vai. Se nós não tivéssemos apertado, por exemplo quando deu a crise em 2015, esta obra tinha sido paralisada. Como ela faltava só vinte por cento, daí o DNIT disse: não essa é uma que não vai ser paralisada porque ela falta pouco.

...

Inaugurada a ponte, pronta já a quarta pista do morro dos cavalos, duplicada. Só faltava uma coisa, o único estrangulamento era uma ponte em Tubarão... Faltava uma autorização do IBAMA para suprimir a vegetação embaixo da ponte que ia ser demolida. Ah, a vegetação já havia sido destruída, voltou a nascer de novo. Demorou meses ... até conseguirmos. Nós indo, eu como Deputado indo ao IBAMA, no DNIT, conseguimos fazer. Neste período fizeram a licitação.

Na mesma entrevista, o Deputado destacou também a importância do apoio de outros órgãos da Administração Pública para que o problema pudesse ser resolvido. No caso específico do Morro dos Cavalos, o DNIT atuou junto ao parlamentar para permitir que o problema fosse resolvido:

Morro dos cavalos, próximo a Florianópolis, um imbróglcio. Cheguei a relacionar oito órgãos estaduais e federais contra a obra para fazer uma quarta pista no Morro dos Cavalos. Só o DNIT e eu a favor.

...

Conseguimos duas vezes pedir para o Senador Luiz Henrique (PMDB/SC), junto com o Governador Raimundo (Colombo, PSD/SC). Retiramos entraves dentro do Ministério da Justiça porque tinha uma pessoa lá dentro que não deixava fazer. Conseguimos denunciar isso, levamos isso ao Presidente da República. Até que a Presidenta Dilma determinou que fizesse a licitação.

A realização do controle latente pode ser demonstrada também por meio da análise dos discursos proferidos em Plenário ou em Comissões da Câmara dos Deputados, como por exemplo é o caso da BR-163. Em audiência pública realizada em 24 de agosto de 2016 na Comissão Externa de Obras do Governo Federal (observação 32), em atendimento ao requerimento 6/2016 da Comissão, a estrada foi apontada entre aquelas impactadas por impedimentos ligados ao meio-ambiente. No entanto, não houve no período amostral da pesquisa nenhuma atividade formal de controle e fiscalização para esta rodovia.

Entretanto, o problema da BR-163 foi abordado em discurso proferido pelo Deputado Zé Geraldo (PT/PA), em sessão da Câmara dos Deputados realizada em 24 de março de 2015, no qual o Deputado afirmou ter recebido comissão formada por lideranças da região em que foi debatido o tema e participado de uma reunião com o Ministro dos Transportes sobre a questão:

Sr. Presidente, Srs. Deputados, Sras. Deputadas e todos aqueles que me ouvem neste momento: ontem e hoje estou dedicando grande parte do meu tempo a uma delegação de lideranças conduzida pelo Prefeito e pelo Vice-Prefeito de Marabá, com alguns Parlamentares do Estado do Pará.

A delegação veio para participar de várias audiências com Ministros, uma delas com o Ministro dos Transportes, amanhã, para discutir a pressa no derrocamento do Pedral do Lourenço, um trecho de pedras no Rio Tocantins, entre os Municípios de Marabá e Tucuruí, onde há eclusas. Para que as eclusas se tornem eficientes durante todo o ano, precisamos fazer um canal, o que deve demorar de 2 a 3 anos.

O DNIT deve licitar a obra agora em junho, mas a empresa que ganhar deve cuidar do licenciamento perante o IBAMA, e esse licenciamento também deve demorar algum tempo a sair.

Marabá é a maior cidade do sul e sudeste do Pará e precisa desse investimento, além de outros. Por Marabá passa a Rodovia Transamazônica, sobre a qual nós também vamos discutir com o Ministro dos Transportes amanhã, para tentar apressar as duas licenças indígenas - uma entre o trecho de Itupiranga a Novo Repartimento, na aldeia Parakanã, e outra entre Medicilândia e Uruará, na aldeia dos povos araras -, de forma que possamos, ainda este ano, ter iniciadas as obras nessas localidades e dar continuidade ao asfaltamento da BR-230, a Transamazônica. A distância de Marabá a Itaituba é de 1.000 quilômetros, e só temos de 380 a 400 quilômetros asfaltados.

Nós precisamos destas rodovias asfaltadas, a BR-163 e a Transamazônica. Elas são rodovias de integração nacional. As obras foram iniciadas ainda no período militar, no Governo Médici, mas ficaram abandonadas durante 20 anos. Agora elas estão sendo asfaltadas. Provavelmente, até 2017 ou 2018, mais de 2 mil quilômetros de rodovias em plena selva amazônica estarão asfaltados.

Amanhã trataremos desses assuntos com o Ministro dos Transportes.

Alguns dias depois, em 1º de abril de 2015, o Deputado Zé Geraldo retomou o tema, dessa vez prestando contas de uma visita realizada à FUNAI para agilizar a concessão das licenças necessárias para dar continuidade a obras realizadas em rodovias no estado do Pará:

Recentemente, eu estive na Fundação Nacional do Índio - FUNAI. Nesta semana estivemos com o Ministro dos Transportes e representantes do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT para dizer: "Vamos apressar as licenças para que nós possamos iniciar mais trechos de obras para que, daqui a 2 anos, 3 anos, realmente estejam elas terminadas, interligando essas regiões a outras deste País".

Entre 23 e 26 de junho de 2015, o Deputado novamente participou de reuniões em ministérios para viabilização de obras impedidas por problemas no licenciamento ambiental. Em discurso proferido em 30 de junho de 2015 em sessão da Câmara dos Deputados, o Deputado afirmou que:

Registro o trabalho que fizemos, na semana passada, junto com uma caravana de lideranças do oeste do Pará, em 15 Ministérios, para pedir ao Governo Federal que dê prosseguimento em todas as obras iniciadas da BR-163 e da Transamazônica e que assuma a regularização fundiária, que é grave naquela região.

De acordo com o pronunciamento encaminhado pelo Deputado Zé Geraldo (PT/PA), ele acompanhou uma caravana do Oeste do Pará formada por "70 pessoas representando os diversos segmentos de um total de 22 Municípios de uma região que hoje conta com mais de 1 milhão de habitantes".

No período de 23 a 26 de junho, o grupo, acompanhado do Deputado, se reuniu em 14 ministérios e no BNDES. Entre as autoridades visitadas, encontravam-se o Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente e o Presidente do ICMBio. De acordo com o pronunciamento encaminhado:

Estamos, portanto, negociando uma extensa pauta com o Governo Federal, que envolve entraves como os licenciamentos ambientais remanescentes para as obras de alguns trechos da Transamazônica; a regularização fundiária e ambiental; as ligações restantes do Programa Luz para Todos; o desenvolvimento sustentável das Unidades de Conservação, dentre outras.

Também estamos tratando da ampliação do Minha Casa, Minha Vida; de novo ciclo de fomento e financiamento das atividades produtivas; de logística para o desenvolvimento regional; de pontos de cultura e aeroportos regionais; de universalização da telefonia móvel e Internet banda larga; de educação superior e técnica; de turismo e cultura; de demarcação de terras indígenas e unidades de conservação; de alternativa de crédito para empreendimentos de pequenos e médios portes; de alternativas para o desenvolvimento educacional e científico voltado às habilidades econômicas locais.

Também foi observada a realização de ação de controle latente em caso referente a uma usina termelétrica a carvão mineral no estado do Rio Grande do Sul. Em sessão da Câmara dos Deputados de 17 de junho de 2015, o Deputado Afonso Hamm (PP/RS) fez uso da palavra para divulgar a sua participação na liberação da Licença de Instalação, se apropriando do crédito pela solução do problema:

Eu queria dar uma grande notícia com relação à construção de uma usina termelétrica a carvão mineral, através do projeto Tractebel Pampa Sul, com R\$2 bilhões de investimentos, expressivos investimentos, com dois mil empregos diretos nos próximos quatro anos e meio e outros seis mil empregos. Esse projeto está em Candiota.

Ontem eu estive com a Presidente do IBAMA, Dra. Marilene Ramos, que assumiu há pouco tempo o IBAMA. Amanhã será assinada a licença de instalação. Com isso, nós teremos, com esse projeto sendo viabilizado, a garantia de energia e esses milhares de empregos de que a região precisa - a região da Campanha do Rio Grande do Sul - e, conseqüentemente, geração de energia. Inclusive temos outros projetos, projetos na área de fertilizantes e outros na área de geração de energia.

Outra situação observada em que o controle latente foi utilizado de forma complementar ao controle manifesto é o caso da observação 6 (BR-230). Em discurso proferido no dia 13 de outubro de 2015, o Deputado Zé Geraldo (PT-PA) relatou a sua interferência junto ao Poder Executivo para auxiliar na emissão de uma licença ambiental, para possibilitar a continuidade das obras da BR-230:

Sr. Presidente, o meu pronunciamento diz respeito ao que está acontecendo na BR-230 no Município de Novo Repartimento. A população está revoltada com a demora do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT e da Fundação Nacional do Índio - FUNAI em licenciarem um trecho da estrada que há 5 anos está sendo trabalhado...

...

Eu já tive umas 20 reuniões com a FUNAI, o DNIT, o Ministério dos Transportes, a coordenação do Programa de Aceleração do Crescimento -PAC, no Ministério do Planejamento. Só este ano já foram duas! Há o compromisso de o licenciamento acontecer até o final do ano...

Na quinta-feira, uma delegação virá a Brasília. Quero convidar os Deputados da bancada do Pará a participarem, para que possamos pactuar com a FUNAI e o DNIT, a fim de que até o final deste ano tenhamos a licença desse trecho.

A questão da BR-230 foi retomada pelo deputado em discurso encaminhado em sessão da Câmara dos Deputados de 7 de abril de 2016, no qual o Deputado Zé Geraldo (PT/PA) aborda sua atividade junto aos órgãos públicos pela liberação das licenças necessárias para o avanço das obras, conforme trecho retirado do seu discurso:

Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, funcionários e todos aqueles que nos acompanham pelos veículos de comunicação da Casa, é com grande alegria que comunico a todas e a todos os paraenses que vivem ou de alguma maneira convivem, mesmo que esporadicamente, com o grande sacrifício de trafegar pela Rodovia Transamazônica, que o IBAMA autorizou a realização das obras na rodovia, nos dois trechos limítrofes às Terras Indígenas Parakanã e Cachoeira Seca. Esses trechos estavam bloqueados para obras devido às condicionantes indígenas, que à época do licenciamento total da rodovia ainda não tinham sido cumpridas.

Dessa forma, fica totalmente desimpedido para obras os trechos entre os quilômetros 232 e 310,6, entre os Municípios de Itupiranga e Novo Repartimento, próximo à Terra Indígena Parakanã, e parcialmente desimpedido o trecho entre os quilômetros 728 e 851,1, que compreende parte dos Municípios de Medicilândia e Uruará. Aqui, foram autorizadas as obras num seguimento de 22 quilômetros a partir de Medicilândia em direção a Uruará; para ser mais exato, entre os quilômetros 728 e 750.

As obras no trecho remanescente, que vai do quilômetro 750 ao quilômetro 851,1, num total de 101 quilômetros, continuam paralisadas, até que a FUNAI emita anuência específica, o que já está sendo feito e na iminência de decisão.

Tenho trabalhado intensamente com a FUNAI, o DNIT e a Coordenação do PAC das Estradas na Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento do Ministério do Planejamento para que o licenciamento total desse trecho seja feito em tempo hábil para que as obras já iniciadas pela empresa vencedora da licitação em trechos já anteriormente licenciados não sofram descontinuidade. Agora a luta será para garantir o orçamento necessário para o início imediato das obras nesses dois trechos liberados pelo IBAMA.

Na noite dessa terça-feira, 5 de abril, participei do ato de assinatura pela Presidenta do IBAMA, Marilene Ramos, da Licença de Instalação das obras aqui referidas...

Em entrevista para essa pesquisa, o Deputado Zé Geraldo (PT/PA) falou sobre a sua motivação para a realização do controle latente:

Muitas vezes a burocracia, ela é lenta. E principalmente quando você depende de burocracia de três órgãos de governo ao mesmo tempo para fazer uma obra. Ou até mais. Mas aqui eu cito o Ministério dos Transportes, o DNIT, a FUNAI e o IBAMA... Eu tinha que ser aquela pessoa que ficava lá inclusive propondo para que acontecesse reuniões conjuntas.

No caso detalhado na observação 21 (malha ferroviária do ramal Santos-Cajati) dois deputados efetuaram ações de controle latente. O autor dos requerimentos descritos, Deputado Samuel Moreira (PSDB/SP) e o Deputado Carlos Zarattini (PT/SP).

O Deputado Carlos Zarattini (PT/SP) participou de reunião com representantes da ANTT e da América Latina Logística em 7 de outubro de 2015 para tratar do tema. Na reunião, foi afirmado pela ANTT que as licenças ambientais necessárias para a retomada das obras de reativação do ramal ferroviário estariam aprovadas em breve.

Sobre essa observação de processo causal, é interessante notar que a via do procedimento de controle manifesto foi abandonada pelo Deputado Samuel Moreira (PSDB/SP), pois a audiência pública proposta pelo requerimento 65/2015 da CVT não se realizou. Entretanto, o Deputado realizou ação de controle latente, se reunindo com o Ministro dos Transportes e com o diretor da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) em 17 de setembro de 2015 para tratar deste tema, entre outros assuntos.

Na ausência de outras evidências do controle latente, buscou-se, nas entrevistas realizadas com os servidores lotados nas assessorias parlamentares dos ministérios, verificar a percepção deles a respeito da realização deste tipo de controle e se ele incide em casos de licenciamento ambiental.

De acordo com servidor da assessoria parlamentar do Ministério do Meio Ambiente entrevistado, as pautas principais nas quais os parlamentares atuam junto ao órgão da administração pública são:

...as três pautas que chamam muito a atenção do Legislativo é a fiscalização do IBAMA, o licenciamento ambiental e as Unidades de Conservação do ICMBio ... E na pressão pós implementação de alguma norma.

Essa perspectiva foi corroborada durante entrevista realizada com servidor lotado na assessoria parlamentar do IBAMA. Nas suas palavras:

Basicamente o nosso trabalho, oitenta por cento, oitenta e cinco por cento dele é um trabalho reativo. Demanda de audiência com o Presidente, com diretorias do IBAMA. Basicamente por três tipos de demandas. Demandas de parlamentares que querem discutir licenciamento ambiental de empreendimentos econômicos, grandes empreendimentos, porto, aeroporto, estrada, seus impactos. Às vezes o próprio empreendimento, às vezes seus impactos. Que é uma demanda aí mais de um público mais do setor do Parlamento que tem vinculação com grandes empreendedores.

...

Tem uma outra demanda acerca da regulação do licenciamento... Hoje nós estamos em um momento de grande ofensiva para uma flexibilização do licenciamento ... atividades que devem ser licenciadas ou não. Que nível de exigências, de formalidades, de requisitos, de condicionantes devem ser apresentadas no licenciamento para determinadas atividades específicas. Aí eu diria que esse grupo ... que demanda sobre a questão de infraestrutura, energia, ele se repete aqui na

demanda da regulação. Um pouco no sentido de simplificar, acelerar e diminuir prazos. E agregaria nesta demanda o público da agropecuária

...

Você tem uma demanda recorrente de audiências, você tem um conjunto de parlamentares que recorrentemente demandam a Presidente, os diretores e diretoras.

De acordo com outro assessor parlamentar do IBAMA entrevistado, as demandas estão normalmente relacionadas aos impedimentos legais e ambientais para à continuidade de obras públicas na região que o Deputado Federal representa:

É muito comum eles procurarem saber como está determinado empreendimento na sua cidade, no seu estado e porque que está demorando. Muitas vezes também querendo entender.... Nós temos parlamentares que também tem essa preocupação de saber o que é que está inviabilizando, se é a questão legal, se é uma questão ambiental. Tem também seriedade na procura. Uns é pressão política para sair logo, mas assim querendo saber, entender, tomar pé da situação o que pode ou não ajudar para as coisas fluírem.

Resumidamente, segundo ele, as reclamações normalmente são “está atrasada a licença, está demorando demais, porque é que não saiu a minha obra e saiu a outra? Qual a prioridade? ”. O mesmo servidor informou que o IBAMA procura orientar o Deputado a respeito dos problemas enfrentados na obtenção da licença ambiental, fornecendo todas as informações necessárias para informá-los e àqueles que eles representam:

Que tipo de atendimento a gente faz: A gente procura entender qual é a demanda, procura responder e ser transparente sobre como é que estão tramitando as coisas aqui.

...

Coloca para os parlamentares, vamos dizer, o processo de licenciamento, esse aqui vai demorar dois meses por que tem uma prioridade que é da Casa Civil, que está na frente, é a mesma equipe que faz. Então este tipo de transparência eu procuro garantir para eles. Porque de alguma forma eles vão pegar essa informação e passar lá para quem eles estão representando, seja a população, sejam grupos determinados.

A entrevista realizada com servidor da assessoria parlamentar do ICM-Bio resultou em respostas similares às que foram encontradas em conversas com os servidores do IBAMA. No caso deles, as tentativas de modificar decisões em processos de concessão de Licença de Operação e de Licença Prévia dominam a pauta dos parlamentares no contato com a Presidência do ICM-Bio:

Licenciamento ambiental, tem uma intervenção dos parlamentares quando há uma negativa de licença de operação ou de licença prévia. E quando a gente nega, as vezes a gente tem. Tentar, eles tentam, mas a gente... uma vez que a lei está dizendo não e que não é permitido e que vai causar dano, a gente não tem. Mas a gente atende, a gente mostra que não pode.

De acordo com o assessor parlamentar do Ministério do Meio Ambiente entrevistado, o controle manifesto geralmente é precedido de uma demanda direta ao Ministério. Caso o controle latente não dê resultado, os parlamentares passam a atuar por meio da realização do controle manifesto.

Em geral, a gente recebe os parlamentares aqui, tenta tratar do assunto e resolver, encaminhar por via administrativa, apresentar os estudos, apresentar os pareceres, apresentar os casos. Dependendo do caso, até propor alguma medida, alguma mudança em alguma portaria, Instrução Normativa etc.... Mas isso não tem funcionado nos últimos anos. Nos últimos anos, o que tem acontecido é: um obstáculo que eles veem no Parlamento que a legislação ambiental cria, a primeira tentativa é de pressionar para ver se acontece alguma coisa na via política, não conseguindo, tem sido mudar a legislação... E a terceira, que já é uma parte que visa mais fazer uma pressão política, é tentar sustar as normas administrativas, os decretos e as portarias.

Quanto ao caráter quantitativo das demandas realizadas por membros do Congresso Nacional, assessor parlamentar do ICM-Bio entrevistado acredita que as requisições realizadas diretamente pelos deputados são mais frequentes do que aquelas realizadas por meio de procedimentos formais. De acordo com ele, isso ocorre “mais por via direta, ligação, e-mail, solicitação de reunião aqui. Isso acontece mais, eu acho que é mais frequente do que os requerimentos formais”.

Outro *proxy* que pode ser utilizado para comprovar a grande quantidade de demandas de parlamentares é a existência de uma assessoria no gabinete da Presidente do IBAMA destinada a acompanhar demandas de parlamentares. Em entrevista com representante do IBAMA, ele afirma ser parte do processo político a intervenção dos Deputados para representar grupos de interesses ou a população local. Nas suas palavras:

Eu pessoalmente acho natural que os parlamentares procurem os órgãos públicos para fazer esse tipo de acompanhamento. Não tenho uma visão radical de que eles estão fazendo algo errado quando fazem isso.

Um dos representantes do IBAMA entrevistados para esta pesquisa ressaltou também um caso específico, o do Porto Central do Espírito Santo. O licenciamento deste porto encontra-se pendente, devido a um aspecto fundamental da obra, que é o local de despejo dos resíduos dragados pelo porto. Segundo o entrevistado, há cobrança semanal sobre o andamento do processo de licenciamento de vários *stakeholders*, bem como de políticos da bancada do Espírito Santo. Nas suas palavras:

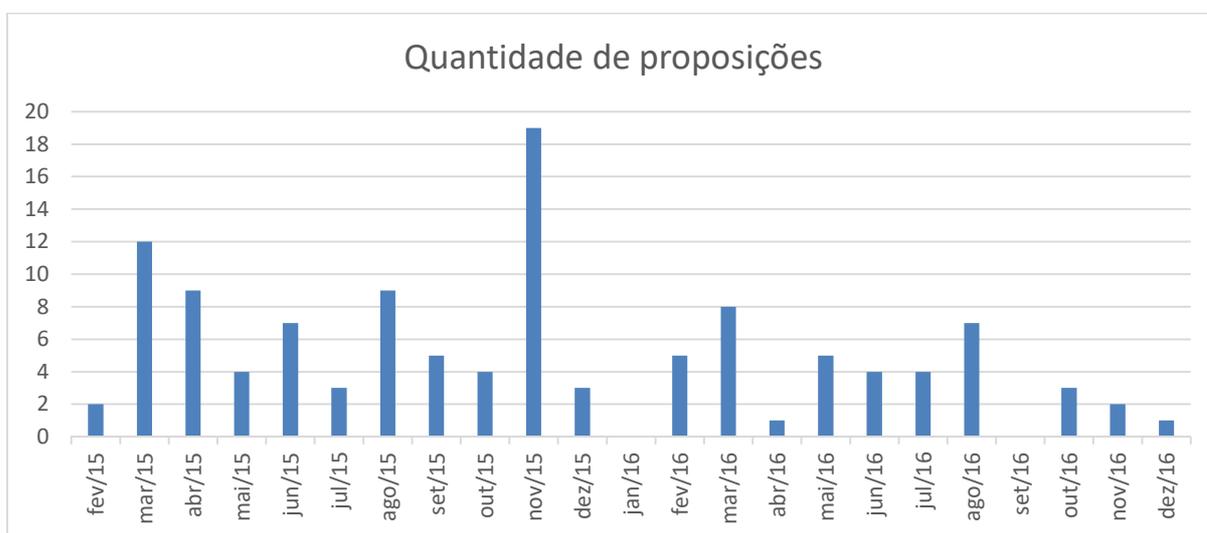
Tem um porto grande, que é importante, que é o Porto Central no Espírito Santo. Ele tem licença prévia e está em fase de licença de instalação. O porto de Roterdã comprou ou quer comprar este porto e vai tocar dinheiro. Desse porto Central, quando a obra é importante, já me ligou o Secretário de Meio Ambiente do Espírito Santo, ..., a Presidente do Instituto de Meio Ambiente lá do estado, ..., o governador, toda a bancada do Espírito Santo, Senado e Câmara, Casa Civil, Ministério dos Transportes, todo mundo me cobra o Porto Central... Eles ligam e ligam quase toda semana.

Apesar do interesse pelo licenciamento da obra, nenhuma ação formal de controle e fiscalização foi iniciada na presente legislatura na Câmara dos Deputados, tendo como objetivo discutir ou avaliar o processo.

No que se refere a realização do controle manifesto, durante o período da pesquisa, foram apresentadas 117 proposições de controle e fiscalização na Câmara dos Deputados ligadas ao tema do licenciamento ambiental, as quais resultaram na criação de duas CPI e de quatro Comissões Externas, na realização de vinte e três audiências públicas, dois seminários, uma reunião de trabalho, duas visitas técnicas, no envio de dezoito requerimentos de informações e quatro indicações ao Poder Executivo, no envio de quatro ofícios ao TCU solicitando informações a respeito de auditorias realizadas e na instauração de cinco novos procedimentos de fiscalização no TCU.

Foram apresentadas 77 proposições em 2015 e 40 em 2016. Nesse sentido, Figueiredo (2001) já havia identificado uma maior produção legislativa no primeiro ano de mandato. No caso específico deste estudo, dois fatores contribuíram para a menor produção legislativa em 2016. O primeiro é o impeachment da Presidente da República Dilma Roussef (PT/RS), cujo processo foi autorizado pela Câmara em 17 de abril de 2016. Em virtude disso, as comissões permanentes somente começaram a funcionar em maio. Além disso, os debates em torno da procedência das acusações de crime de responsabilidade contra a presidente dominaram os trabalhos da Câmara no período.

Gráfico 1 – Proposições relacionadas a licenciamento ambiental por mês de apresentação



Fonte: Elaboração própria

Outro fator que impactou na produção desenvolvida é o fato de que foram realizadas eleições municipais no Brasil em 2016. Oitenta e um Deputados Federais foram candidatos a Prefeito ou Vice-Prefeito, havendo envolvimento dos demais Deputados apoiando candidatos em suas bases. Em virtude disso, a agenda parlamentar da Câmara dos Deputados foi diminuída. De modo a ilustrar essa diferença, em setembro de 2016, período em que não foram

apresentadas proposições de controle e fiscalização do licenciamento ambiental, por exemplo, houve somente três dias com realização de sessão deliberativa, enquanto que em setembro de 2015 foram realizadas sessões deliberativas em 14 dias do mês.

A ocorrência do rompimento da barragem de Mariana em 5 de novembro de 2015 também contribuiu para uma quantidade maior de proposições em 2015, pois a repercussão da tragédia levou a apresentação de quinze requerimentos relacionados ao desastre ambiental. O Gráfico 1 demonstra a quantidade de proposições apresentadas mensalmente.

Outro dado relevante a respeito das proposições é a arena em elas são apresentadas. A realização de audiências públicas, no âmbito das comissões, é a ação de controle que garante o melhor custo/benefício para o parlamentar, ou seja, é a que, relacionada ao custo para ser efetivada garante a maior divulgação da sua atividade parlamentar. A Câmara dos Deputados organiza as suas Comissões de acordo com temas de especialização, como ocorre também em outras casas legislativas, como no Senado Federal, nas duas casas do Congresso dos Estados Unidos e na Câmara dos Comuns no Reino Unido. Embora exista na Câmara dos Deputados uma comissão temática específica para o debate de temas relacionados ao meio ambiente, a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, o licenciamento ambiental foi discutido de forma distribuída em catorze comissões diferentes no período, conforme Tabelas 4 e 5.

Tabela 4 – Distribuição das proposições apresentadas por comissão permanente entre 2015 e 2016

Comissão	Quantidade de proposições
Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia	13
Comissão de Minas e Energia	10
Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	7
Comissão de Viação e Transportes	5
Comissão de Fiscalização Financeira e Controle	5
Comissão de Desenvolvimento Urbano	3
Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural	2
Comissão de Direitos Humanos e Minorias	1
Comissão de Legislação Participativa	1

Fonte: Elaboração própria

A análise dos dados coletados permitiu a identificação de algumas diferenças entre as proposições realizadas em comissões permanentes e as realizadas em comissões temporárias. No caso das comissões temporárias, observou-se uma predominância de apresentação das proposições por parte dos responsáveis pelo requerimento que criou a comissão, os quais usualmente se tornam coordenadores da Comissão. Entre as 28 proposições apresentadas em

comissões temporárias, 21 tiveram como autor, o mesmo parlamentar responsável pelo requerimento que criou as comissões. Além disso, verifica-se que as proposições realizadas nas comissões temporárias têm uma chance maior de resultar na realização de uma ação de controle e fiscalização. Entre as 28 proposições aprovadas em comissões temporárias, apenas 5 não se concretizaram, enquanto que nas Comissões Permanentes, somente 23 de um total de 46 proposições levaram à realização de uma ação de controle e fiscalização.

Tabela 5 – Distribuição das proposições apresentadas por comissão temporária entre 2015 e 2016

Comissão	Quantidade de proposições
CPI - FUNAI e INCRA	10
Fiscalização da Concessionária ECO 101 – BR-101/ES	7
Obras do Governo Federal	6
Transposição do Rio São Francisco	4
Rompimento da Barragem na Região de Mariana	1

Fonte: Elaboração própria

No que se refere a dinâmica oposição/governo, não foi observada, de uma forma geral, dentro do escopo do licenciamento ambiental, predominância de deputados da oposição na iniciativa de atividades de controle e fiscalização, como seria esperado. Os autores de 48 proposições encontravam-se na oposição no momento em que as apresentaram, enquanto que 62 proposições foram de autoria de deputados pertencentes à base do governo (as demais proposições pesquisadas foram de autoria de comissões, não cabendo análise partidária). Essa proporção equivale aproximadamente à quantidade de deputados que o governo possuía na Câmara dos Deputados, que variou nesse período em torno de 300 deputados de um total de 513. Assim, a posição em relação ao governo não é uma condição relevante para a realização do controle.

Essa questão foi discutida com os entrevistados do órgão de controle externo e da burocracia dos órgãos do Poder Executivo Federal de meio ambiente, os quais consideram essa característica irrelevante para o exercício de uma ação de controle e fiscalização. Um dos servidores do Ministério do Meio Ambiente entrevistados, respondendo à questão sobre a predominância da oposição na iniciativa de ações de controle e fiscalização respondeu que:

É uma pauta que causa muito incômodo econômico aos parlamentares no que eles entendem como os benefícios econômicos que eles poderiam obter, então é relativamente indiferente isso (ser um deputado de situação ou de oposição).

A Tabela 6 apresenta a quantidade de proposições que foram apresentadas por membros de cada partido. Deve-se ressaltar que foi atribuída a autoria somente ao primeiro autor de cada requerimento.

A distribuição guarda alguma relação com a bancada que cada um desses partidos elegeu para a 55ª legislatura na Câmara dos Deputados, conforme dados apresentados na Tabela 7 e

ordenados de acordo com o número de proposições apresentadas por deputados de cada partido, entre 2015 e 2016, na área de licenciamento ambiental (ordenação da Tabela 6).

Tabela 6 – Quantidade de proposições apresentadas por partido entre 2015 e 2016

Partido	Quantidade de proposições
PSDB	20
PMDB	15
PPS	13
PT	12
SD	9
PV	6
PP	5
PSD	5
PR	5
PSB	4
PSC	4
PTB	3
PRB	3
PDT	2
PSOL	2
PSL	2
DEM	1
PROS	1
PHS	1

Fonte: Elaboração própria

Tabela 7 – Tamanho das bancadas partidárias no início da 55ª legislatura

Partido	Quantidade de proposições
PSDB	54
PMDB	65
PPS	10
PT	68
SD	15
PV	8
PP	38
PSD	36
PR	34
PSB	34
PSC	13
PTB	25
PRB	21
PDT	20
PSOL	5
PSL	1

DEM	21
PROS	11
PHS	5
PCdoB	10
PTN	4
PMN	3
PRP	3
PEN	2
PSDC	2
PTC	2
PTdoB	2
PRTB	1

Fonte: Elaboração própria

Foi verificado por meio da investigação realizada nas observações dos processos causais, que alguns fatores influenciaram para que alguns partidos apresentassem uma quantidade de proposições proporcionalmente superior ao tamanho de sua bancada.

Tabela 8 – Quantidade de proposições apresentadas por partido em plenário e comissões permanentes entre 2015 e 2016

Partido	Quantidade de proposições
PSDB	15
PPS	13
PT	10
PMDB	9
PSD	5
PR	5
PV	4
PSC	4
SD	3
PTB	3
PRB	3
PSB	2
PSOL	2
PSL	2
PP	1
PDT	1
DEM	1
PROS	1
PHS	1

Fonte: Elaboração própria

Primeiramente, conforme comentado anteriormente, os coordenadores das comissões temporárias são autores de parcela considerável dos requerimentos apresentados nessas comissões (21 de um total de 28). A Tabela 8 apresenta a quantidade de proposições

apresentadas por partido, quando excluídos os requerimentos apresentados em comissões temporárias.

Conforme se depreende da análise da Tabela 8, três partidos ainda se destacam com um número de proposições muito superior proporcionalmente ao tamanho de suas bancadas: o PSDB, o PPS e o PSC.

Conforme a conclusão da investigação das observações do processo causal, o desvio apontado acima se deve a três razões diferentes. O PSDB foi durante o período que vai do início da legislatura até 12 de maio de 2016, o maior partido da oposição. Embora a oposição não tenha dominado a função de controle e fiscalização sobre o licenciamento ambiental, foi observado, no caso do PSDB, uma participação na apresentação de proposições superior à sua proporção na quantidade total de deputados. Deve-se ressaltar ainda que o PSDB foi o partido no qual o maior número de deputados distintos apresentou pelo menos uma proposição de controle e fiscalização na área de licenciamento ambiental (onze deputados).

O caso do PPS, por sua vez, é decorrente do fato de que o licenciamento ambiental é um dos temas de interesse da atuação do deputado Arnaldo Jordy (PPS/PA). O Deputado foi autor da maior quantidade de proposições individualmente, treze, em cinco comissões diferentes. Em entrevista para essa pesquisa, o representante do Greenpeace que acompanha o Parlamento identificou nominalmente o deputado, entre aqueles mais ligados a defesa dos povos indígenas no Pará:

E aí através do Deputado Edmilson Rodrigues eles conseguem mais espaço para debater a questão na Câmara com os demais Deputados. E aí envolve Deputados como o Arnaldo Jordy, eles começam a envolver neste debate os Deputados da bancada do Pará, Joaquim Passarinho, essa turma toda.

Por fim, a Deputada Julia Marinho (PSC/PA) presidiu a CINDRA durante o ano de 2015. Durante a sua presidência, a Deputada foi atuante na realização de convocações de audiências públicas, sendo responsável pela ação inicial em três das 42 observações de processo causal.

6.2 Realização do *fire-alarm*

A hipótese 2 trata da credibilidade do *fire-alarm* para o parlamentar e do efeito que essa presunção de veracidade da informação recebida possui na sua atuação. A hipótese 3 se refere a aceitação do *fire-alarm* pelo principal de acordo com a sua confiança no *fire-alarm* e com a similaridade de preferências entre o principal e o acionador do *fire-alarm*. De acordo com Austen-Smith (1993), a credibilidade do representante do grupo de interesses depende da similaridade de preferências entre ele e o principal e da crença do legislador a respeito da capacidade do acionador do *fire-alarm* se informar corretamente.

As duas hipóteses envolvem o mecanismo de surgimento de uma ação de fiscalização e controle a partir de um *fire-alarm*. Além disso, a hipótese 2 é uma condição para a validade

integral da hipótese 3 conforme descrita, visto que a veracidade do *fire-alarm* é tratada por Lupia e McCubbins (1994a) como condição suficiente para a realização do controle. Em virtude disso, as duas hipóteses foram discutidas em conjunto.

Hipótese 2: Na presença de uma penalidade para o acionamento de falsos *fire-alarms*, o benefício pretendido pelo monitoramento deve ser superior à essa penalidade, caso o contrário o *fire-alarm* será verdadeiro.

Hipótese 3: O principal aceita o *fire-alarm* caso ele o considere como verdadeiro ou caso haja similaridade de preferências entre o principal e o acionador do *fire-alarm*.

De acordo com as evidências coletadas nesta pesquisa, a primeira descoberta em relação à hipótese 2 é que a questão de um acionamento falso de um *fire-alarm* não foi uma preocupação do parlamentar quando da apresentação da proposição de fiscalização e controle. Dessa forma, a existência de uma penalidade para o falso *fire-alarm* deixou de ser relevante pois, mesmo quando não existiam problemas com relação à situação fiscalizada, o deputado atingiu o seu objetivo de representar o *stakeholder* que demandou a ação.

Um exemplo que pode ser considerado como de falso acionamento de *fire-alarm* nessa pesquisa é o referente à observação 14 (BNDES e Norte Energia). A observação em questão envolveu a realização de uma fiscalização pelo TCU, por meio de uma Proposta de Fiscalização e Controle realizada pelo Deputado Arnaldo Jordy (PPS/PA). A auditoria realizada pelo TCU não encontrou quaisquer irregularidades no objeto auditado, de modo que não havia motivo para o acionamento do *fire-alarm*.

O relatório final da PFC 15/2015, foi apreciado e aprovado por unanimidade em reunião deliberativa ordinária da CINDRA de 5 de abril de 2017. Havia sido concedida vista ao Deputado Arnaldo Jordy em 23 de novembro de 2016. Na conclusão de seu voto, a relatora Júlia Marinho (PSC/PA) sugere o arquivamento da PFC sem a realização de novas ações:

Assim, com base em todo o exposto, consideramos que a fiscalização realizada pelo TCU junto à Norte Energia S.A., ao BNDES e à ANEEL foi suficientemente esclarecedora, não havendo necessidade de realizar novos procedimentos no âmbito desta Comissão em relação ao objeto da PFC em análise. Votamos, portanto, pela aprovação deste Relatório Final, e pelo arquivamento da PFC nº 15, de 2015, nos termos do que estabelece o art. 57, inciso IV, do RICD, e conclamamos os nobres Pares a nos acompanharem no voto.

Uma das questões a ser avaliada para o teste da hipótese 3 é se as duas condições colocadas: confiança no *fire-alarm* disparado e similaridade de preferências são suficientes e/ou necessárias para a realização da ação de controle e fiscalização, bem como se há outras condições que devem ser consideradas.

De modo a garantir a similaridade de preferências, os *stakeholders* acionadores do *fire-alarm* selecionam o deputado para o qual o alarme será direcionado. Esse achado é consistente com o que Hall e Miler (2008) encontraram em pesquisa realizada na Environmental Protection Agency.

Em entrevista realizada com representante do Instituto Pensar Agropecuária, verificou-se que a seleção do Deputados com o qual será feito contato sobre determinado problema é feita de acordo com a questão a ser abordada. Assim, dependendo do tipo do problema e da região onde está ocorrendo, há a sensibilização de um deputado diferente. Nas suas palavras:

É uma equação importante que você tem que ver isso. Primeiro a região em que estão acontecendo os problemas, que tem os impactos, o partido em que ele está, qual a linha que ele tem. Para ele aceitar e fazer o direcionamento em relação a isso.

A preocupação com a seleção do deputado também foi verificada em relação às demandas do órgão de apoio ao Congresso Nacional na execução do controle externo. De acordo com a assessora parlamentar do TCU, esse levantamento é realizado antes de levar os trabalhos desenvolvidos para serem debatidos na Câmara dos Deputados.

A gente pode identificar quais são as comissões que estão debatendo esse assunto.... Então a gente identifica quais são as comissões ou os parlamentares que tem interesse naquele assunto e marca uma reunião, leva a pessoa da área que cuidou do assunto para mostrar o trabalho... E aí a gente consegue viabilizar por exemplo uma audiência pública para discutir o assunto.

Quando se observa a questão, pelo ponto de vista dos deputados, novamente a similaridade de preferências se revela importante. Em entrevista realizada com o Deputado Sergio Vidigal (PDT/ES) verificou-se que o *fire-alarm* só atinge os Deputados que possuam alguma forma de interesse naquela demanda específica. De acordo com o Deputado:

Tem muita demanda que aparece que eu nem quero, mando o assessor conversar.. Porque são coisas corporativistas. De repente interessam a uma corporação. Ah, eu vou defender aqui o salário de uma determinada categoria. Como se no Brasil só uma categoria fosse penalizada.

Nas ocasiões em que o controle manifesto é precedido de um controle latente, é possível impedir a formalização da ação de controle e fiscalização. Os representantes dos órgãos passíveis de sofrer o controle e fiscalização trabalham no Congresso Nacional com esse objetivo. Desse modo, mesmo que tenha havido o acionamento de um determinado *fire-alarm*, é possível que a ação formal de controle não venha a ser realizada em virtude da intervenção do agente. Essa evidência foi obtida a partir de entrevista realizada com assessor parlamentar do Ministério do Meio Ambiente:

A gente faz o meio de campo com o Congresso Nacional e também tentar conter as ofensivas que acontecem contra o Ministério no caso, por exemplo, de requerimento de convocação do ministro, as próprias propostas de fiscalização e controle que visam na verdade agredir a imagem dos órgãos e tentar influenciar numa via meio de chantagem o Poder Legislativo sobre o Executivo.

No mesmo sentido, assessora parlamentar do IBAMA entrevistada afirmou que o papel da assessoria parlamentar desses órgãos é exercer uma força contrária àquela realizada em direção a realização da ação de controle e fiscalização. De acordo com ela:

Nosso papel é identificar as pautas que estão em trâmite lá ou as proposições, enfim toda a discussão mais ampla e tentar justamente influenciar nestas pautas. Influenciar com este olhar da política ambiental.

Entretanto, de acordo com as evidências coletadas, esse poder não alcança a formação de agenda de controle e fiscalização, tratando-se de um poder negativo. A burocracia do Poder Executivo possui limitado poder de persuasão para demandar a abordagem de determinados assuntos por parte do Poder Legislativo. De acordo com assessor parlamentar do IBAMA entrevistado, as assessorias parlamentares dos órgãos de licenciamento ambiental não conseguem incluir itens na pauta de controle e fiscalização. Nas suas palavras “A gente não consegue ter muito esse acesso de estar sugerindo audiência não”. De fato, em nenhuma das 42 observações pesquisadas foi verificada a ocorrência de uma ação de controle e fiscalização decorrente de demanda dos órgãos responsáveis pelos processos de licenciamento ambiental.

Também é possível verificar a atuação do órgão auxiliar de controle externo no acionamento de *fire-alarms*. Na amostra, os acionamentos realizados pelo TCU foram indiretos, visto que foi somente depois da divulgação da auditoria na mídia que os Deputados responderam ao *fire-alarm*. De acordo com a assessora parlamentar do TCU, é comum que o TCU apresente sugestão de temas para discussão pelo Congresso Nacional:

A gente leva para eles aquilo que a gente produziu aqui, independente de ter sido por iniciativa deles ou não. Então se a gente tem um excelente trabalho na área de saúde. Ou por exemplo, recentemente um levantamento grande na Previdência que saiu exatamente no momento em que estava ali a CPI da Previdência, aquela coisa toda. Então a gente vai para lá, na maioria das vezes no formato de participação em audiência pública ou de reunião técnica. Levar para o Parlamentar o resultado daquilo que a gente fez. Quais as conclusões que a gente chegou, em trabalhos que foram realizados por iniciativa, na maioria das vezes do TCU.

Um fator ignorado pelos autores da teoria de *police-patrol* e *fire-alarm*, mas que foi identificado nesta pesquisa como capaz de influenciar na efetiva realização de ações de fiscalização e controle é a necessidade do convencimento de outros parlamentares para que a ação possa ter continuidade.

De acordo com o tipo de proposição realizado, pode-se fazer a divisão entre os instrumentos de controle e fiscalização à disposição dos Deputados em questões escritas (Requerimentos de Informação), indicações, audiências públicas (Requerimento em comissões), relatórios de auditoria governamental (Proposta de Fiscalização e Controle), sustação de norma do Poder Executivo (Projeto de Decreto Legislativo), comissões para debate de um tema específico (Requerimento) e comissões de inquérito (Requerimento de CPI).

As questões escritas e indicações, embora passem por uma tramitação no âmbito da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados antes de ser enviadas, dependem, na prática, somente da apresentação da proposição, sendo desnecessária a concordância de outros atores. No caso específico do requerimento de informação, ele é então encaminhado pela Mesa Diretora da

Câmara dos Deputados para o Poder Executivo o qual, deve responder em prazo máximo de trinta dias. A recusa, não atendimento ou prestação de informações falsas na resposta importam em crime de responsabilidade para a autoridade questionada.

Em virtude disso, as quatro indicações e os dezessete requerimentos de informação apresentados na Câmara dos Deputados entre 2015 e 2016 e relacionados com o tema do licenciamento ambiental atingiram a sua finalidade, ocorrendo a ação de controle e fiscalização. Deve-se ressaltar, entretanto, que nem sempre essas ações de controle conseguiram modificar a situação encontrada.

Os demais instrumentos de controle e fiscalização dependem em maior ou menor grau do apoio de atores chave, como também, em alguns casos, de novas intervenções do Deputado para que a proposição de controle apresentada seja realizada.

No caso das audiências públicas, foi observado que parte considerável dos requerimentos para realização de audiência pública são aprovados, mas não levam a realização da ação de controle e fiscalização. Dentre as trinta e sete audiências públicas propostas, catorze não se realizaram.

Por essa razão, um dos temas abordados nas entrevistas realizadas com os secretários executivos de comissão foi a respeito do fator que separa as audiências públicas que são realizados daquelas que, embora solicitadas e aprovadas, não são. De acordo com o Secretário Executivo da Comissão “B”, o interesse do deputado em dar continuidade ao trabalho iniciado é fundamental:

Primeira coisa, eu tenho que esperar a demanda do próprio autor do requerimento. Segundo, eu tenho que tratar da agenda com o Presidente. Geralmente é o secretário quem define mais ou menos a agenda, tudo, acerta com o Presidente, mas se o autor do requerimento não tem interesse, não tem porque eu estar correndo atrás. Eu já tentei fazer e não funcionou.

Essa opinião é compartilhada pelo Secretário Executivo da Comissão “C”, entrevistado nesta pesquisa. Para ele, a grande quantidade de requerimentos de audiência pública é incompatível com a quantidade de datas disponíveis para realização destes eventos. Assim, a forma que se utiliza na sua comissão para priorização é o interesse do autor. O servidor afirmou que:

Quando são aprovados os requerimentos, a gente aprova vários requerimentos, então isso gera uma fila, uma agenda e geralmente como que essa agenda, ela vai sendo feita. Na medida em que o autor do requerimento demonstra um interesse maior e pressiona mais para que a audiência dele seja feita primeiro. Então, muitos requerimentos em que a audiência fica no limbo ou que ela não é realizada dentro da própria sessão legislativa, acontece porque as vezes foi colocado aquele requerimento para dar uma satisfação, mas não havia um interesse do autor, um interesse forte de se fazer aquilo, de participar.

O método de priorização é igualmente utilizado em outras comissões, como se pode ver a partir da entrevista realizada com o Secretário Executivo de Comissão “D”. Além disso, este

servidor informa que há uma variação na importância política de perseguir determinada pauta no momento da apresentação do requerimento para o momento em que ela possa eventualmente ser efetuada, ocasionando eventuais desistências.

Olha, eu acho que tem muito a ver com a atuação do Parlamentar. Às vezes ele apresenta, eu não sei se esse seria o motivo, em termos de contar quantitativamente pela apresentação do requerimento. Ou mesmo aquela temática naquele momento em que ele apresentou era importante, mas depois perdeu a importância porque aqui a gente realiza. Ele apresentou, foi deliberado, a gente aguarda o interesse do autor do requerimento em fazer a audiência. Até porque o calendário não dá para contemplar todas as audiências. Então realmente, a gente vê aqui que tem parlamentares que apresentam por apresentar.

Essa questão do momento de agir também é abordada por servidor da assessoria parlamentar do IBAMA. De acordo com ele, “O Congresso, ele é muito movido de momento. Várias audiências são muito por pressão política e entra como moeda de troca”.

O Secretário Executivo de Comissão “B” aponta outro fator além do interesse do deputado pela realização da audiência pública. Este entrevistado percebe que em alguns casos, a apresentação do requerimento era por si só suficiente para o fim desejado pelo deputado. Nas palavras desse secretário executivo de comissão:

Primeiro, alguns requerimentos, eles são propostos para não ser realizados, simplesmente eles são propostos para satisfazer aquela demanda. Segundo, o volume é superior aos dias do ano que nós temos para realizar. E terceiro, eles são feitos à medida em que o parlamentar autor do requerimento tem interesse em realizar aquela audiência, ou seja, não cabe a secretaria correr atrás de realizar uma audiência pública em que o próprio autor do requerimento não tem aquele interesse.

O Secretário Executivo de Comissão “A” se manifestou no mesmo sentido quando questionado a respeito em entrevista. De acordo com ele:

Muitas vezes é uma situação pontual, a qual quando você vai realizar ou ela já foi resolvida ou já se tomaram outras providências sobre aquele fato. Então a audiência pública perderia a sua eficácia sobre aquele fato ali em si.

Uma questão observada na pesquisa que impacta o sucesso da realização das audiências públicas nas Comissões, especialmente daquelas apresentadas no final de cada ano, é a mudança anual nas suas composições. De acordo com o Secretário Executivo de Comissão “E” entrevistado:

Os requerimentos aprovados, chega no final do ano, eles são arquivados. Agora, o presidente, e qualquer deputado pode pedir ao presidente, o desarquivamento. Às vezes, tem alguns requerimentos, que o próprio presidente, o novo presidente, ele deixa valendo. Desde que não seja final de legislatura. Agora, qualquer deputado pode pedir... A gente já fez audiências públicas com requerimento de outro ano, a pedido do autor. O autor pede, aí desarquiva o requerimento e faz a audiência pública, a visita técnica, depende do que for.

...

Porque todo presidente quando começa os trabalhos da comissão, ele quer as coisas dele, quer começar, mostrar trabalho. Então ele não quer aproveitar requerimento do ano anterior.

...

A gente faz uma lista, coloca em Plenário, para o aval do Plenário e arquiva.

...

Às vezes o cara nem é mais da comissão. O cara é da comissão em um ano, mas no outro não é.

Novamente, a questão do interesse do deputado para a realização da audiência foi mencionada. Considerando que nos casos em que o requerimento seja arquivado, é possível que o autor peça o desarquivamento da proposição, em tese, após a aprovação de um requerimento de audiência pública, a sua realização independeria de outras condições. Entretanto, o Secretário-Executivo de Comissão “E” informa que, em quatro anos trabalhando neste cargo em uma mesma comissão, o pedido de desarquivamento aconteceu somente em duas oportunidades.

A informação apresentada por este Secretário Executivo de Comissão foi comprovada pelas observações realizadas. Nos meses de novembro e dezembro de 2015 e 2016 foram realizadas somente duas solicitações de audiências públicas relacionadas a licenciamento ambiental em comissões temáticas da Câmara dos Deputados. Nenhuma delas foi realizada.

Outro fator apontado como relevante para a realização dessas audiências é a disponibilidade do convidado para se deslocar até a Câmara Federal e participar da audiência. De acordo com Secretário Executivo da Comissão “A” entrevistado:

Após o requerimento aprovado, o parlamentar, o autor do requerimento nos procura para marcar uma data para realização do seu evento. E aí ele escolhe esta data dentro da possibilidade das pessoas as quais vão vir participar... muitas vezes o parlamentar cancela a audiência pública pela falta dos participantes, dos palestrantes em si.

A questão da continuidade das ações de controle e fiscalização foi abordada também pela assessora parlamentar do TCU. De acordo com a sua impressão, a execução das solicitações do Congresso Nacional enviadas àquele órgão, de modo geral, não é acompanhada pelo autor da proposição, o qual considera o seu trabalho encerrado com a apresentação da Proposta de Fiscalização e Controle. Nas palavras da assessora parlamentar:

Tem aqueles que cobram, tem aqueles que estão muito interessados. Em geral eles deixam correr. A gente percebe que na maioria das vezes, a intenção, a necessidade dele é mais de entrar com o pedido só que de ver o resultado... Quando a pessoa realmente quer o resultado, eles cobram... O mais comum é você perceber que ele precisa entrar com o pedido e dizer que pediu.

Os relatórios de auditoria governamental são normalmente solicitados ao órgão de controle externo por meio de uma Proposta de Fiscalização e Controle. Nesse caso, o ator chave para

realização da ação de controle e fiscalização é o relator da proposição na Comissão Temática. Antes do envio da PFC ao TCU, deve-se elaborar um relatório prévio favorável ou contrário a realização da fiscalização. Esse parecer é votado na comissão e, sendo aprovada a proposição, poderá ser realizado o envio da demanda ao TCU.

Dentre as observações realizadas, há a situação da PFC 67/2015, elaborada para propor a fiscalização sobre o Departamento Nacional de Produção Mineral, no caso do rompimento da barragem do Fundão. Embora tenha havido a designação de relator para a proposição, o relatório prévio não foi apresentado, impedindo que a realização da ação de controle e fiscalização.

No caso da criação de uma comissão, seja ela externa ou parlamentar de inquérito, o ator chave para a continuidade dessa ação é o Presidente da Câmara dos Deputados. Caso não haja concordância desse ator, a tramitação do requerimento fica paralisada.

Durante o processo de pesquisa das proposições, verificou-se três situações em que o presidente impediu, se abstendo de agir, que os requerimentos tivessem continuidade. Na observação 1 (Transposição do Rio São Francisco), o Deputado Raimundo Gomes de Matos (PSDB/CE) solicitou, ainda em 2013, a criação de uma Comissão Externa sobre a Transposição do Rio São Francisco. A proposição foi arquivada sem ser examinada no final do mandato do Presidente Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN), sem nunca ter sido pautada para apreciação pelo Plenário da Câmara dos Deputados. Após a eleição de uma nova Mesa Diretora em 2015, o requerimento foi inserido na ordem do dia de uma das primeiras sessões deliberativas da legislatura, sendo possível a constituição da comissão.

Situação semelhante ocorreu com a CPI da FUNAI e do INCRA (observação 16). O RCP 22/2013 reuniu assinaturas suficientes (um terço do número de membros da Câmara dos Deputados) mas não foi constituída a comissão durante a 54ª legislatura. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados afirma que não podem funcionar simultaneamente mais do que cinco Comissões Parlamentares de Inquérito. Isso concede ao Presidente o poder de evitar a criação de determinadas CPI. Com a substituição do Presidente da Câmara dos Deputados em 2015, o apoio necessário para a instituição da CPI foi obtido.

Do mesmo modo, a criação da segunda CPI da FUNAI e do INCRA é exemplo da necessidade de convencimento do ator-chave. Nesse caso, o novo requerimento de CPI não foi colocado no fim de uma fila junto a outros pedidos, devendo esperar a sua vez. Conforme foi verificado na observação 16, entre a apresentação do requerimento com todas as assinaturas e a criação da CPI pelo Presidente da Câmara dos Deputados, decorreu menos do que uma semana.

O requerimento 2125/2015, por sua vez, destinado à criação de Comissão Externa da Desburocratização (observação 20) não foi colocado em votação no Plenário da Câmara, de modo que a ação de controle e fiscalização não foi levada adiante.

Os Projetos de Decreto Legislativo são, entre os instrumentos a disposição da Câmara dos Deputados, os de menor efetividade. Nenhum dos PDC propostos sobre o tema do licenciamento ambiental nesta licenciatura concluiu a tramitação nas comissões da Câmara dos Deputados. Dessa forma, os atos administrativos os quais se pretendia a sustação, continuam em plena execução até que as Propostas de Decreto Legislativo sejam aprovadas. Um dos casos, o que trata de sustação da Instrução Normativa n. 1 do IPHAN (observação 42), foi retirado de tramitação pelo seu autor.

A quantidade de passos necessários para a aprovação do PDC são a justificativa para essa baixa efetividade. Para cada comissão em que esse tipo de proposição tramita, ela deverá receber um parecer que, uma vez terminado, deverá ser colocado em votação e aprovado pelos membros da Comissão. No caso da observação 23, a falta de maioria para aprovação do relatório favorável aos PDC em análise, já levou a sua retirada de pauta da Comissão em diversas oportunidades. Além disso, pode ser necessária a análise do PDC em plenário, caso em que será necessária ação do Presidente da Câmara em pautar a proposição e de maioria dos votos quando o assunto entrar na ordem do dia para votação. Entretanto, deve-se ressaltar a utilidade do PDC como indutor de discussão sobre o tema na Câmara dos Deputados, como foi justamente o caso da observação 23.

Nas observações de processo causal realizadas houve concentração no acionamento do *fire-alarm* em três *stakeholders* principais: mídia, grupos de interesse e eleitores. Esses *stakeholders* foram responsáveis pelo acionamento em 32 observações de um total de 40 *fire-alarms*.

Treze observações, um terço do total de *fire-alarms*, foram acionados em decorrência de reportagens veiculadas na mídia escrita e televisiva. As observações 1 (Transposição do Rio São Francisco), 4 (Belo Monte, Santo Antônio e Jirau I), 10 (Convocação ao Ministro das Cidades), 12 (Porto de Luis Correia), 13 (Obras Paralisadas em Goiânia), 14 (BNDES e Norte Energia), 18 (Belo Monte, Santo Antônio e Jirau II), 22 (Parque Eólico de Casa Nova), 24 (Contaminação por Urânio), 27 (BR-101 – Espírito Santo), 29 (BR-319), 30 (Desastre de Mariana) e 37 (Mineração no Rio Xingu) tiveram essa origem.

É importante ressaltar que a mídia não serve somente como agente de pressão por providências do meio político. O seu caráter informativo serve para levar ao conhecimento do Deputado a violação da delegação em temas afetos aos seus objetivos. Assim, como afirmou o assessor do Deputado Nilson Tatto (PT/SP), o motivo da ação de controle e fiscalização não é a divulgação do fato na mídia, mas o fato em si, sendo a mídia o difusor de uma situação encontrada. De um jeito ou de outro, a mídia cumpriu a função do acionamento do *fire-alarm*, atingindo ao mesmo tempo o principal e outros *stakeholders* que podem reforçar a demanda. Da mesma forma, a mídia pode servir para amplificar demandas de outros *stakeholders*. As observações 1 e 10 partiram de resultados de auditorias realizadas pelo TCU, o que, por si só, poderia ocasionar o acionamento do *fire-alarm*. Entretanto, observou-se que somente após a

publicação na mídia das irregularidades encontradas pelo TCU é que a ação de controle e fiscalização foi proposta.

A população local apareceu, juntamente com a mídia, como o *stakeholder* mais importante na origem das demandas aos parlamentares. A percepção do que é um problema para os seus eleitores e de que ele merece a sua atenção no decorrer do trabalho parlamentar foi responsável pela origem das observações 1 (Transposição do Rio São Francisco), 3 (obras aeroportuárias da Amazônia), 6 (BR-230), 8 (Licenciamento Ambiental I), 16 (CPI da FUNAI), 17 (Belo Monte I), 20 (Comissão Especial de Desburocratização), 26 (BR-101 – Morro dos Cavalos), 27 (BR-101 – Espírito Santo), 28 (Hidrelétrica de São Luiz do Tapajós), 32 (Obras paralisadas), 33 (Estrada para transporte de cargas especiais ultra pesadas e de grandes dimensões) e 34 (Licenciamento da pesca).

Os grupos de interesse, por sua vez, deram início às observações 11 (São Luiz do Tapajós), 16 (CPI da FUNAI), 23 (Normas do CONAMA), 28 (Hidrelétrica de São Luiz do Tapajós), 35 (Mineração em São Luiz do Tapajós), 36 (IPHAN I), 39 (Serra da Bocaina), 40 (Furnas), 41 (Hidrelétricas na Amazônia) e 42 (IPHAN 2). Quase um terço delas foi originada por um único grupo de interesse, a Frente Parlamentar da Agropecuária (observações 16, 23 e 42). No caso das observações 11 e 35, não foi identificado o grupo de interesse demandante.

Observa-se que o apoio de outros *stakeholders* é importante também para o apoio a ações de controle latente. O Deputado Ronaldo Benedet (PMDB/SC), em seu trabalho pela finalização da duplicação da BR-101 em Santa Catarina, utilizou o apoio da mídia e da comunidade local:

Convidamos a imprensa para fazer vistoria nos locais. Uma vez fechamos até a própria BR com a comunidade de Laguna, porque falava-se de fazer uma ponte grande e depois não ia fazer mais. Acabamos brigando e fechando o trecho da BR.

6.3 Elaboração do ato administrativo

A quarta hipótese versa sobre o processo de modificação da política pública realizado pelo agente, tratado pelo modelo como a realização de uma proposta mediante o pagamento de um “custo” determinado. Para Lupia e McCubbins (1994a), quanto maior o custo pago pelo agente para realizar a proposta, mais distante é a nova posição escolhida em relação ao *status quo*. Essa proposta, segundo o modelo, é realizada de modo a atrair a política pública para uma posição mais próxima daquela pertencente ao agente.

Além disso, a hipótese considera que a ação do agente é sempre uma recomendação ao principal que decide se realiza ou não o monitoramento por meio de uma ação de *police-patrol*. O custo pago pelo agente pode ser utilizado pelo principal para a tomada dessa decisão. Assim, a hipótese 4 foi definida nos seguintes termos:

Hipótese 4: Se o agente deseja realizar uma nova proposta, ele paga o custo necessário para a sua realização, faz uma proposta na posição escolhida e força o principal a escolher entre a nova posição e o status quo.

A literatura propõe, alternativamente, a possibilidade de que o *stakeholder* participe da elaboração da proposta. Nesse caso, duas questões que fundamentam a hipótese 4 seriam incorretas. O custo não seria pago pelo agente, sendo compartilhado com outros atores. Ao mesmo tempo, ele não teria a capacidade de, isoladamente, escolher a posição da política pública, resultando na hipótese 4 (rival).

Hipótese 4 (rival): O agente ajusta sua proposta para agradar aos grupos de interesse, evitando os *fire-alarms* e tornando os *stakeholders* corresponsáveis pela escolha da posição da proposta.

O mecanismo teorizado para início de uma atividade de *police-patrol* é de difícil observação na realidade. Primeiramente, porque embora o principal possa revogar a ação realizada pelo agente, o custo desse monitoramento será sempre maior do que o custo do agente em mudar a política pública. Isso ocorre como decorrência do fato de que o tempo gasto pelo principal para realização do *police-patrol* diminui o tempo que ele possui para a realização de outras atividades, que podem ser de maior interesse para aqueles que ele representa. Ao mesmo tempo, o custo do agente para realização da proposta não é totalmente pago pelo agente, sendo parcialmente suportado pela administração pública, considerando que a gestão desse tema faça parte das competências possuídas pelo agente na burocracia estatal.

Adicionalmente, não há garantia de que a realização de um controle do tipo *police-patrol* terá como resultado a posição que é desejada pelo principal, visto que ações de controle e fiscalização que possuam a capacidade de reverter a mudança de uma política pública dependem do interesse de outros atores do Congresso Nacional. Esse problema não é tratado por Lupia e McCubbins (1994a), pois eles tratam a legislatura como um ator unitário. Isso significa que a preferência de um legislador específico e da casa legislativa como um todo convergem para uma lista unificada de priorização de alternativas, ou seja, o principal neste modelo é sempre o legislador mediano. Considerando essa premissa, foi estabelecida a hipótese 5, que trata da verificação desse pressuposto:

Hipótese 5: As preferências de qualquer legislador escolhido e da instituição legislativa interagiram para produzir uma priorização das preferências a partir das alternativas possíveis.

Em entrevista com assessor parlamentar do Ministério do Meio Ambiente, o assunto da realização de atos administrativos destinados a normatização infralegal, ou seja, a edição de decretos, portarias e instruções normativas e a apresentação de Medidas Provisórias por parte do Poder Executivo foram discutidas.

Inicialmente, o assessor informou que a burocracia é demandada informalmente para a realização de modificações na política pública. Essas solicitações são originadas dos *stakeholders* e pelos parlamentares que representam os seus interesses. Segundo o servidor:

Antes da demanda ser oficializada, basicamente, eles tentam ver se a gente já pode encaminhar alguma coisa de forma direta. Então, eles procuram a gente diretamente. Cada assessor parlamentar, em geral acompanha sessões da Câmara ali, comissões específicas, grupos parlamentares específicos e já tem um contato mais direto. Então, eles solicitam, fazem uma demanda, as vezes informalmente, verbalmente, as vezes ligam e pedem. Mas a gente normalmente visa oficializar a coisa para não ficar nas nossas costas, como se fosse uma iniciativa própria nossa como agente.

...

Eles normalmente agora tentam parecer que é uma ação direta do órgão, por exemplo, aqui assim no ministério... Os parlamentares têm uma demanda por exemplo, de medida provisória... Eles não vão requerer diretamente ao ministério, não vão fazer uma discussão pública e de repente aparece o ministro com uma medida provisória 'x' específica. E aí parece que é uma ação própria do ministério, mas na verdade é uma coisa que já vem sendo discutida previamente no Congresso.

Essa informação demonstra que as escolhas não são feitas de forma isolada pela burocracia, mas são antes fruto do acordo entre o Poder Executivo, o Poder Legislativo e os grupos de interesses que atuam no tema do meio ambiente. De acordo com o servidor entrevistado, o papel do Ministério do Meio Ambiente nessa dinâmica é o de tentar realizar o melhor acordo possível de modo a garantir que o conteúdo da norma seja resultado de um ponto intermediário entre a vontade da burocracia e a vontade do parlamentar. De acordo com o assessor parlamentar, as ações realizadas para a escolha da posição da proposta de política pública ocorrem da seguinte forma:

E aí é uma pauta previamente acordada e aí o Executivo vai agindo conforme o interesse das bancadas parlamentares. O ministério tem tentado tomar a iniciativa, evitando que a iniciativa parta do Legislativo pelo receio de a coisa lá ser mais descontrolada.

...

O ministério tem agido no seguinte sentido, tem tentado costurar um acordo, tentando fazer um meio termo e chamar a iniciativa para si porque aí tem mais controle... Em geral é isso, existem várias demandas, você tem uma pressão enorme e aí o ministério tem tentado tomar a iniciativa para evitar e minimizar os danos na verdade.

Na entrevista, o assessor também foi questionado a respeito da participação dos grupos de interesse na escolha da posição da política pública. De acordo com a resposta do assessor, os grupos de interesse são parte do processo para edição de determinadas normas do ministério. O servidor destacou a participação da Confederação Nacional da Agropecuária e da Confederação Nacional da Indústria na realização deste trabalho:

Nesse caso, absolutamente, a Confederação Nacional da Agropecuária e a Confederação Nacional da Indústria, principalmente, elas participam de boa parte das agendas de interlocução do ministério com o parlamento no que afeta a agropecuária e a indústria, que são as mais fortes. Mineração também numa medida mais residual, mas há o caso por exemplo, da Confederação Nacional da Agropecuária participar até de elaboração de sistemas informatizados do ministério.

...

Os parlamentares pouco se metem nas minúcias técnicas, eles mesmos (CNA e CNI) elaboram.

É possível dividir os deputados que apresentaram proposições de controle e fiscalização na área de licenciamento ambiental em três grupos. O primeiro grupo reúne membros da Frente Parlamentar da Agropecuária, como os Deputados Nilson Leitão (PSDB/MT), Luiz Carlos Hauly (PSDB/PR), Alceu Moreira (PMDB/RS), Valdir Colatto (PMDB/SC), Josué Bengtson (PTB/PA) e Tereza Cristina (DEM/MS), os quais protocolaram proposições destinadas a facilitar o processo de licenciamento ambiental. As observações 5 (BR-158), 15 (Licenciamento ambiental II), 16 (CPI da FUNAI), 20 (Comissão Especial da Desburocratização), 23 (Normas do CONAMA), 36 (IPHAN I) e 42 (IPHAN II) foram iniciadas por estes deputados.

O segundo grupo é formado por deputados ligados a sociedade civil organizada e organizações não governamentais como o Instituto SocioAmbiental, o Movimento Xingu Vivo para Sempre e o Movido dos Atingidos por Barragens, bem como também deputados que possuam uma pauta voltada para defesa do meio ambiente. Estes deputados realizam procedimentos de controle e fiscalização direcionados à fiscalização do cumprimento de condicionantes ambientais e ao aumento das exigências para a concessão das licenças ambientais. Neste grupo se encontram os Deputados Nilson Tatto (PT/SP), Arnaldo Jordy (PPS/PA), Sarney Filho (PV/MA) e Edmilson Rodrigues (PSOL/PA). São observações que tiveram esse caráter a 4 (Belo Monte, Santo Antônio e Jirau I), 11 (São Luiz do Tapajós), 14 (BNDES e Norte Energia), 17 (Belo Monte I), 28 (Hidrelétrica de São Luiz do Tapajós), 30 (Desastre de Mariana), 31 (Belo Monte II), 35 (Mineração em São Luiz do Tapajós), 37 (Mineração no Rio Xingu), 38 (Belo Monte III), 39 (Serra da Bocaina) e 41 (Hidrelétricas na Amazônia).

O terceiro grupo é formado por deputados que não são atuantes com relação à questão do licenciamento ambiental. Apesar disso, estes deputados foram responsáveis pelo início de algumas das observações encontradas neste estudo. Essas observações normalmente se referem à realização de grandes obras de infraestrutura ou do setor energético, motivo pelo qual atraem a atenção do parlamentar, como é o caso das observações 1 (Transposição do Rio São Francisco), 2 (BR-422), 3 (obras aeroportuárias na Amazônia), 6 (BR-230), 7 (Portos), 12 (Porto de Luís Correia), 13 (Obras paralisadas em Goiânia), 18 (Belo Monte, Santo Antônio e Jirau II), 22 (Parque eólico de Casa Nova), 25 (Porto Norte Capixaba), 26 (BR-101 – Morro dos Cavalos), 27 (BR-101 – Espírito Santo), 29 (BR-319), 32 (Obras paralisadas) e 33 (Estrada para transporte de cargas especiais).

Além dos conteúdos das proposições apresentadas por esses deputados, foi considerado para traçar essa divisão o resultado das votações dos Projetos de Decreto Legislativo 54/2015 (observação 15) e 170/2015 (observação 23) na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

O relatório do Deputado Daniel Coelho (PSDB/PE) apresentado na CMADS foi pela rejeição do PDC 54/2015, ou seja, contrário a sustação da norma. O parecer foi aprovado, tendo votado contra o parecer e a favor do PDC, os Deputados Valdir Colatto (PMDB/SC), Adilton Sachetti (PSB/MT) e Tereza Cristina (PSB/MS), com a apresentação do voto em separado do Deputado Josué Bengston (PTB/PA).

O parecer do Deputado Roberto Sales (PRB/RJ), pela aprovação do PDC 170/2015 foi discutido em reunião deliberativa ordinária da CMADS em 18 de maio de 2016. Em face da possibilidade de derrota do parecer, que teria como resultado a rejeição dessa matéria, os Deputados Valdir Colatto (PMDB/SC), Adilton Sachetti (PSB/MT), Tereza Cristina (PSB/MS) e Victor Mendes (PSD/MA) pediram vista conjunta do relatório.

Em entrevista realizada com assessor Parlamentar do IBAMA, foi possível confirmar que os órgãos que sofrem o controle são capazes de discernir dois tipos de agenda oposta sendo executada no Congresso Nacional, uma mais ambientalista e outra ligada aos produtores rurais. De acordo com o servidor:

Você tem interesses muito distintos e está muito tensionada esta discussão. Você tem esse olhar de populações atingidas que é muito mal representada dentro do Congresso. Você tem uma bancada muito forte, que são dos ruralistas, também tem o interesse muito claro. E aí você tem o pessoal mais ligado dessa pauta ambiental.

De acordo com essas informações foi possível dividir as observações em dois grupos, um dedicado a diminuir a burocracia e aumentar a celeridade necessária para a concessão do licenciamento ambiental, ou até mesmo eliminar o licenciamento de determinadas atividades e outro destinado a aumentar o rigor na concessão das licenças e na fiscalização das condicionantes, conforme pode ser visto no Quadro 8.

Quadro 8 – Finalidade das Observações

Observações destinadas a diminuir a burocracia e/ou a liberação de empreendimentos	Observações destinadas a aumentar o rigor dos órgãos governamentais
2 - BR-422	1 - Transposição do Rio São Francisco
3 - Obras aeroportuárias na Amazônia	4 - Belo Monte, Santo Antônio e Jirau I
5 - BR-158	7 - Portos
6 - BR-230	9 - Ponte estaiada em Fortaleza
8 - Licenciamento ambiental I	11 - São Luiz do Tapajós
10 - Obras de saneamento	14 - BNDES e Norte Energia
12 - Porto de Luís Correia	17 - Belo Monte I
13 - Obras paralisadas em Goiânia	18 - Belo Monte, Santo Antônio e Jirau II
15 - Licenciamento ambiental II	19 - Amazon Air Water
16 - CPI da Funai	24 - Contaminação por urânio
20 - Comissão Especial da Desburocratização	28 - Hidrelétrica de São Luiz do Tapajós

21 – Malha ferroviária do ramal Santos-Cajati	30 – Desastre de Mariana
22 – Parque Eólico de Casa Nova	31 – Belo Monte II
23 – Normas do CONAMA	33 – Estrada para transporte de cargas especiais, ultra pesadas e de grandes dimensões
25 – Porto Norte Capixaba	35 – Mineração em São Luiz do Tapajós
26 – BR-101 – Morro dos Cavalos	37 – Mineração no Rio Xingu
27 – BR-101 – Espírito Santo	38 – Belo Monte III
29 – BR-319	39 – Serra da Bocaina
32 – Obras paralisadas	41 – Hidrelétricas da Amazônia
34 – Licenciamento da pesca	
36 – IPHAN I	
40 – Furnas	
42 – IPHAN II	

Fonte: elaboração própria

6.4 Realização do *police-patrol*

A questão da hipótese 6 envolve a investigação das observações coletadas de modo a obter a comprovação da realização do *police-patrol*, conforme definido por McCubbins e Schwartz (1984):

Hipótese 6: O principal realiza o monitoramento sobre a proposta realizada pelo agente sempre que a sua utilidade esperada pela realização da ação for superior àquela de aceitar a proposta.

De acordo com a teoria de McCubbins e Schwartz (1984), o *police-patrol* é raramente utilizado pelos parlamentares. De modo que, na maioria das vezes, a origem de uma ação de controle e fiscalização se encontra em uma demanda de um grupo de interesse, de eleitores ou em assuntos que recebem cobertura da mídia. Assim, foi proposta a hipótese 7 que trata da preferência do parlamentar pela realização do *fire-alarm* em relação ao *police-patrol*:

Hipótese 7: O Congresso adota uma extensiva e razoavelmente efetiva política de fiscalização e controle por meio de *fire-alarm* enquanto que largamente negligencia a fiscalização e controle por meio do *police-patrol*.

A pesquisa buscou identificar, entre as observações realizadas, a existência de instâncias de *police-patrol*, bem como também tentou estabelecer, por meio de entrevistas, quais os fatores, que levavam à realização de ações de controle e fiscalização. Adicionalmente, verificou-se a relação entre a quantidade de ações realizada utilizando *fire-alarm* ou *police-patrol*. As entrevistas realizadas comprovaram que a maioria das ações de controle e fiscalização é originada pela demanda direta ou indireta de um *stakeholder*.

Os secretários executivos de comissões temáticas e de comissões temporárias vivenciam diariamente a parte mais visível do controle e fiscalização parlamentar que é a realização de

audiências públicas. Durante as entrevistas realizadas com estes servidores da Câmara dos Deputados foi questionada qual era a percepção que eles possuíam a respeito das motivações dos parlamentares para o início de ações de controle e fiscalização, considerando a sua experiência no trabalho desenvolvido pelos deputados nas Comissões.

Esse questionamento tinha como objetivo investigar se ocorriam ações de controle e fiscalização na Comissão e, em caso positivo, em que proporção elas eram oriundas de controles do tipo *police-patrol*. Assim, questionado sobre o tema, o Secretários-Executivo de Comissão “B” respondeu que:

A realização de audiência pública ou a proposição de qualquer ação legislativa por parte de um parlamentar, ela na minha visão ela parte basicamente de dois focos: de uma pressão da sociedade, que tem muito a ver com a base eleitoral daquele parlamentar ou da pressão de grupos de interesse.

O Secretário-Executivo de Comissão “A” corroborou as informações recebidas nesta entrevista. De acordo com ele, o cidadão, diretamente ou por meio de entidades civis, realiza a demanda por uma ação de controle e fiscalização, a qual é colocada em andamento pelo Deputado. Nas suas palavras:

O principal motivo para realização das audiências públicas é justamente uma necessidade do próprio cidadão. Muitos deles, através de entidades civis, de ONGs ou até mesmo através de denúncia, eles procuram o parlamentar, relatam o fato em si, e o parlamentar vendo a possibilidade, ele pede a realização de uma audiência pública. Apresenta um requerimento para realização da audiência pública para debater aquele assunto.

Outro ponto interessante levantado pelo Secretários-Executivo de Comissão “B” foi a importância dos eventos de grande repercussão, como por exemplo, um desastre ambiental, para a realização de uma audiência pública:

Por exemplo, citando aquela tragédia de Mariana. Aquilo ali ocasionou uma série de pedidos de audiência pública, de requerimentos de moção de repúdio, de requerimentos de indicação.

O desastre de Mariana foi debatido em mais de uma comissão temática. Assim, o assunto foi citado pelo Secretário-Executivo de Comissão “A”, o qual se viu envolvido com requerimentos para a realização de audiências públicas envolvendo esse objeto. De acordo com ele, os acontecimentos de relevância e que estão impactando a sociedade são o principal fator que resulta em uma ação de controle e fiscalização:

Os fatos que ocorrem na própria sociedade, então nós tivemos, por exemplo, a situação da barragem de Mariana, foram feitas várias audiências públicas em função daquilo.

Para o Secretário Executivo de Comissão D, aqueles assuntos ligados à área de especialização da comissão temática e que impactem os seus eleitores são os que conseguem entrar na agenda de controle e fiscalização do parlamentar. Além disso, a força da mídia para influenciar nessa pauta também foi mencionada:

Ou questões relacionadas a base partidária deles, que tenham relação com a temática da comissão ou mesmo, dependendo do partido, aquelas questões que estão na mídia. Que com a audiência pública realmente a gente consegue ter o alcance dos órgãos envolvidos (Secretário Executivo da Comissão D).

Ainda de acordo com este Secretário Executivo de Comissão, as entidades da sociedade organizada da Região Norte são ativas na realização de demandas aos Deputados. Essa atuação se estende à realização das audiências públicas. Nas suas palavras:

Eles procuram o parlamentar para realização de audiência pública... Principalmente nessas questões da região norte tem muita participação da sociedade das associações, porque realmente é uma das regiões mais necessitadas. Então, eles têm uma participação muito grande. Tanto que as audiências que tem a participação maior da sociedade, elas são bem mais produtivas.

A escolha por instrumentos de fiscalização capazes de trazer ao Deputado espaço na mídia em curto espaço de tempo foi lembrada pelo Secretário de Comissão C. A importância do tema para o eleitorado do Deputado também foi apontado como um aspecto importante na motivação para o início de uma ação de controle e fiscalização:

O que motiva ele é uma fiscalização de curto prazo, com resultado rápido, com retorno bom de mídia e principalmente, que seja algo que esteja incomodando a base eleitoral dele.

Essa predominância dos *fire-alarm* é verificada tanto no controle manifesto quanto no controle latente. De acordo com assessor parlamentar do IBAMA, a maioria dos assuntos abordados pelos Deputados já foi discutida no âmbito do órgão de meio ambiente. Conforme sua resposta em entrevista realizada:

Quase sempre, essa demanda já apareceu. Numa conversa informal, em uma audiência pública na Câmara, em um ofício, uma demanda do próprio agente econômico sem o parlamentar ter nos procurado.

Os servidores da assessoria parlamentar dos órgãos fiscalizados, embora vejam a questão por outro ponto de vista, concordam com a predominância do *fire-alarm* na origem das ações de controle e fiscalização. Questionado sobre quais eram os indicadores que demonstravam que o Ministério estaria prestes a sofrer uma ação de fiscalização e controle por iniciativa de um parlamentar, o servidor informou que:

Normalmente a gente não é avisado sobre isso, não há um aviso, mas os indicadores são quando as bancadas parlamentares, principalmente a do agronegócio e da indústria, elas têm uma agenda que não está conseguindo entrada ou alguma agenda do Ministério que eles entendam que é muito nociva à pauta agropecuária e da indústria, aí já tem os indicadores.

Eles aprovam um requerimento de convite, tentam forçar um requerimento de convocação e se o Ministério vai lá algumas vezes no Parlamento, seja por convite ou convocação e eles não conseguem emplacar as agendas aqui no Ministério ou no IBAMA ou no ICM-Bio, aí a gente sabe que pode vir uma Proposta de Fiscalização e Controle ou mesmo uma CPI, que são as duas que eles usam para tentar barganhar.

...

Em geral é algum interesse econômico ... alguma oportunidade de algum empreendimento como por exemplo um grande porto.... que era no interesse de desapropriar uma terra que era do vice-governador e queria se colocar numa determinada localidade e isso se confronta com o licenciamento ambiental, porque eles querem viabilizar e as vezes a gente quer uma alternativa locacional para minimizar os impactos ambientais e socioambientais... É muito comum também os interesses das bases eleitorais, locais.

Assessor parlamentar do IBAMA, embora não tenha identificado diretamente a participação dos *stakeholders* no processo, afirmou que “a agenda ambiental, ela é toda impactada pelas idas e vindas da demanda econômica”, indicando a possibilidade de realização de pressão por parte dos agentes econômicos.

Alternativamente, dois entrevistados apontaram uma outra motivação para a realização do controle e fiscalização que é a utilização desta função para obter ganhos políticos próprios. O Secretário Executivo da Comissão C opinou sobre o uso destas ações como forma de pressão sobre o governo:

Os Deputados, eles querem ter um retorno imediato. Seja de resolver um problema do seu eleitorado, dar uma satisfação para o seu eleitorado ou conseguir algum espaço dentro da máquina governamental, conseguir algum retorno do governo sobre algum assunto que esteja parado. Basicamente o que a gente percebe hoje, é isso.

Assessor parlamentar do IBAMA entrevistado, também se manifestou pela existência de ações de controle e fiscalização iniciadas, as quais tiveram como finalidade a realização de pressão sobre o governo. De acordo com ele:

Eu vejo principalmente quando é convocação de ministros, e a gente já passou por muito. É uma pressão. Tem mais a ver com pressão como moeda de troca. E aí é assim, é todo um desgaste porque quando é uma convocação é uma situação muito ruim para os dois lados. Então é um desgaste para você desmontar, transformar aquela audiência, aquela convocação em um convite. Eu não acho que é muito como fiscalização não. E aí eu vejo também nas matérias colocadas, mesmo essas de CFFC, também as que eu acompanhei ... é mais como pressão.

Ao confrontar os dados das entrevistas com as observações dos processos causais realizados identificou-se que quase todas as observações deveriam ser atribuídas a demandas recebidas pelos Deputados direta ou indiretamente. O Quadro 9 apresenta a origem de cada uma dessas observações.

Quadro 9 – Origem das observações

Observação	Agente	Evidências
1 - Transposição do Rio São Francisco	População afetada, mídia e TCU.	Dias antes da apresentação do primeiro requerimento sobre o tema, foi veiculada reportagem na Rede Globo de Televisão.

		O gabinete do Deputado informou que o assunto era questionado pela população afetada.
2 - BR-422	Lideranças locais	De acordo com informação fornecida pelo Deputado por meio de sua assessoria, a demanda foi realizada em grupo de WhatsApp apartidário do qual o autor participa junto com lideranças locais
3 - Obras aeroportuárias na Amazônia	População afetada por intermédio dos políticos locais	De acordo com informação fornecida pelo gabinete, a população afetada acionou seus representantes municipais, que por sua vez demandaram o Deputado.
4 - Belo Monte Santo Antônio e Jirau	Mídia e Fenômeno Natural	A observação envolveu a apresentação de nove proposições. As primeiras foram iniciadas em decorrência de matérias veiculadas em diversos meios de Comissão sobre o pagamento de propinas na construção dessas hidrelétricas. Outro fator apontado foram as enchentes ocorridas na região das usinas durante os anos de 2014 e 2015
5 – BR-158	Governo municipal	De acordo com a assessoria do autor, esse requerimento foi solicitado por Prefeitos e/ou Vereadores dos municípios atingidos
6 – BR-230	População afetada	De acordo com o Deputado, durante a sua campanha, os problemas relacionados ao asfaltamento da rodovia eram alvo de constante reclamação por parte dos eleitores.
7 – Portos	Pessoa não identificada, podendo tratar-se de correligionário, apoiador ou eleitor.	De acordo com a assessoria, amigo do Deputado sugeriu esse tema como uma das áreas de atuação em que ele poderia trabalhar na Câmara dos Deputados
8 – Licenciamento Ambiental I	População afetada	Conforme entrevista realizada com o Deputado, o tema é alvo de reclamações sempre que visita suas bases eleitorais

9 - Ponte Estaiada	Assessor	O assessor da autora informou que o requerimento foi uma ideia dele, para atender o objetivo de fazer oposição ao governo local
10 – Obras de Saneamento	Mídia e TCU	O requerimento foi realizado após publicação na mídia do resultado de auditoria realizada pelo TCU
11 - São Luiz do Tapajós	Grupo de interesse	O assessor da autora informou que a audiência pública foi demandada diretamente na comissão por entidade da sociedade civil na época em que a Deputada presidia a Comissão
12 – Porto de Luís Correia	Mídia	Decorrente de matéria veiculada na mídia criticando o andamento das obras que começaram 40 anos antes
13 - Obras paralisadas em Goiânia	Mídia	Em sua justificativa o Deputado apresentou diversas matérias publicadas na mídia local sobre o andamento das obras
14 - BNDES e Norte Energia	Mídia	Matéria veiculada na mídia criticando o perdão do BNDES a multas que seriam devidas pela Norte Energia originou a observação.
15 - Licenciamento Ambiental II	Órgão do governo estadual	A assessoria do Deputado informou que órgão de licenciamento estadual do Paraná requisitou a ação por meio do escritório do Deputado no estado.
16 - CPI da Funai	População afetada e Frente Parlamentar da Agropecuária	O autor, entrevistado para a pesquisa, informou que os prejudicados por ações da FUNAI e do INCRA o procuram para reclamar do assunto. Além disso, a ação foi apoiada pela FPA, inclusive com relação à coleta de assinaturas.
17 - Belo Monte I	Índios da região	A autora recebeu a demanda durante Reunião do Comitê Gestor Indígena para as Ações Referentes aos Programas de Compensação da UHE Belo Monte
18 - Belo Monte, Santo Antônio e Jirau	Mídia	Ação originada de matéria publicada na mídia.

19 – Ô Amazon Air Water	Correligionários	A assessoria do PV informou que integrantes da executiva partidária questionaram sobre o tratamento que o assunto poderia receber dentro da atividade parlamentar do Deputado
20 - Comissão Especial da Desburocratização	População	O Deputado é presidente da Frente Parlamentar da Desburocratização. De acordo com ele, recebe diversas reclamações relacionadas à quantidade de burocracia existente no Brasil.
21 – Malha ferroviária Santos-Cajati	Indefinido	O Deputado acompanha o tema desde quando era Deputado Estadual em São Paulo. Dias antes da apresentação da proposição, em uma ação movida pelo Ministério Público Federal, a questão do licenciamento ambiental foi mencionada pelo juiz do processo para afirmar que os prazos do contrato estavam sendo cumpridos. Não foi possível confirmar se essa foi a origem da demanda ou se realmente foi iniciativa do Deputado
22 - Parque Eólico de Casa Nova	Mídia	De acordo com a assessoria do Deputado, divulgação de informações sobre o tema, o qual atinge diretamente os seus eleitores, foi a origem da demanda.
23 - Normas do Conama	Frente Parlamentar da Agropecuária	De acordo com a assessoria do Deputado, a ação foi decorrente de uma solicitação realizada por meio da Frente Parlamentar da Agropecuária
24 – Contaminação por urânio	Mídia	Dias antes de ser protocolado o requerimento de informação, foi publicada matéria no jornal O Estado de São Paulo sobre o tema
25 - Porto Norte Capixaba	Político local	Em entrevista realizada com o Deputado, ele informou que o tema foi resultado de um pedido de um Deputado Estadual do PDT.
26 – BR-101 – Morro dos Cavalos	População afetada	O Deputado afirmou que as obras inacabadas na BR-101 eram uma

		das maiores reclamações durante a campanha de 2010.
27 – BR-101 – Espírito Santo	Mídia e população afetada	Diversas proposições apresentadas no âmbito da Comissão Externa apontavam para a importância que o assunto tinha na mídia local à época. Além disso, a assessoria do autor informou que o Deputado era cobrado sobre a questão na sua cidade.
28 - Hidrelétrica de São Luiz do Tapajós	Índios Munduruku, por meio do Greenpeace	A assessoria do partido informou que a demanda chegou até o autor por meio de ação realizada por grupo de interesse, representando a população indígena afetada.
29 – BR-319	Mídia	Originada por matéria veiculada na Rede Globo de Televisão
30 – Desastre de Mariana	Desastre ambiental e mídia	Ocorrência de rompimento da barragem da Samarco em Mariana, acarretando a morte de 19 pessoas e deixando centenas desabrigadas. O tema recebeu grande cobertura na mídia.
31 - Belo Monte II	<i>Police-patrol</i>	A observação reúne todas as características teorizadas sobre a ocorrência de uma ação de controle e fiscalização do tipo <i>police-patrol</i> .
32 - Obras paralisadas	População afetada	Em entrevista para a pesquisa, o Deputado afirmou que é cobrado sobre o tema sempre que realiza visitas aos municípios onde é votado.
33 – Estrada para transporte de cargas especiais ultra pesadas e de grandes dimensões	População afetada e fenômeno natural	O Deputado, em visita aos afetados por enchentes na região, prometeu a adoção de providências a respeito
34 – Licenciamento da pesca	População afetada por intermédio de apoiadores de mandato	A assessoria informou que apoiadores voluntários do mandato do deputado receberam reclamações de pescadores impactados pelo problema.
35 – Mineração em São Luiz do Tapajós	Grupo de interesse	De acordo com o Deputado, este tipo de demanda chega ao seu conhecimento por meio da sociedade civil organizada

36 - Iphan I	Grupo de interesse	Foi informado por servidor lotado na CDU que representantes do Secovi fizeram a solicitação à Deputada na Comissão
37 - Mineração no Rio Xingu	Mídia	A justificativa da proposição informa matéria veiculada como a origem do interesse na questão
38 - Belo Monte III	Ministério Público Federal	De acordo com o Deputado, a ação foi sugerida por membro do Ministério Público Federal
39 - Serra da Bocaina	Grupo de interesse	De acordo com entrevista realizada com o Deputado, o requerimento foi solicitado por entidade local da sociedade civil.
40 – Furnas	Grupo de interesse	A assessoria do Deputado informou que foi realizada demanda ao Deputado por meio de associação de chacareiros local.
41 - Hidrelétricas na Amazônia	Grupo de interesse	De acordo com entrevista realizada com o Deputado, o requerimento foi solicitado por entidade da sociedade civil que atua na área.
42 - Iphan II	FAMATO	A proposição foi decorrente de demanda realizada por entidade ligada à Frente Parlamentar da Agropecuária

Fonte: Elaboração Própria

Conforme pode ser observado, entre os demandantes das ações, destacam-se principalmente os grupos de interesse, a população afetada e a mídia. Dentre as 42 observações, foi possível identificar o acionamento do *fire-alarm* em 40 delas, sendo confirmada a realização de 1 controle do tipo *police-patrol*. A outra observação apresenta características tanto de *fire-alarm* quanto de *police-patrol*, entretanto sem confirmação em relação a essa proposição. O autor não se encontra no exercício do mandato parlamentar atualmente.

Entre as observações confirmadas, verifica-se uma preferência pela realização do *fire-alarm* numa razão de 40 para 1, indicando uma clara preferência pelo *fire-alarm*, conforme previsto na literatura. Quanto à observação 31, verifica-se que ela foi realizada de acordo com o funcionamento previsto para os controles do tipo *police-patrol*. O agente faz a proposta que pode ser aceita ou rejeitada pelo principal. O principal decide se paga o custo para realizar o monitoramento da proposta e, uma vez aceito o custo, realiza o controle do tipo *police-patrol* acarretando na aceitação ou rejeição da proposta por ele.

Na observação 31, o IBAMA emitiu a licença de operação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte (escolha da posição e realização da proposta pelo agente). O Deputado Edmilson Rodrigues

(PSOL/PA) atua na defesa das populações atingidas pela usina, tendo sido citado nominalmente por representante do Greenpeace e do Movimento Xingu Vivo para Sempre. O envolvimento do Deputado com o tema é tal que o assunto de Belo Monte foi tema de capítulo na tese de doutorado do Deputado, demonstrando o seu interesse pelo assunto da operação da usina. Em seu trabalho acadêmico, ele afirma que:

A instalação de uma “prótese” tão portentosa no território baseia-se na necessidade hegemônica de manutenção do padrão de modernização neoliberal e do circuito total do processo de acumulação. A eleição para a instalação de Belo Monte significa, fundamentalmente, um tipo de alienação centrada no uso do território para a valorização financeira do capital focado na apropriação da renda diferencial do solo onde está contido o rio e onde o inventariante do potencial hidrelétrico e os estudos de viabilidade técnica indicam a maior possibilidade lucrativa; um uso do território como recurso mercantil, o que implica na venda dos recursos hídricos, para usos múltiplos, incluindo a produção, circulação e distribuição de energia (Rodrigues, 2012).

Em razão disso, o Deputado se encontrava disposto a pagar o custo necessário para monitorar a realização da proposta. A partir do momento em que a proposta é emitida e que o principal decide pela necessidade da sua rejeição, é protocolado um Projeto de Decreto Legislativo com o objetivo de sustar o ato administrativo do IBAMA.

Após a análise de todas as hipóteses elaboradas durante o planejamento desta pesquisa, a próxima seção avalia se as inferências permitem a sua confirmação ou rejeição e qual a unicidade e certeza que possuem os testes realizados.

7 RESULTADOS E DISCUSSÕES

7.1 Testes de Hipóteses

A partir da análise dos dados coletados durante a elaboração dessa pesquisa, foi possível compreender o funcionamento do mecanismo causal referente à formação da agenda de controle parlamentar. O teste das hipóteses apresentadas permitiu a realização de inferências sobre o processo e a comprovação ou rejeição das hipóteses, sendo os níveis de unicidade e certeza definidos de acordo com o que determina a metodologia aplicada nesta pesquisa científica.

As primeiras hipóteses se referem à capacidade de o parlamentar, na figura de principal, controlar o comportamento do agente (burocrata), elaboradas nos seguintes termos:

Hipótese 1: O controle e fiscalização da administração pública realizado pelo Poder Legislativo é suficiente para mitigar os riscos decorrente da delegação concedida.

Hipótese 1 (rival): A superioridade da especialização burocrática em relação à política faz com que a delegação para a elaboração de políticas públicas seja equivalente à abdicação desta função.

A análise demonstra que o apoio do TCU e dos grupos de interesse é suficiente para informar o principal a respeito do comportamento do agente, reduzindo a assimetria de informação existente no relacionamento. Assim, a falta de informação do principal é compensada pela atuação de stakeholders que possuem a especialização necessária.

Essa inferência fortalece a hipótese 1, mas não de forma definitiva, ao mesmo tempo que diminui a plausibilidade da hipótese rival. Deste modo, deve-se concluir pela aceitação da hipótese 1 em um teste do tipo indício (*straw-in-the-wind*), visto que esse teste não reúne as características de certeza ou de unicidade.

De modo a confirmar ou eliminar as hipóteses apresentadas de forma definitiva, outro teste foi aplicado. Nesse teste, procurou-se evidências a respeito do exercício pelos parlamentares dos chamados controle latente e manifesto. De acordo com as informações coletadas, os dois tipos de controle são realizados pelos deputados habitualmente, às vezes de forma alternativa e às vezes de forma conjunta.

Isso permite concluir que os Deputados conseguem realizar o controle sobre a burocracia, confirmando a validade da hipótese 1. Os dados analisados permitem assim afirmar que não há abdicação do poder de formulação de políticas públicas, de modo que a hipótese 1 é comprovada pelo presente estudo, na forma de um teste Duplamente-Decisivo (*Doubly-Decisive Test*), sendo possível descartar a hipótese rival.

A hipótese 2 trata do comportamento do stakeholder no acionamento do fire-alarm, determinando que a intenção de disparar um falso fire-alarm é coibida pela potencial punição por essa atitude. Assim, definiu-se a hipótese 2 como:

Hipótese 2: Na presença de uma penalidade para o acionamento de falsos *fire-alarms*, o benefício pretendido pelo monitoramento deve ser superior à essa penalidade, caso o contrário o *fire-alarm* será verdadeiro.

Em virtude de a hipótese 2 ser condição necessária para a aceitação da hipótese 3, a análise das duas hipóteses foi realizada em conjunto. De acordo com ela, para que o *fire-alarm* disparado seja aceito, é necessário que ele seja considerado verdadeiro pelo parlamentar. De forma alternativa, o principal e o stakeholder precisam ter preferências similares. Desse modo, de acordo com a literatura, qualquer uma das duas condições seriam suficientes para o exercício do controle e fiscalização parlamentar.

Hipótese 3: O principal aceita o *fire-alarm* caso ele o considere como verdadeiro ou caso haja similaridade de preferências entre o principal e o acionador do *fire-alarm*.

As evidências coletadas permitem concluir que, no caso da Câmara dos Deputados, não existe penalidade para o acionamento de falsos *fire-alarms*. Quanto à similaridade de preferências, observou-se que os grupos de interesse centralizam as demandas por ações de controle em Deputados com os quais haja uma sintonia de interesses. Além disso, os *fire-alarms* difusos (mídia e TCU, por exemplo) são captados por parlamentares que entendam que houve a violação do seu interesse por parte dos gestores da política pública. Dessa forma, a veracidade do *fire-alarm* não é relevante para os Deputados, de modo que a necessidade e/ou suficiência dessa condição foi descartada.

A realização dos testes permitiu também verificar uma condição ausente no estudo de Lupia e McCubbins (1994a), que é a decisão do *stakeholder* sobre acionar ou não o alarme. Nos casos em que haja conluio entre burocratas e grupos de interesse, o principal não será informado sobre comportamentos que desviem a política da vontade parlamentar.

Assim, com relação à hipótese 2, dada a ausência de penalidade pelo falso acionamento não permite que se afirme de forma conclusiva a sua inexistência, somente que ela não foi encontrada na amostra, impedindo a eliminação da hipótese. Em virtude disso, a hipótese 2 foi rejeitada em um teste do tipo flagrante.

Ao mesmo tempo, a exigência da veracidade como elemento alternativo de aceitação do *fire-alarm* contido na hipótese 3 não foi comprovada, visto que ela não foi necessária para que o acionamento do *fire-alarm* conduzisse à realização de uma ação de controle pelos parlamentares. Por outro lado, observou-se que a similaridade de preferências foi fundamental para que o *fire-alarm* acionado fosse levado em consideração.

Dessa forma, considera-se que a hipótese 3 não pode ser considerada verdadeira nos termos propostos, sendo necessária à sua adequação. Ao modificar o texto da hipótese para a proposta a seguir, ela seria capaz de ser aceita em um teste com as características de unicidade e certeza, sendo duplamente-decisivo (*Doubly-Decisive Test*) em relação a seguinte afirmação:

Desde que o *fire-alarm* seja disparado, o principal o aceita, caso ele possua similaridade de preferências com o *stakeholder* que o acionou.

A hipótese 4 trata da concepção da proposta de política pública. Segundo a teoria de referência (Lupia & McCubbins, 1994a), ao desejar mudar uma política, o burocrata considera a possibilidade de sofrer o controle parlamentar. Entretanto, foram apontadas no referencial teórico pesquisas que apontam que o burocrata não escolhe a nova posição de forma isolada, havendo participação dos grupos de interesse que conseguem vencer o insulamento burocrático. Dessa forma, as hipóteses apresentadas para teste neste estudo foram:

Hipótese 4: Se o agente deseja realizar uma nova proposta, ele paga o custo necessário para a sua realização, faz uma proposta na posição escolhida e força o principal a escolher entre a nova posição e o status quo.

Hipótese 4 (rival): O agente ajusta sua proposta para agradar aos grupos de interesse, evitando os *fire-alarms* e tornando os *stakeholders* corresponsáveis pela escolha da posição da proposta.

De acordo com as evidências apresentadas, deve-se inferir que a hipótese rival é a verdadeira. Primeiramente, porque não foi possível comprovar que a proposta realizada pelo agente seja fruto somente da sua preferência. Na verdade, as entrevistas apontaram a participação dos *stakeholders* não só na realização de demandas por mudanças na política pública como também, em alguns casos, durante a definição do ato a ser realizado.

Em virtude disso, não poderia se afirmar que a escolha da posição nasceria unicamente a partir da vontade do agente como afirmou Lupia e McCubbins (1994a), sendo ao contrário, resultado da insatisfação de determinados *stakeholders* com o *status quo*.

Não foi possível confirmar por outras fontes as evidências testemunhais apresentadas pelo assessor parlamentar do Ministério do Meio Ambiente para chegar a essa conclusão. Desse modo, embora o teste seja dotado da característica da unicidade, não se possui a certeza. Assim, considera-se que a hipótese 4 foi reprovada em um teste do tipo flagrante, fortalecendo a hipótese rival, a qual, considera-se confirmada por meio da realização desse mesmo teste.

A hipótese 5 abordou uma variável interveniente do modelo de *fire-alarm* e *police-patrol* que Lupia e McCubbins (1994a) consideraram exógena ao modelo. Entretanto, em virtude do impacto que essa premissa possui no funcionamento do mecanismo causal, a afirmação foi transformada em hipótese para a realização desta pesquisa:

Hipótese 5: As preferências de qualquer legislador escolhido e da instituição legislativa interagiram para produzir uma priorização das preferências a partir das alternativas possíveis.

Conforme a realização do teste de hipótese descrito no capítulo 6, não existe uma preferência da Câmara dos Deputados como um todo para a realização de controle e fiscalização, mas, na prática, instâncias diferentes do principal com preferências conflitantes entre si e que podem ou não decidir pela realização da ação.

Na verdade, as diferenças de preferências entre os diversos Deputados têm maior impacto em determinados procedimentos de controle e fiscalização. A teoria de referência desconsidera que, em certos casos, a concordância de outras instâncias do principal é necessária para a continuidade de uma ação. Para a efetivação dessas ações de controle e fiscalização, a preferência dos atores chave essenciais não pode ser distinta daquela do autor da proposição. Assim, embora a Câmara dos Deputados não possa ser considerado como um principal unitário no modelo, deve haver compartilhamento de preferências entre o autor da ação de controle e o ator (ou atores) chave para a continuidade do processo.

Assim, deve-se ressaltar que sempre que a ação for dependente da concordância de outros atores, como por exemplo, o Presidente da Câmara dos Deputados, esse convencimento deve ser considerado como uma condição necessária para a realização desse tipo de controle, mesmo depois de protocolado e aprovado um requerimento.

As evidências coletadas são suficientes para rejeitar a hipótese 5, ou seja, para efeitos de exercício da função de controle e fiscalização, o Parlamento não pode ser considerado como um ator unitário onde qualquer autor de proposição destinada a fiscalização e controle seria condicionado às prioridades do conjunto da Casa Legislativa. Assim, esta hipótese foi rejeitada pelo teste com efeito Duplamente-Decisivo.

As hipóteses 6 e 7 encontram-se de certa forma relacionadas, pois a hipótese 6 trata da realização de monitoramento do comportamento burocrático por parte do Deputado para que possa decidir, eventualmente, pela realização de uma ação de controle e fiscalização, enquanto que a hipótese 7 considera que o principal habitualmente espera pelo *fire-alarm* ao invés de realizar esse monitoramento.

Hipótese 6: O principal realiza o monitoramento sobre a proposta realizada pelo agente sempre que a sua utilidade esperada pela realização da ação for superior àquela de aceitar a proposta.

Hipótese 7: O Congresso adota uma extensiva e razoavelmente efetiva política de fiscalização e controle por meio de *fire-alarm* enquanto que largamente negligencia a fiscalização e controle por meio do *police-patrol*.

As evidências empíricas coletadas permitem concluir que as hipóteses 6 e 7 são verdadeiras, visto que foi possível confirmar a realização de *police-patrol* sempre que os parlamentares aceitarem pagar o custo de monitoramento da proposta. Também foi possível comprovar que a maioria das ações de controle e fiscalização é oriunda de uma demanda realizada por um *stakeholder*, sendo o *police-patrol* utilizado somente quando a importância do tema para o Deputado justifique essa decisão. Esse resultado tem caráter de teste Duplamente-Decisivo, tanto para a hipótese 6, quanto para a hipótese 7. Assim, o Quadro 10 resume os resultados dos testes de hipótese realizados.

Quadro 10 – Resumo dos resultados do teste de hipótese

Hipótese	Resultado	Tipo de Teste
1 - O controle e fiscalização da administração pública realizado pelo Poder Legislativo é suficiente para mitigar os riscos decorrente da delegação concedida.	Aceita	Duplamente-Decisivo
1 (rival) - A superioridade da especialização burocrática em relação à política faz com que a delegação para a elaboração de políticas públicas seja equivalente à abdicação desta função.	Rejeitada	Duplamente-Decisivo
2 - Na presença de uma penalidade para o acionamento de falsos <i>fire-alarms</i> , o benefício pretendido pelo monitoramento deve ser superior à essa penalidade, caso o contrário o <i>fire-alarm</i> será verdadeiro.	Rejeitada	Flagrante
3 - O principal aceita o <i>fire-alarm</i> caso ele o considere como verdadeiro ou caso haja similaridade de preferências entre o principal e o acionador do <i>fire-alarm</i> .	Rejeitada parcialmente	Duplamente-Decisivo
4 – Se o agente deseja realizar uma nova proposta, ele paga o custo necessário para a sua realização, faz uma proposta na posição escolhida e força o principal a escolher entre a nova posição e o status quo.	Rejeitada	Flagrante
4 (rival) - O agente ajusta sua proposta para agradar aos grupos de interesse, evitando os <i>fire-alarms</i> e tornando os <i>stakeholders</i> corresponsáveis pela escolha da posição da proposta.	Aceita	Flagrante
5 – As preferências de qualquer legislador escolhido e da instituição legislativa interagiram para produzir uma priorização das preferências a partir das alternativas possíveis.	Rejeitada	Duplamente-Decisivo
6 - O principal realiza o monitoramento sobre a proposta realizada pelo agente sempre que a sua utilidade esperada pela realização da ação for superior àquela de aceitar a proposta.	Aceita	Duplamente-Decisivo
7 - O Congresso adota uma extensiva e razoavelmente efetiva política de fiscalização e controle por meio de <i>fire-alarm</i> enquanto que largamente negligencia a fiscalização e controle por meio do <i>police-patrol</i> .	Aceita	Duplamente-Decisivo

Fonte: Elaboração própria

7.2 Modelo proposto

A partir dos resultados dos testes de hipótese, algumas considerações devem ser realizadas. Com relação à suficiência e à necessidade das condições para a realização das ações de controle e fiscalização, observou-se que, no caso do *police-patrol*, para que ele ocorra deve, em primeiro lugar, haver o monitoramento da questão por parte do Parlamentar. Quando não existir esse monitoramento, a única forma pela qual a ação de controle e fiscalização pode acontecer é por meio do *fire-alarm*. Além disso, o desenho da política pública apresentado pelo Poder Executivo deve ser distante da posição do parlamentar a respeito da questão. Assim, as duas condições são necessárias para a realização do controle e, quando existentes em conjunto são consideradas como suficientes para que o parlamentar inicie uma ação de controle e fiscalização do tipo *police-patrol*.

No caso do *fire-alarm*, primeiramente, a política pública executada deve desagradar um dos seus *stakeholders*. Independentemente do conteúdo dessa política e do fato de que ela seja contrária ao interesse de um parlamentar, a ação de controle e fiscalização somente começará a partir do acionamento do *fire-alarm*, o qual ocorrerá unicamente nos casos em que afete um determinado *stakeholder* negativamente. Esse achado vai ao encontro do que Jensen (2007) verificou ao analisar a resolução de infrações na Corte Europeia de Justiça.

Adicionalmente, o *stakeholder* deve possuir capacidade de se organizar de modo a sensibilizar parlamentares com os quais haja similaridade de preferências. Conforme observado na pesquisa, os grupos de interesse identificam o conjunto de parlamentares que possuem interesse na política pública e posição similar em relação a ela. A partir do acionamento do *fire-alarm* por um *stakeholder*, a ação de controle e fiscalização poderá ser iniciada pelo parlamentar, independentemente da verificação da veracidade da alegação realizada pelo *stakeholder*. Assim, entende-se que, em relação à teoria de *fire-alarm* e *police-patrol*, a veracidade do *fire-alarm* não é condição necessária para a realização da ação de controle. Por outro lado, é necessário que um *stakeholder* com similaridade de preferências em relação ao principal seja impactado negativamente pela política pública executada pelo agente.

Foram identificadas como variáveis intervenientes importantes no processo, a ocorrência do acionamento do *fire-alarm*, a resposta da burocracia ao controle latente, o interesse do parlamentar pelo tema da política pública, a similaridade de posições entre os três diferentes atores identificados (parlamentar, burocrata e *stakeholder*) e a similaridade de posição entre o parlamentar e outro ator chave necessário (Presidente da Câmara dos Deputados ou de comissão e relator da proposição protocolada). Essas variáveis levaram à incorporação de pontos de decisão no modelo.

Adicionalmente, a rejeição da hipótese 4 permitiu a inferência de que as modificações nas políticas públicas não são decorrentes unicamente do desejo do burocrata. Ao invés disso, observou-se que a mudança é a resposta à ação inicial de algum *stakeholder* insatisfeito com

a política. Assim, incluiu-se no modelo o *stakeholder*, sendo esse ator responsável por iniciar o processo por meio da ação “Demandar política pública”.

A aderência à teoria do *stakeholder* exigiria que o Poder Legislativo e os parlamentares fossem identificados como um entre muitos *stakeholders*, como acontece por exemplo em Gomes e Gomes (2009). Entretanto, considerando que eles desenvolvem atividades próprias no funcionamento do mecanismo causal e que a ênfase da pesquisa é justamente sobre esse comportamento, as suas atividades foram separadas daquelas realizadas pelos demais *stakeholders* no modelo.

As duas atividades que se seguem no fluxo à demanda do *stakeholder* são realizadas pelo burocrata e faziam parte do modelo original de McCubbins e Schwartz (1984) e de Lupia e McCubbins (1994a). Essas atividades compõem o núcleo da variável independente que é a atuação do Poder Executivo no exercício da delegação parlamentar. A única modificação nessa parte do modelo é a interação de retorno para o *stakeholder* que, uma vez prejudicado pela política, aciona o *fire-alarm*.

Deve-se observar que do mesmo modo que existe uma multiplicidade de principais, há igualmente uma multiplicidade de *stakeholders* (Spiller, 1990; Phillips, 2003; Neville e Menguc, 2006). Em virtude disso, nem sempre o *stakeholder* responsável por iniciar o processo é aquele que irá acionar o *fire-alarm*. A observação 14 (BNDES e Norte Energia) é um exemplo dessa multiplicidade de *stakeholders*. Em um primeiro momento, a Norte Energia (stakeholder) provocou a burocracia, representada pelo BNDES, a conceder anistia de multas devidas. A ação do BNDES levou ao acionamento de um *fire-alarm* por outro *stakeholder*, a mídia, sendo então captado por um Deputado que concordava com a crítica realizada.

Em virtude disso, pode haver o acionamento de múltiplos *fire-alarms* como foi o caso das observações 1 (Transposição do Rio São Francisco) e 10 (Obras de saneamento). Inicialmente, o TCU acionou o *fire-alarm* por meio da publicação de seus relatórios de auditoria. Sendo assim, ocorreu um acionamento difuso (sem direcionamento a um parlamentar específico), porém de baixa amplitude, não sendo captado por nenhum deputado em particular. Em seguida, a mídia publicou o resultado destes relatórios, sendo dessa vez captado pelos parlamentares.

Do mesmo modo, a decisão da burocracia em manter a política pública sem modificações pode igualmente ocasionar o acionamento de um *fire-alarm* por um *stakeholder* insatisfeito com a manutenção do *status quo*. É o caso da observação 42 (IPHAN II), onde a FAMATO queria a revogação de uma Instrução Normativa do IPHAN. Mediante a impossibilidade de realizar essa modificação diretamente com a administração pública, um *fire-alarm* foi acionado.

O comportamento do parlamentar foi refinado no modelo apresentado. Assim, com relação ao *police-patrol*, o parlamentar não apenas monitora a burocracia como o modelo propõe. De

acordo com as evidências apresentadas, deve haver uma suspeita clara de oposição à sua vontade parlamentar para que a ação de fiscalização e controle ocorra.

Com relação ao *fire-alarm*, em virtude da rejeição da hipótese 2 e da rejeição parcial da hipótese 3, a sua veracidade deixou de ser importante como variável interveniente no modelo, sendo irrelevante para a concretização da ação de controle e fiscalização. Dessa forma, somente a questão da similaridade de preferências foi mantida.

A partir do momento em que se decide pela realização da ação e controle, há uma adição ao modelo proposto na teoria de *fire-alarm* e *police-patrol*. De acordo com as observações de processo causal estudadas, o parlamentar pode decidir por realizar um controle latente ou um controle manifesto. Se o parlamentar opta somente pelo controle latente e a burocracia atende à sua solicitação, não haverá formalização de ação de controle e fiscalização.

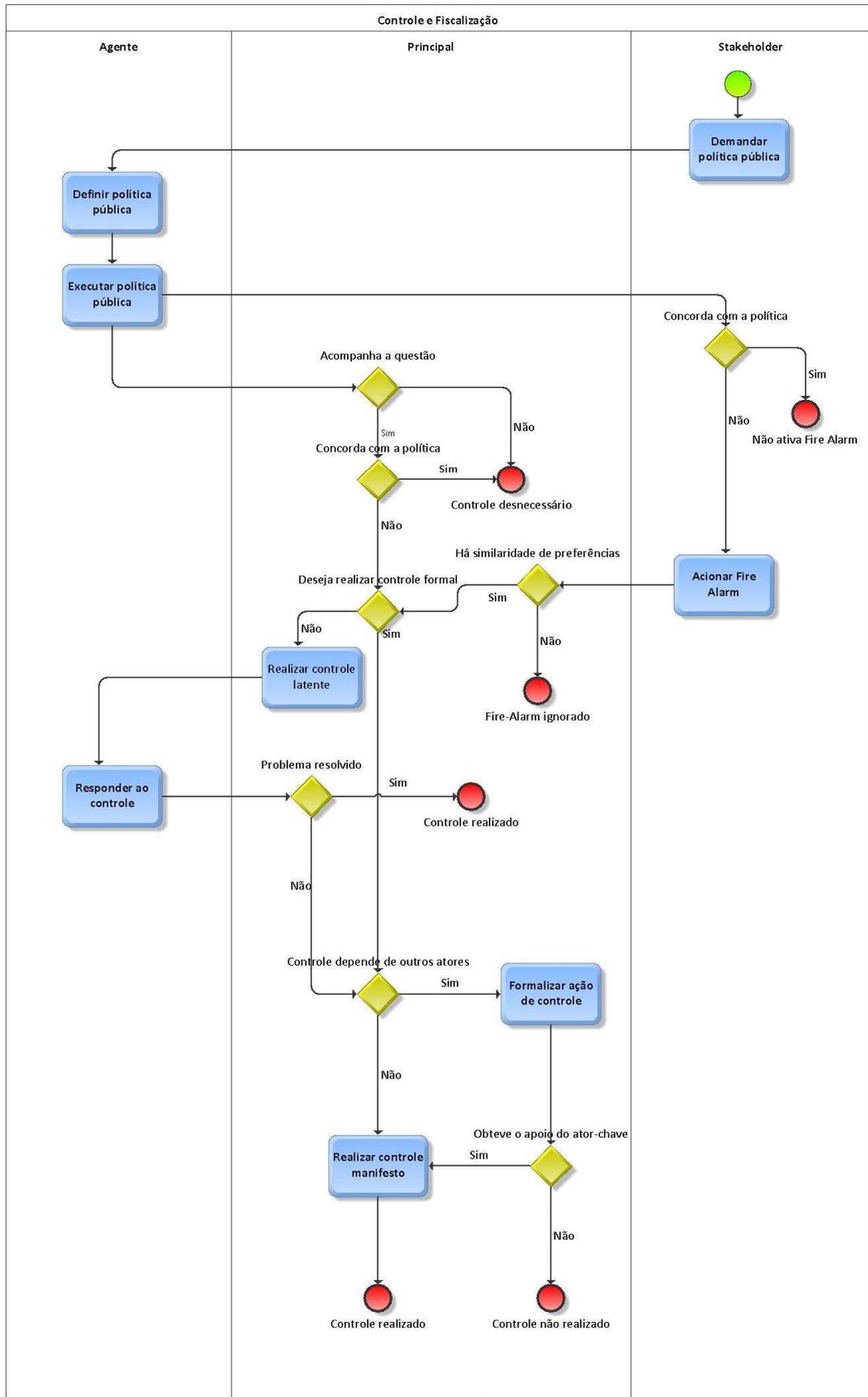
Ao decidir pela realização do controle manifesto, a efetividade da ação proposta poderá depender da sensibilização de outros parlamentares a respeito do problema. Nos casos em que a ação de controle e fiscalização só se concretiza após a ação de outros atores, esse apoio será necessário, caso contrário o controle não se realizará.

Esse foi o caso das observações 1 (Transposição do Rio São Francisco) e 16 (CPI da FUNAI). A tramitação dessas ações de controle realizada durante a legislatura passada, seguiu o fluxo até o ponto onde o apoio do ator-chave é necessário. A falta de concordância do Presidente da Câmara dos Deputados com essas ações impediu a realização do controle àquela época. Mediante nova tentativa após a mudança da composição da Mesa Diretora, o apoio do ator-chave foi conquistado, permitindo a criação das comissões propostas. Ao mesmo tempo, a observação 20 (Comissão Especial da Desburocratização) encontra-se impedida de prosseguir, visto que o requerimento de criação da comissão não foi pautado para votação, encontrando o mesmo destino que as observações 1 e 16 tiveram na 54ª legislatura.

Quando o apoio não é necessário, as ações de controle e fiscalização não precisam passar por esse passo. Foi o caso das observações 2 (BR-422), 5 (BR-158), 19 (Amazon Air Water), 24 (Contaminação por urânio), 26 (BR-101 – Morro dos Cavalos), 33 (Estrada para transporte de cargas especiais e ultra pesadas) e 38 (Belo Monte III), as quais se referiam a realização de indicações e requerimentos de informação.

Embora Proksch e Slapin (2010) tenham ressaltado a importância das questões orais e escritas para o Parlamento Europeu, no Congresso Nacional do Brasil, esses instrumentos não possuem o mesmo destaque. Observou-se que os requerimentos de informação raramente possuem impacto na política pública sobre a qual é feito o questionamento, sendo somente uma prestação de informações da parte do Poder Executivo. Ao mesmo tempo, não é dada publicidade da resposta apresentada, de modo que o teor das informações fica restrita ao gabinete do parlamentar.

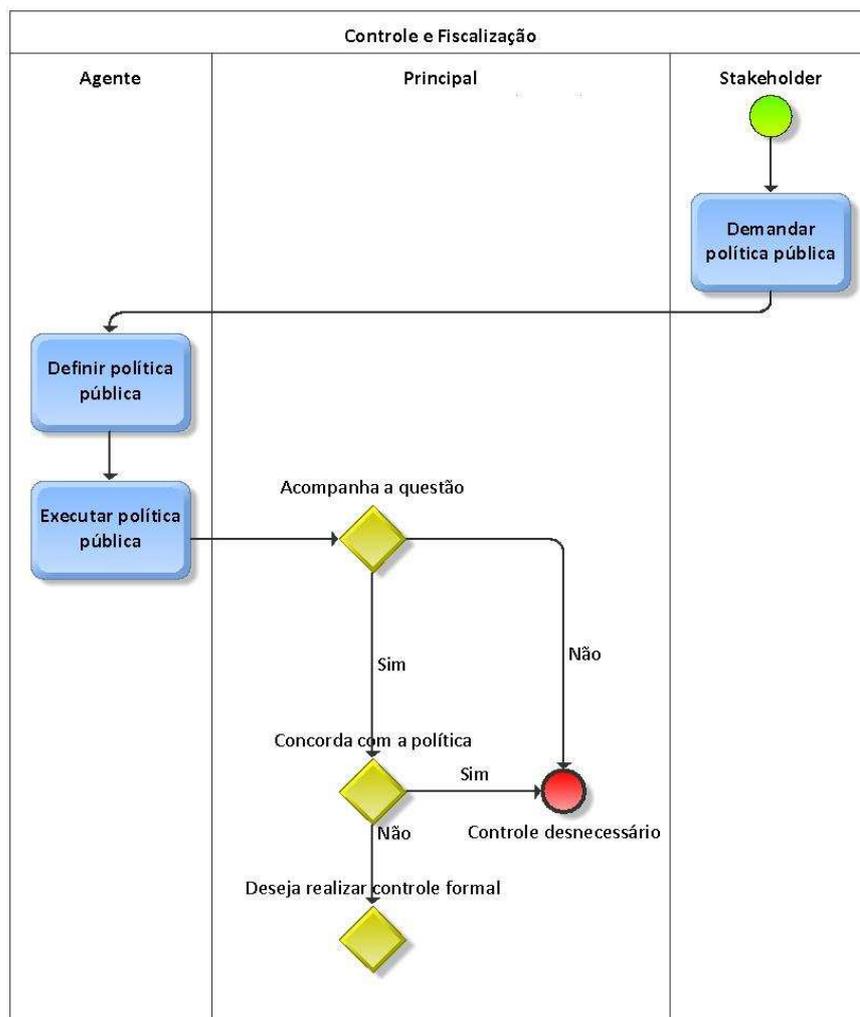
Figura 6 - Modelo de Formação de Agenda de Controle e Fiscalização no Parlamento



Fonte: Elaboração própria

Essas considerações permitiram a modelagem do fluxo de execução das ações de controle e fiscalização parlamentar. Esse modelo é apresentado na Figura 6. O modelo pode ser dividido em três partes principais. A primeira parte equivale a realização de um controle do tipo *police-patrol* e envolve as atividades de “Demandar política pública” executada pelo *stakeholder*, “definir política pública” e “executar políticas públicas”, frutos da ação do burocrata e as decisões do parlamentar sobre “acompanhar a questão” e “concordar com a política”. Esse fluxo é demonstrado na Figura 7.

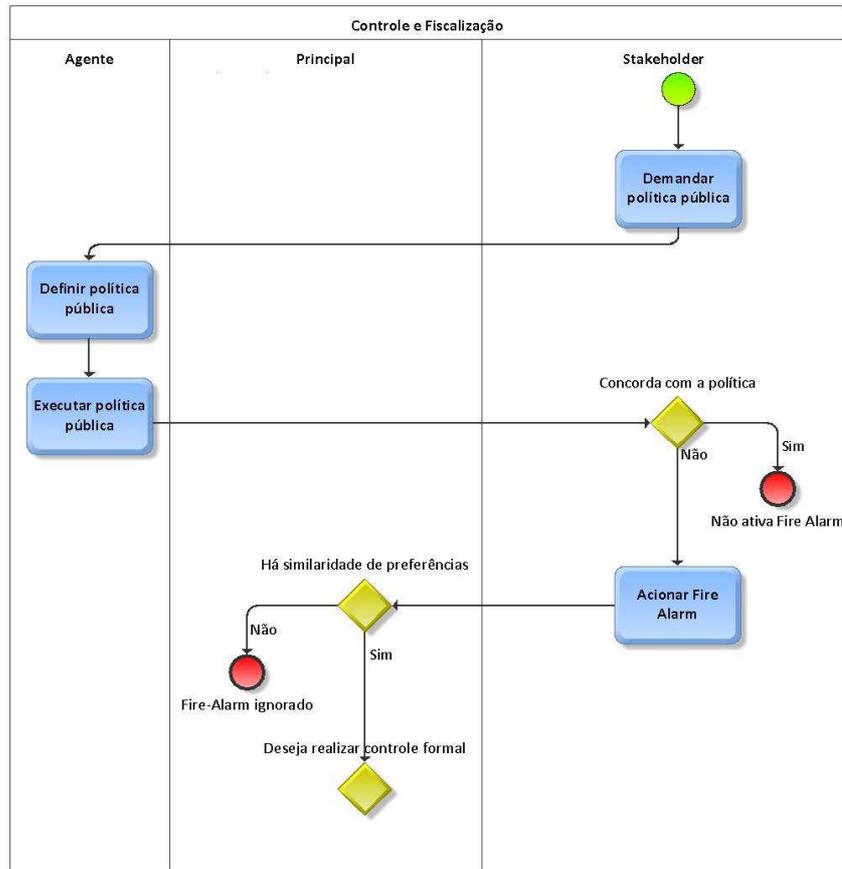
Figura 7 – *Police-patrol*



Fonte: Elaboração própria

A segunda parte do modelo é o fluxo que se refere à execução de um *fire-alarm*. São atividades deste fluxo “Demandar política pública” e “Acionar *fire-alarm*” e a decisão “concordar com a política” pertencentes ao *stakeholder*, “definir política pública” e “executar políticas públicas”, que são desempenhadas pelo burocrata e as decisões do parlamentar sobre se “há similaridade de preferências” e se “concorda com a política”. A Figura 8 demonstra o fluxo que decorre do acionamento do *fire-alarm*.

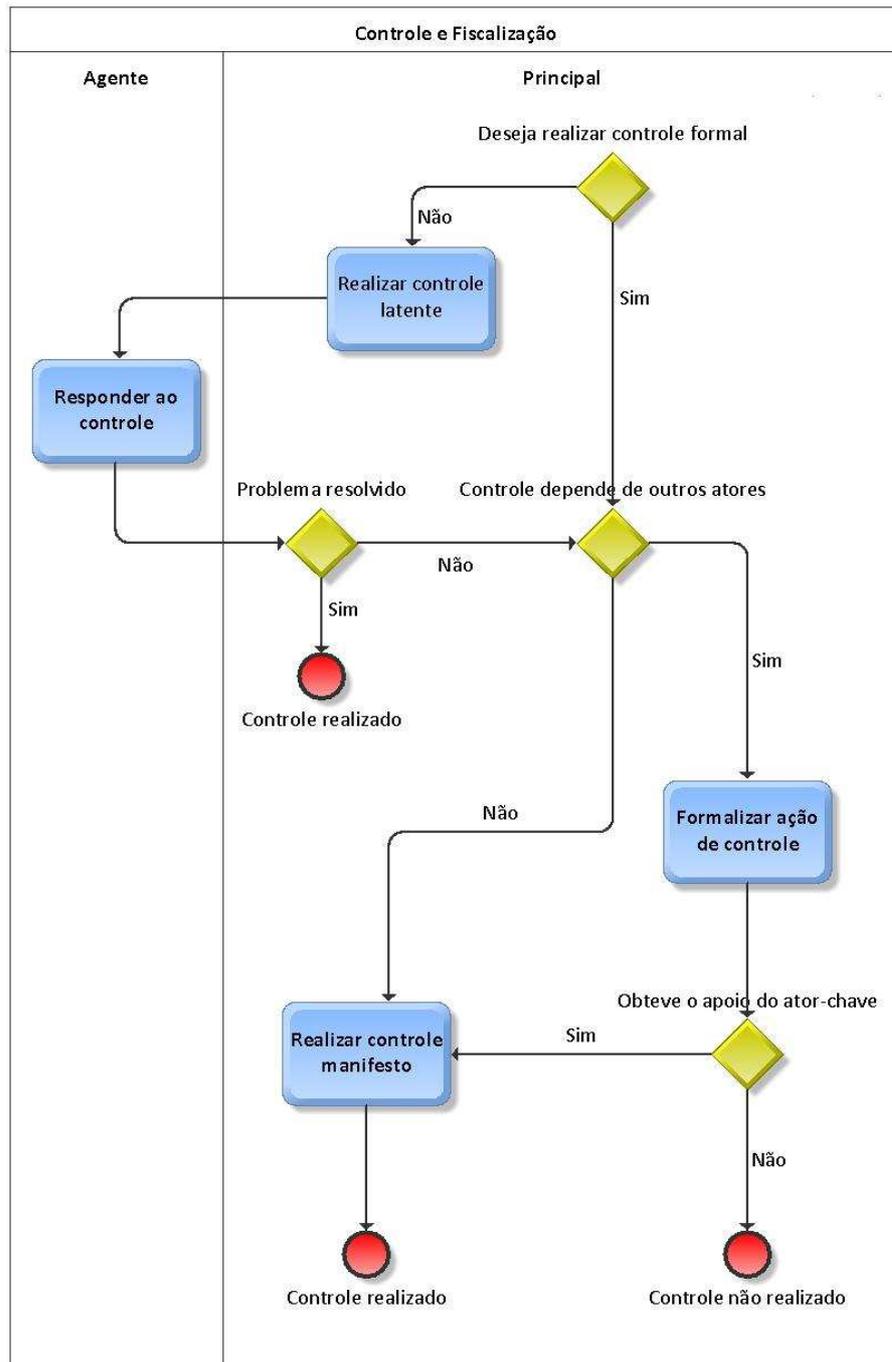
Figura 8 – Fire-alarm



Fonte: Elaboração própria

A última parte modela a dinâmica de atuação do deputado a partir do momento em que ele decide realizar a ação de controle. Essas atividades acontecem independentemente do tipo de controle, ou seja, tanto para *police-patrol* quanto para *fire-alarm*. Essa parte é modelada na Figura 7 e possui a atividade de “Responder ao Controle”, executada pelo agente, bem como as atividades de “Realizar controle latente”, “Realizar controle manifesto” e “Formalizar ação de controle”. Fazem parte dessa fase também as decisões sobre a escolha entre controle manifesto e latente e a necessidade de apoio do ator chave.

Figura 9 – Formação da ação de controle e fiscalização



Fonte: Elaboração própria

8 CONCLUSÕES

Este trabalho acadêmico teve como objetivo a investigação do mecanismo causal que envolve a formação de agenda de controle e fiscalização pelo Parlamento, tendo como bases teóricas principais a teoria de delegação e controle parlamentar por meio de *fire-alarm* e *police-patrol* e a teoria do *stakeholder*. Assim, a variável independente era o ato administrativo praticado por agente do Poder Executivo no exercício da delegação concedida pelo Poder Legislativo à burocracia. A variável dependente era a realização da ação de controle e fiscalização destinada a corrigir a atuação da burocracia.

De modo a atingir esse objetivo, a presente pesquisa foi desenhada para responder, mediante aferição empírica, em que medida o controle e fiscalização realizados pelo parlamento são suficientes para mitigar os riscos da delegação, se as ações de controle realizadas pelos parlamentares são eventualmente do tipo *police-patrol*, sendo majoritariamente do tipo *fire-alarm* e qual a influência que as atividades dos stakeholders das políticas públicas tem na formação da agenda de ações de controle e fiscalização e se essas atividades são importantes na determinação do resultado do mecanismo causal. As duas primeiras questões referiam-se à verificação empírica da validade da teoria de *fire-alarms* e *police-patrol*, conforme necessidade acadêmica apontada por Balla e Deering (2013).

Quanto à necessidade de se identificar o papel desempenhado pelos grupos de interesse e o seu impacto na realização dessas atividades, após a verificação da relevância dos *stakeholders* para o processo, foi necessário incluir as atividades por eles realizadas no modelo teórico, permitindo aperfeiçoar a explicação para a questão. Assim, além da comprovação ou rejeição da teoria de referência, propôs-se que, uma vez identificadas lacunas ou incorreções no modelo, estas deveriam ser corrigidas. Nesse trabalho, propôs-se o cumprimento desta tarefa por meio do rastreamento das atividades que interferem na gênese das ações de controle e fiscalização. A literatura aponta um déficit na realização de pesquisas sobre o controle e a fiscalização parlamentar que envolvam o ponto de vista da burocracia (Rezaee, Wood e Gailmard, 2015). No caso dessa pesquisa, entendeu-se como fundamental para o detalhamento do mecanismo causal a realização de entrevistas nesse estrato, sendo considerada outra contribuição do trabalho para a literatura.

A teoria de *fire-alarm* e *police-patrol* foi escolhida por ser a mais aceita atualmente para a explicação do controle e fiscalização parlamentar. Apesar disso, a dificuldade em se estudar mecanismos causais no Parlamento faz com que a teoria de *fire-alarm* e *police-patrol* ainda se encontre pendente de comprovação científica. A confirmação de que o trabalho legislativo desenvolvido por um parlamentar é decorrente de um pedido recebido é complexa, pois os políticos, quando consultados, possuem a tendência de aumentar o papel que desempenham na solução de problemas conforme identificado por Beach e Pedersen (2013). Ao mesmo tempo, o atendimento a grupos de interesse é um tema delicado, pois permite a alguns considerar que o parlamentar usa seu mandato para atender a interesses particulares.

Considerando a longa tradição de estudos sobre esse fenômeno na área da Ciência Política, foi possível prover o trabalho de embasamento teórico sólido, um requisito básico para a aplicação da metodologia escolhida. As teorias propostas na literatura sobre o controle e fiscalização parlamentar foram transformadas em hipóteses testáveis, com destaque para a teoria de *fire-alarms* e *police-patrol*.

Além da teoria de *fire-alarm* e *police-patrol*, o trabalho se apoiou teoricamente no conjunto de pesquisas que investigaram o mesmo objeto, a fiscalização e controle das políticas públicas. Assim, o conhecimento produzido sobre esse tema, de Weber (1946) até Coêlho e Fernandes (2017) serviu como base para o entendimento do fenômeno observado e das conclusões e lacunas deixadas pela literatura de referência.

A teoria de *fire-alarms* e *police-patrol* estabelece que os parlamentares possuem capacidade de se informar sobre o comportamento do agente, optando, entretanto, na maioria dos casos, pela realização do controle e fiscalização sobre o Poder Executivo mediante o acionamento de um *fire-alarm*, ou seja, por meio do recebimento de uma reclamação de uma pessoa ou grupo sobre o prejuízo causado por uma ação do Estado.

Assim, o parlamentar preferiria o *fire-alarm* em detrimento do *police-patrol* em virtude do custo, muito menor no caso do primeiro, e da certeza de que seus eleitores ou grupos de interesse, com os quais tenha afinidade, estavam sendo prejudicados pela ação alvo do controle parlamentar.

Contudo, o modelo definido pela teoria de *fire-alarm* e *police-patrol* não incluiu o comportamento do acionador do *fire-alarm*. Isso ocorre porque a cadeia de delegação e controle é representado por um relacionamento de agência, onde somente o vínculo entre burocracia e Poder Legislativo é relevante para o resultado encontrado.

A partir da teoria do *stakeholder*, opção à teoria da agência, a pesquisa procurou incluir o relacionamento de outros atores, especialmente grupos de interesse organizados, como parte da teoria. De acordo com a teoria do *stakeholder*, o gestor/agente tem obrigações para com diversos atores diferentes e não somente para com o acionista/principal.

Além disso, o presente trabalho considerou na modelagem das atividades uma multiplicidade de principais, agentes e stakeholders, conforme a literatura já havia apontado em diversos trabalhos (Moe, 1984; Waterman & Meier, 1998; Strøm, 2000; Huber, 2000; Scott, 2000; Wang, 2002; Kassim e Menon, 2003; Cameron, 2004; O'Connell, 2005; Gailmard, 2009), mas que não fazia parte da teoria de *fire-alarm* e *police-patrol*.

Em virtude dos objetivos da pesquisa, o *Process Tracing* se mostrou o instrumento mais adequado para aplicação. O método foi utilizado conforme as orientações e melhores práticas preconizadas pelos especialistas. Desse modo, o trabalho dividiu-se em três fases, conceitualização do mecanismo causal, operacionalização do mecanismo causal e a coleta das evidências necessárias para permitir a realização de inferências sobre as hipóteses testadas.

A operacionalização do mecanismo foi realizada a partir da transposição das informações coletadas em observações de processo causal habilitadas a permitir a validação das hipóteses extraídas da teoria de referência. O mecanismo causal foi estudado nos níveis micro e macro, considerando as decisões e relações dos atores no nível micro, enquanto que as regras institucionais da Câmara dos Deputados para a apresentação de proposições e sua posterior tramitação determinaram o contexto onde o mecanismo funcionou, portanto em nível macro.

O escopo de coleta dos dados foi a realização de ações de controle e fiscalização durante o primeiro biênio da 55ª legislatura, que tivessem como conteúdo os atos administrativos e normativos ligados a concessão da licença ambiental. A coleta foi realizada por meio de pesquisa documental, aplicada nas proposições e discursos dos deputados, sendo seguida de entrevistas com atores dos três diferentes estratos encontrados na pesquisa, burocrata, Deputado Federal e líder de grupos de interesse. Após a realização das entrevistas, nova fase de pesquisa documental foi realizada com o objetivo de corroborar as informações prestadas pelos entrevistados.

A análise dos dados foi concretizada a partir da avaliação das inferências que se permitia realizar a respeito das observações de processo causal encontradas no caso estudado. É por meio dessa avaliação que se permitiu concluir pela confirmação ou rejeição de cada uma das hipóteses apresentadas.

A pesquisa permitiu validar empiricamente a teoria de *fire-alarm* e *police-patrol*. Assim, foi confirmada a existência dos dois tipos de controle, bem como a preferência dos parlamentares em realizar o *fire-alarm*. Com relação às condições necessárias e suficientes para a realização do controle, foi preciso a realização de ajustes no modelo para que a representação da realidade se mostrasse adequada.

Assim, demonstrou-se que são condições necessárias para a realização do *police-patrol* o monitoramento do tema por parte do parlamentar e também a percepção do congressista de que a ação violou o seu objetivo com relação àquela política pública. Com relação ao *fire-alarm*, é condição necessária para o seu acionamento a discordância do *stakeholder* em relação à política. Assim, mesmo que a ação contrarie o objetivo parlamentar, o *stakeholder* é quem tem o poder de decidir se o *fire-alarm* será acionado ou não. Adicionalmente, a similaridade de preferências entre *stakeholder* e parlamentar é necessária para que o *fire-alarm* seja atendido, caso contrário, ele será ignorado, como foi identificado em algumas das observações de processo causal.

Ambos os tipos de controle podem depender ainda de uma outra condição, decorrente neste caso do contexto institucional em que se inserem os trabalhos parlamentares. As ações que dependem da participação de outros atores para sua continuidade, como é o caso da criação de comissão parlamentar de inquérito, que está sujeita a concordância do Presidente da Câmara dos Deputados, só ocorrerão após a sensibilização deste ator-chave. Assim, deve

haver uma similaridade de preferências entre estes dois atores, autor da proposição e o parlamentar que permitirá que se dê continuidade à ação formalizada.

Desse modo, a pesquisa contribuiu para a evolução da teoria de *fire-alarm* e *police-patrol* a partir da inclusão de um novo ator no cenário de realização da ação de controle e fiscalização, bem como de diversas atividades. Além disso, o modelo proposto para a formação da agenda de controle e fiscalização no parlamento possui um conjunto de condições necessárias e/ou suficientes que é distinto do que era teorizado anteriormente.

Deve-se ressaltar, entretanto, que embora o resultado da pesquisa seja generalizável, é possível que se chegue a conclusões distintas ao aplicar o modelo em outros parlamentos, ou seja, em outros contextos. De acordo com Falletti e Lynch (2009), o contexto possui variáveis que podem influenciar o funcionamento do mecanismo causal, de modo que o funcionamento do modelo proposto em um contexto distinto pode ocasionar outro resultado.

Além disso, a presente pesquisa não se propôs a medir a efetividade do controle realizado. Em virtude disso, não se preocupou em verificar se o controle incidiu sobre o órgão correto, se o controle foi responsável pela modificação da situação encontrada e tampouco se a nova situação estabelecida após a realização do controle era mais similar à vontade do deputado no que se refere ao resultado da política pública. Decidiu-se neste estudo pela investigação da ação do controle até o momento do seu surgimento, não havendo considerações sobre o destino da ação de controle após o seu início.

Assim, é possível antever várias oportunidades de pesquisa para continuidade da investigação do mecanismo causal encontrado. Primeiramente, a própria verificação do mecanismo em outros contextos, por exemplo em outras casas legislativas, no Brasil ou em outros países. Adicionalmente, a participação do *stakeholder* após o início da ação de controle pode ser estudada, verificando qual a influência que esses atores exercem durante o exercício das ações destinadas a controlar e fiscalizar o Poder Executivo, ou seja, concomitantemente à realização da audiência pública ou durante a fiscalização pelo órgão de controle externo, por exemplo.

REFERÊNCIAS

- Aberbach, J. D. (1990). Keeping a Watchful Eye. *The Politics of Congressional Oversight*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Ainsworth, S. H., Harward, B. M., & Moffett, K. W. (2012). Congressional Response to Presidential Signing Statements. *American Politics Research*, 40(6), 1067-1091.
- Andrews, Richard N.L. (2013). Environmental politics and policy in historical perspective. In Kamieniecki, S., Kraft, M. E. (eds.) *Oxford Handbook of U.S. Environmental Policy*. New York, NY: Oxford University Press, 23-47.
- Aranson, P. H., Gellhorn, E., & Robinson, G. O. (1982). *Theory of legislative Delegation*. Cornell Law Review, 68(1), 1-68.
- Austen-Smith, D. (1993). Information and influence: Lobbying for agendas and votes. *American Journal of Political Science*, 37(3), 799-833.
- Balla, S. J. (1998). Administrative procedures and political control of the bureaucracy. *American Political Science Review*, 92(3), 663-673.
- Balla, S. J., & Deering, C. J. (2013). Police-Patrols and Fire-Alarms: An Empirical Examination of the Legislative Preference for Oversight. *Congress & the Presidency*, 40(1), 27-40.
- Banks, J. S., & Weingast, B. R. (1992). The political control of bureaucracies under asymmetric information. *American Journal of Political Science*, 36(2), 509-524.
- Bawn, K. (1995). Political control versus expertise: Congressional choices about administrative procedures. *American Political Science Review*, 89(1), 62-73.
- Bawn, K., & Rosenbluth, F. (2006). Short versus long coalitions: electoral accountability and the size of the public sector. *American Journal of Political Science*, 50(2), 251-265.
- Beach, D., & Pedersen, R. B. (2013). *Process-tracing methods: foundations and guidelines*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Beach, D. (2016). It's all about mechanisms—what process-tracing case studies should be tracing. *New Political Economy*, 21(5), 463-472.
- Bendor, J., & Moe, T. M. (1985). An adaptive model of bureaucratic politics. *American Political Science Review*, 79(3), 755-774.

- Bennett, A. & Checkel, J. T. (2015). Process Tracing: From Philosophical Rules to Best Practices. In Bennett, A., & Checkel, J. T. *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*. 3-38. Cambridge University Press.
- Bennett, A. (2010). Process Tracing and Causal Inference. In H. E. Brady & D. Collier (Authors), *Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards 2nd ed.* 207-220. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Bernier, L. & Angers, S. (2011). Le NMP ou le nouveau management public. In Bernier, L., & Lachapelle, G. *L'analyse des politiques publiques*. 231-254. Montreal: Les Presses de l'Université de Montréal.
- Bibby, J. F. (1966). Committee characteristics and legislative oversight of administration. *Midwest Journal of Political Science*, 10(1), 78-98.
- Blom-Hansen, J. (2013). *Legislative control of powers delegated to the executive: The case of the EU*. *Governance*, 26(3), 425-448.
- Boatright, J. R. (2006). What's wrong—and what's right—with stakeholder management. *Journal of Private Enterprise*, 21(2), 106-130.
- Bovens, M. (2005). Public Accountability. In Ferlie, E., Lynn Jr., L. E., & Pollitt, C. (eds.) *The Oxford handbook of public management*. 182-208. Oxford: Oxford University Press.
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. *European Law Journal*, 13(4), 447-468.
- Bovens, M. (2010). Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism. *West European Politics*, 33(5), 946-967.
- Bovens, M., Schillemans, T., & Goodin, R. (2014). Public Accountability. In Bovens, M., Schillemans, T., & Goodin, R. (Eds.). *Oxford Handbook of Public Accountability*. 1-22. Oxford: Oxford University Press.
- Bowen, Glenn A. (2009), Document Analysis as a Qualitative Research Method, *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27 – 40.

- Brady, G. (2008). Causation and Explanation in Social Science. In J. M. Box-Steffensmeier, H. E. Brady, & D. Collier (Authors), *The Oxford handbook of political methodology*. 217-270. Oxford: Oxford University Press.
- Brandsma, G. J. (2012). The effect of information on oversight: the European Parliament's response to increasing information on comitology decision-making. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 74-92.
- Brandt, U. S., & Svendsen, G. T. (2013). *Why does bureaucratic corruption occur in the EU?*. *Public Choice*, 157(3-4), 585-599.
- Brasil (2009). Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores. Recuperado em 12 setembro, 2013, de <http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2010-12-08.2954571235/Guia%20-%20Indicadores%20%28versao%20preliminar%20Dez%2009%29.pdf>.
- Brugha, R., & Varvasovszky, Z. (2000). Stakeholder analysis: a review. *Health policy and planning*, 15(3), 239-246.
- Bryson, J. M. (1995). *Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement*. Jossey-Bass.
- Buchholz, R. A., & Rosenthal, S. B. (2004). Stakeholder theory and public policy: How governments matter. *Journal of Business Ethics*, 51(2), 143-153.
- Bugarin, M., & Vieira, L. (2008). Benefit sharing: *An incentive mechanism for social control of government expenditure*. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 48(4), 673-690.
- Bussy, N. M. de, & Kelly, L. (2010). Stakeholders, politics and power: Towards an understanding of stakeholder identification and salience in government. *Journal of Communication Management*, 14(4), 289-305.
- Cain, B. E., Ferejohn, J. A., & Fiorina, M. P. (1987). *The personal vote: constituency service and electoral independence*. Cambridge, MA: Harvard University.
- Calvert, R., McCubbins, M. D., & Weingast, B. R. (1989). A theory of political control and agency discretion. *American journal of political science*, 33(3), 431-482.

- Cameron, W. (2004). Public accountability: Effectiveness, equity, ethics. *Australian Journal of Public Administration*, 63(4), 59-67.
- Cameron, C. M., & Rosendorff, B. P. (1993). A signaling theory of congressional oversight. *Games and Economic Behavior*, 5(1), 44-70.
- Carey, J. M. (2003). Discipline, accountability, and legislative voting in Latin America. *Comparative Politics*, 191-211.
- Carey, J. M. (2009). *Legislative voting and accountability*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Clarkson, M. E. (1995). A stakeholder framework for analyzing and evaluating corporate social performance. *Academy of management review*, 20(1), 92-117.
- Clinton, J. D., Lewis, D. E., & Selin, J. L. (2014). Influencing the bureaucracy: The irony of congressional oversight. *American Journal of Political Science*, 58(2), 387-401.
- Coêlho, D. B., & Fernandes, A. S. A. (2017). Regras importam: determinantes do controle burocrático no Programa Bolsa Família. *Revista de Administração Pública-RAP*, 51(5), 689-707.
- Collier, D. (2011). Understanding Process Tracing, *PS Political Science and Politics*, 44(4), 823-830.
- Collier, D., Brady, H. E., & Seawright, J. (2004a). Refocusing the Discussion of Methodology. In H. E. Brady & D. Collier (Authors), *Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards*. 3-20. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Collier, D., Brady, H. E., & Seawright, J. (2004b). Critiques, responses, and trade-offs: Drawing together the debate. In H. E. Brady & D. Collier (Authors), *Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards*. 195-228. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Comissão Europeia (2012). Strengthening democracy support to EU Delegations: from performance indicators, knowledge sharing to expert services. Study on Performance Indicators for EU parliamentary support – Final Report. Recuperado em 21 abril 2016 de https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwia8trW5J_MAhUJ5yYKHW4BBpMQFggdMAA&url=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Furopeaid%2Fsites%2Fdevco%2Ffiles%2Fstudy-strengthening-democracy-support-

201209_en_2.pdf&usg=AFQjCNGNgNFtlcqnsGHoPowWVA2mD8VuOg&sig2=UusSmd0hARINwCFgOVDtuQ.

Considine, M. (2002). The end of the line? Accountable governance in the age of networks, partnerships, and joined-up services. *Governance*, 15(1), 21-40.

Cutler, F. (2004). Government responsibility and electoral accountability in federations. *Publius: The Journal of Federalism*, 34(2), 19-38.

Damonte, A., Dunlop, C. A., & Radaelli, C. M. (2014). Controlling bureaucracies with fire alarms: policy instruments and cross-country patterns. *Journal of European Public Policy*, 21(9), 1330-1349.

Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public administration review*, 60(6), 549-559.

Desposato, S. W. (2004). Explaining Patterns of Oversight in Brazilian Subnational Governments. In *Legislatures and Oversight (Series on Contemporary Issues in Parliamentary Development)*. 33-39. Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

Dodd, L. C., & Schott, R. (1979). *Congress and the administrative state* (Vol. 4). New York: Wiley.

Donaldson, T., & Preston, L. E. (1995). The stakeholder theory of the corporation: Concepts, evidence, and implications. *Academy of management Review*, 20(1), 65-91.

Duarte, R. (2002). Pesquisa qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. *Cadernos de Pesquisa*, 115, 139-154.

Dubnick, M. J., (2014). Accountability as a cultural keyword. In Bovens, M., Schillemans, T., & Goodin, R. (Eds.). *Oxford Handbook of Public Accountability*, 22-38. Oxford: Oxford University Press.

Eaton, K. (2000). Parliamentarism versus presidentialism in the policy arena. *Comparative Politics*, 32(3), 355-376

Eaton, K. (2003). Can politicians control bureaucrats? Applying theories of political control to Argentina's democracy. *Latin American Politics and Society*, 45(4), 33-62.

- Egels-Zandén, N., & Sandberg, J. (2010). Distinctions in descriptive and instrumental stakeholder theory: A challenge for empirical research. *Business Ethics: A European Review*, 19(1), 35-49.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Agency theory: An assessment and review. *Academy of management review*, 14(1), 57-74.
- Elling, R. C. (1979). The utility of state legislative casework as a means of oversight. *Legislative Studies Quarterly*, 4(3), 353-379.
- Epstein, D., & O'halloran, S. (1994). Administrative procedures, information, and agency discretion. *American Journal of Political Science*, 697-722.
- Epstein, D., & O'Halloran, S. (1995). A theory of strategic oversight: Congress, lobbyists, and the bureaucracy. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 11(2), 227-255.
- Epstein, D., & O'Halloran, S. (1999). *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers*. Cambridge: Cambridge University Press
- Falleti, T. G. (2016). Process tracing of extensive and intensive processes. *New Political Economy*, 21(5), 455-462.
- Falleti, T. G., & Lynch, J. F. (2009). Context and causal mechanisms in political analysis. *Comparative political studies*, 42(9), 1143-1166.
- Ferejohn, J. (1986). Incumbent performance and electoral control. *Public choice*, 50(1-3), 5-25.
- Ferejohn, J. (1999). Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability In Przeworski, A., Stokes, S. C., & Manin, B. (Eds.), *Democracy, accountability, and representation*, 1-26. Cambridge: Cambridge University Press.
- Figueiredo, A. C. (2001). Instituições e política no controle do Executivo. *Revista Dados*, 44(4), 689-727.
- Fiorina, M. P. (1977). *Congress, keystone of the Washington establishment*. New Haven: Yale University Press.

- Fiorina, M. (1981). Congressional control of the bureaucracy: A mismatch of incentives and capabilities. In Lawrence Dodd and Bruce Oppenheimer, eds., *Congress reconsidered*, 2d ed. 335-348. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.
- Fiorina, M. P. (1982a). Legislative choice of regulatory forms: Legal process or administrative process?. *Public Choice*, 39(1), 33-66.
- Fiorina, M. P., (1982b). Group Concentration and the Delegation of Legislative Authority, Working Papers 438, California Institute of Technology, Division of the Humanities and Social Sciences, Mimeo.
- Flinders, M. (2009). Delegation, In: Flinders, M., Gamble, A., Hay, C., Kenny, M. (Orgs), *The Oxford handbook of British Politics* (pp. 303-324). Oxford: Oxford University Press.
- Flyvbjerg, B. (2011). Case study, In: Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. *The Sage handbook of qualitative research 4th ed.* 301-316. Los Angeles: SAGE.
- Freeman, R. E. (1984). *Strategic management: A stakeholder perspective*. Boston: Pitman.
- Freeman, R. E. (1994). The politics of stakeholder theory: Some future directions. *Business ethics quarterly*, 4(04), 409-421.
- Freeman, R.E. & Phillips, R.A. (2002), 'Stakeholder Theory: A Libertarian Defense', *Business Ethics Quarterly*, 12(3), 331–350.
- Freeman, R. E., Wicks, A. C., & Parmar, B. (2004). Stakeholder theory and “the corporate objective revisited”. *Organization science*, 15(3), 364-369.
- Freeman, R. E., & Evan, W. M. (1990). Corporate governance: A stakeholder interpretation. *Journal of Behavioral Economics*, 19(4), 337-359.
- Freeman, R. E., Harrison, J. S., Wicks, A. C., Parmar, B. L., & De Colle, S. (2010). *Stakeholder theory: The state of the art*. Cambridge University Press.
- Friedberg, C. (2011). From a Top-Down to a Bottom-Up approach to legislative oversight. *The Journal of Legislative Studies*, 17(4), 525-544.
- Friedman, M. (1970, September 13). The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits. *The New York Times Magazine*, 122-126.

- Friedman, M. T., & Mason, D. S. (2005). Stakeholder management and the public subsidization of Nashville's coliseum. *Journal of urban affairs*, 27(1), 93-118.
- Frooman, J. (1999). Stakeholder influence strategies. *Academy of management review*, 24(2), 191-205.
- Gailmard, S. (2009). Multiple principals and oversight of bureaucratic policy-making. *Journal of Theoretical Politics*, 21(2), 161-186.
- Gailmard, S. (2014). Accountability and Principal–Agent Theory. In Bovens, M., Schillemans, T., & Goodin, R. (Eds.). *The Oxford Handbook of Public Accountability*, 90-105. Oxford: Oxford University Press.
- Gaskell, G. (2010). Entrevistas individuais e Grupais. In Bauer, M. W.; Gaskell, G. *Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som*. Petrópolis: Editora Vozes, 64-89.
- Gates, S. (2008). Mixing it up: the role of theory in mixed-methods research. *Qualitative Methods: Newsletter of the American Political Science Association Organized Section for Qualitative and Multi-Method Research*, 6(1), 27-29.
- George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Gerring, J. (2008a). Case Selection for Case-Study Analysis: Qualitative and Quantitative Techniques. In J. M. Box-Steffensmeier, H. E. Brady, & D. Collier (Authors), *The Oxford handbook of political methodology*. 645-684. Oxford: Oxford University Press.
- Gerring, J. (2008b). The mechanistic worldview: Thinking inside the box. *British journal of political science*, 38(1), 161-179.
- Gerring, J. (2016). *Case Study Research: Principles and Practices (Strategies for Social Inquiry)*. Cambridge: Cambridge university press.
- Glennan, S. S. (1996). Mechanisms and the nature of causation. *Erkenntnis*, 44(1), 49-71.
- Godoi, C. K., & Mattos, P. L. C. L. (2006). Entrevista qualitativa: instrumento de pesquisa e evento dialógico. In: Godoi, C. K., Bandeira-de-Mello, R., & Silva, A. D. (2006). *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos*, 301-323. São Paulo: Saraiva.

- Gomes, R. C. (2004). Who are the relevant stakeholders to the local government context? Empirical evidences on environmental influences in the decision-making process of English Local Authorities. *BAR-Brazilian Administration Review*, 1(1), 34-52.
- Gomes, R. C., & Gomes, L. D. O. M. (2009). Depicting the arena in which Brazilian local government authorities make decisions. *International journal of public sector management*, 22(2), 76-90.
- Goodpaster Kenneth, E. (1991). Business Ethics and Stakeholder Analysis. *Business Ethics Quarterly*. 1(1). 153-73.
- Hall, P. A. (2006). Systematic process analysis: when and how to use it. *European Management Review*, 3(1), 24-31.
- Hall, P. A. (2013). Tracing the progress of process tracing. *European Political Science*, 12(1), 20-30.
- Hall, R. L., & Miler, K. C. (2008). What happens after the alarm? Interest group subsidies to legislative overseers. *The Journal of Politics*, 70(04), 990-1005.
- Hamm, K. E., & Robertson, R. D. (1981). Factors Influencing the Adoption of New Methods of Legislative Oversight in the U. S. States. *Legislative Studies Quarterly*, 6(1), 133-150.
- Harris, J. D.; Freeman, R. E. (2008). The impossibility of the separation thesis: A response to Joakim Sandberg. *Business Ethics Quarterly*, 18(4), 541-548.
- Hill, C. W., & Jones, T. M. (1992). *Stakeholder-agency theory*. *Journal of management studies*, 29(2), 131-154.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, 69(1), 3-19.
- Hood, C. (1995). The "New Public Management" in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, organizations and society*, 20(2), 93-109.
- Huber, J. D. (2000). Delegation to civil servants in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, 37(3), 397-413.
- Huber, G. A., & Gordon, S. C. (2004). Accountability and coercion: Is justice blind when it runs for office?. *American Journal of Political Science*, 48(2), 247-263.

- IPU - Inter-Parliamentary Union; UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (2003). *A guide to parliamentary practice - A handbook*. Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation.
- Jackson, M. (2009). Responsibility versus accountability in the Friedrich-Finer debate. *Journal of Management History*, 15(1), 66-77.
- Jacobs, A. (2015). Process tracing the effects of ideas. In A. Bennett & J. Checkel (Eds.), *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool (Strategies for Social Inquiry)*. 41-73. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jensen, C. B. (2004). Inspecting the inspectors: Overseeing labor inspectorates in parliamentary democracies. *Governance*, 17(3), 335-359.
- Jensen, C. B. (2007). Implementing Europe: a question of oversight. *European Union Politics*, 8(4), 451-477.
- Jensen, M. C. (2002). Value maximization, stakeholder theory, and the corporate objective function. *Business ethics quarterly*, 12(2), 235-256.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of financial economics*, 3(4), 305-360.
- Johnson, C., & Talbot, C. (2007). The UK Parliament and performance challenging or challenged?. *International Review of Administrative Sciences*, 73(1), 113-131.
- Kassim, H., & Menon, A. (2003). The principal-agent approach and the study of the European Union: promise unfulfilled?. *Journal of European Public Policy*, 10(1), 121-139.
- Kay, A., & Baker, P. (2015). What can causal process tracing offer to policy studies? A review of the literature. *Policy Studies Journal*, 43(1), 1-21.
- Kiewiet, D.R. & McCubbins, M.D. (1991). *The logic of delegation: Congressional parties and the appropriations process*. Chicago: University of Chicago Press.
- King, G., Keohane, R. O., & Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry*. Princeton: Princeton University Press.

- Kiser, E. (1999). Comparing Varieties of Agency Theory in Economics, Political Science, and Sociology: An Illustration from State Policy Implementation. *Sociological Theory*, 17(2), 146-170.
- Koppell, J. G. (2005). Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of “multiple accountabilities disorder”. *Public administration review*, 65(1), 94-108.
- Kriner, D., & Schwartz, L. (2008). Divided government and congressional investigations. *Legislative Studies Quarterly*, 33(2), 295-321.
- Lapsley, I. (2008). The NPM agenda: back to the future. *Financial accountability & management*, 24(1), 77-96.
- Lee, J. (2013). The administrative broker: Bureaucratic politics in the era of prevalent information. *The American Review of Public Administration*, 43(6), 690-708.
- Lees, J. D. (1977). Legislatures and Oversight: A Review Article on a Neglected Area of Research. *Legislative Studies Quarterly*, 2(2), 193-208.
- Leite, A. A. B. (2010). Descentralização, responsabilização e (des) controle: determinantes e impactos da corrupção e má gestão dos recursos federais nos municípios brasileiros. Tese de doutorado, Universidade Federal de Pernambuco.
- Lemos, L. B., & Power, T. J. (2013). Determinantes do controle horizontal em parlamentos reativos: o caso do Brasil (1988-2005). *Dados-Revista de Ciências Sociais*, 56(2), 383-412.
- Lowi, T. J. (1979). *The end of liberalism: The second republic of the United States*. 2a ed. Nova Iorque: W. W. Norton & Company.
- Lubatkin, M., Lane, P. J., Collin, S., & Very, P. (2007). An embeddedness framing of governance and opportunism: towards a cross-nationally accommodating theory of agency. *Journal of Organizational Behavior*, 28(1), 43-58.
- Lupia, A. (2003), Delegation and its Perils, In: Strøm, K., Bergman, T., & Müller, W. C. (Eds.). *Delegation and accountability in parliamentary democracies*. Oxford University Press.
- Lupia, A., & McCubbins, M. D. (1994a). Learning from oversight: Fire-Alarms and Police-Patrols reconstructed. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 10(1), 96-125.

- Lupia, A., & McCubbins, M. D. (1994b). Designing bureaucratic accountability. *Law and contemporary problems*, 57(1), 91-126.
- Lupia, A., & McCubbins, M. D. (1998). *The democratic dilemma: Can citizens learn what they need to know?*. Cambridge University Press.
- Lupia, A., & McCubbins, M. D. (2000). Representation or abdication? How citizens use institutions to help delegation succeed. *European Journal of Political Research*, 37(3), 291-307.
- Machado, S. H. S. (2013). O uso da teoria de stakeholders em uma análise da etapa de formulação da Política Nacional de Medicamentos. *Revista de Administração Pública*, 47(3), 543-565.
- Mahoney, J. (2010). After KKV: The new methodology of qualitative research. *World Politics*, 62(1), 120-147.
- Mahoney, J. 2012. The logic of process tracing tests in the social sciences. *Sociological Methods & Research*, 41(4), 570-597.
- Mainwaring, S. (2003). Introduction: Democratic Accountability in Latin America. In Mainwaring, S., & Welna, C. (Eds.). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford University Press.
- Manin, B., Przeworski, A., & Stokes, S. (1999). Introduction. In Przeworski, A., Stokes, S. C., & Manin, B. (Eds.), *Democracy, accountability, and representation*, 1-26. Cambridge: Cambridge University Press.
- Manin, B., Przeworski, A., & Stokes, S. (1999). Elections and representation. In Przeworski, A., Stokes, S. C., & Manin, B. (Eds.), *Democracy, accountability, and representation*, 29-54. Cambridge: Cambridge University Press.
- May, P. J. (2007). Regulatory regimes and accountability. *Regulation & Governance*, 1(1), 8-26.
- Mayntz, R. (2004). Mechanisms in the analysis of social macro-phenomena. *Philosophy of the social sciences*, 34(2), 237-259.
- McCubbins, M. D. (1985). The legislative design of regulatory structure. *American Journal of Political Science*, 29(4), 721-748.

McCubbins, M. D. (1999). Abdication or Delegation-Congress, the Bureaucracy, and the Delegation Dilemma. *Regulation*, 22, 30-37.

McCubbins, M. D. (2014). Common Agency? Legislatures and Bureaucracies. In Martin, S., Saalfeld, T., & Strøm, K. (Eds.). *The Oxford handbook of legislative studies*. , 567-588. Oxford: Oxford University Press.

McCubbins, M. D., & Schwartz, T. (1984). Congressional oversight overlooked: Police-Patrols versus Fire-Alarms. *American Journal of Political Science*, 28(1), 165-179.

McCubbins, M. D., & Noble, G. W. (1995). Legislators, bureaucrats, and the budget process in the United States and Japan In Cowhey, P. F. & McCubbins, M. D. (Eds.), *Structure and policy in Japan and the United States*, 56-80. Cambridge: Cambridge University Press.

McCubbins, M. D., Noll, R. G., & Weingast, B. R. (1987). Administrative procedures as instruments of political control. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 3(2), 243-277.

McCubbins, M. D., Noll, R. G., & Weingast, B. R. (1989). Structure and process, politics and policy: Administrative arrangements and the political control of agencies. *Virginia Law Review*, 431-482.

Melo, M. A. (1996). Governace e reforma do Estado: o paradigma agente x principal. *Revista do Serviço Público*, 47(1), 67-82.

Melo, M. A. (2001). A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 16(46), 55-68.

Millar, H. (2013). Comparing accountability relationships between governments and non-state actors in Canadian and European international development policy. *Canadian Public Administration*, 56(2), 252-269.

Miller, G. J. (2005). The political evolution of principal-agent models. *Annual Review of Political Science*, 8, 203-225.

Miller, G. J., & Moe, T. M. (1983). Bureaucrats, legislators, and the size of government. *American Political Science Review*, 77(2), 297-322.

Moe, T. M. (1984). The new economics of organization. *American journal of political science*, 28(4), 739-777.

- Moe, T. M. (1987). An assessment of the positive theory of 'congressional dominance'. *Legislative Studies Quarterly*, 12(4), 475-520.
- Moe, T.M. (1989). The politics of bureaucratic structure, In Chubb, J. E. & Peterson, P. E., *Can the government govern?*, 267-329. Washington D. C.: The Brookings Institution.
- Moe, T. M. (2005). Power and political institutions. *Perspectives on politics*, 3(2), 215-233.
- Molthan-Hill, P. (2014). The moral muteness of managers: an Anglo-American phenomenon? German and British managers and their moral reasoning about environmental sustainability in business. *International Journal of Cross Cultural Management*, 14(3), 289-305.
- Monk, D. (2009). *In the Eye of the Beholder?: A Framework for Testing the Effectiveness of Parliamentary Committees*, Parliamentary Studies Paper 10. Canberra: Crawford School of Economics and Government, Australian National University.
- Moynihan, D. P. (2006). Managing for results in state government: Evaluating a decade of reform. *Public Administration Review*, 66(1), 77-89.
- Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2005). Testing how management matters in an era of government by performance management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3), 421-439.
- Mulgan, R. (2000). 'Accountability': An Ever-Expanding Concept?. *Public administration*, 78(3), 555-573.
- Müller, W. C. (2000). Political parties in parliamentary democracies: Making delegation and accountability work. *European journal of political research*, 37(3), 309-333.
- Neves, J. A. de C. (2003). O papel do Legislativo nas negociações do Mercosul e da ALCA. *Contexto Internacional*, 25(1), 103.
- Neville, B. A., & Menguc, B. (2006). Stakeholder multiplicity: Toward an understanding of the interactions between stakeholders. *Journal of business ethics*, 66(4), 377-391.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Piscataway: Transaction.
- Niskanen, W. A. (1994). *Bureaucracy and public economics*. E. Elgar.
- Norton, P. (1998). *Parliaments and Pressure Groups in Western Europe*. London: Frank Cass

- O'Connell, L. (2005). Program accountability as an emergent property: The role of stakeholders in a program's field. *Public Administration Review*, 65(1), 85-93.
- Ogata, K. (2017). Stakeholder responses to government austerity: what happens when strong stakeholders fail to react?. *International Review of Administrative Sciences*, 83(1), 129-148.
- Ogul, M. S. (1976). *Congress oversees the bureaucracy*. University of Pittsburgh.
- Ogul, M. S., & Rockman, B. A. (1990). Overseeing oversight: New departures and old problems. *Legislative Studies Quarterly*, 15(1), 5-24.
- Parker, D. C., & Dull, M. (2013). Rooting Out Waste, Fraud, and Abuse: The Politics of House Committee Investigations, 1947 to 2004. *Political Research Quarterly*, 66(3), 630-644.
- Philp, M. (2009). Delimiting democratic accountability. *Political Studies*, 57(1), 28-53.
- Phillips, R. (2003). Stakeholder legitimacy. *Business ethics quarterly*, 13(1), 25-41.
- Phillips, R., Freeman, R. E., & Wicks, A. C. (2003). What stakeholder theory is not. *Business Ethics Quarterly*, 13(4), 479-502.
- Pollack, M. A. (1997). Delegation, agency, and agenda setting in the European Community. *International organization*, 51(1), 99-134.
- Proksch, S. O., & Slapin, J. B. (2010). Parliamentary questions and oversight in the European Union. *European Journal of Political Research*, 50(1), 53-79.
- Regan, P. M. (1993). Data integrity boards: Institutional innovation and congressional oversight. *Government Information Quarterly*, 10(4), 443-459.
- Rezaee, J., Wood, A., & Gailmard, S. (2015). *Bureaucratic Agency Problems and Legislative Oversight*. Working Paper.
- Ripley, R. (1978). *Congress: Process and policy*. 2nd ed. New York: Norton.
- Rockman, B. A. (1984). Legislative-executive relations and legislative oversight. *Legislative Studies Quarterly*, 9(3), 387-440.
- Rodrigues, E. B. (2012). Território e soberania na globalização: Amazônia, jardim de águas sedento. Tese de doutorado. Universidade de São Paulo.

- Romzek, B. S. (2000). Dynamics of public sector accountability in an era of reform. *International review of administrative sciences*, 66(1), 21-44.
- Romzek, B. S., & Dubnick, M. J. (1987). Accountability in the public sector: Lessons from the Challenger tragedy. *Public Administration Review*, 47(3), 227-238.
- Rosenthal, A. (1981). Legislative behavior and legislative oversight. *Legislative Studies Quarterly*, 6(1), 115-131.
- Saalfeld, T. (2000). Members of parliament and governments in Western Europe: Agency relations and problems of oversight. *European Journal of Political Research*, 37(3), 353-376.
- Sabel, C. F., & Zeitlin, J. (2008). Learning from difference: the new architecture of experimentalist governance in the EU. *European Law Journal*, 14(3), 271-327.
- Saiegh, S. M. (2010). Active players or rubber stamps? An evaluation of the policymaking role of Latin American legislatures. In Scartascini, C.; Stein, E. Tommasi, M. *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, 47-76, Inter-American Development Bank.
- Schedler, A. (1999), Conceptualizing Accountability, In Schedler, A., Diamond, L. J., & Plattner, M. F. (Eds.). *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Lynne Rienner Publishers, 13-28.
- Scher, S. (1960). Congressional committee members as independent agency overseers: A case study. *American Political Science Review*, 54(4), 911-920.
- Scher, S. (1963). Conditions for Legislative Control. *The Journal of Politics*, 25(3), 526-551.
- Schillemans, T. (2008). Accountability in the shadow of hierarchy: The horizontal accountability of agencies. *Public Organization Review*, 8(2), 175-194.
- Schillemans, T. (2011). Does horizontal accountability work? Evaluating potential remedies for the accountability deficit of agencies. *Administration & Society*, 43(4), 387-416.
- Scott, C. (2000). Accountability in the regulatory state. *Journal of law and society*, 27(1), 38-60.
- Seidenfeld, M. (1992). A civic republican justification for the bureaucratic state. *Harvard Law Review*, 1511-1576.

- Shapiro, S. P. (2005). Agency Theory. *Annual Review of Sociology*, 31, 263-284.
- Shankman, N. A (1999). Reframing the debate between agency and stakeholder theories of the firm. *Journal of Business Ethics*, 19(4), 319-334.
- Shugart, M. S., & Carey, J. M. (1992). *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge University Press.
- Snyder Jr, J. M., & Strömberg, D. (2010). Press coverage and political accountability. *Journal of political Economy*, 118(2), 355-408.
- Sousa, M. M. de (2010). How Courts Engage in the Policymaking Process in Latin America: The Different Functions of the Judiciary. In Scartascini, C.; Stein, E.; Tommasi, M. (eds.) *How Democracy Works - Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, Inter-American Development Bank, 77-118.
- Souza, C. (2006). *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. *Sociologias*, 8(16), 20-45.
- Spiller, P. T. (1990). Politicians, Interest Groups, and Regulators: A Multiple-Principals Agency Theory of Regulation, or "Let Them Be Bribed". *The Journal of Law and Economics*, 33(1), 65-101.
- Starke, P. (2013). Qualitative methods for the study of policy diffusion: Challenges and available solutions. *Policy Studies Journal*, 41(4), 561-582.
- Stasavage, D. (2003). Transparency, democratic accountability, and the economic consequences of monetary institutions. *American Journal of Political Science*, 47(3), 389-402.
- Stein, E.; Tommasi, M.; Echebarría, K., Lora, E., Payne, M. *A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina*. Relatório 2006. Ed. Campus, 2ª edição.
- Stokes, S. C. (2005). Perverse accountability: A formal model of machine politics with evidence from Argentina. *American Political Science Review*, 99(3), 315.
- Strøm, K. (2000). Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European journal of political research*, 37(3), 261-290.
- Strøm, K. (2003). Parliamentary democracy and delegation. In Strøm, K., Müller, W. C., & Bergman, T. *Delegation and accountability in parliamentary democracies* (Vol. 42). Oxford University Press.

- Strøm, K., Müller, W. C., & Smith, D. M. (2010). Parliamentary control of coalition governments. *Annual Review of Political Science*, 13, 517-535.
- Svolik, M. W. (2013). Learning to love democracy: electoral accountability and the success of democracy. *American Journal of Political Science*, 57(3), 685-702.
- Sundaram, A. K., & Inkpen, A. C. (2004). The corporate objective revisited. *Organization science*, 15(3), 350-363.
- Tansey, O. (2007). Process tracing and elite interviewing: a case for non-probability sampling. *PS: Political Science & Politics*, 40(4), 765-772.
- Van den Bulck, H., & Donders, K. (2014). Of discourses, stakeholders and advocacy coalitions in media policy: Tracing negotiations towards the new management contract of Flemish public broadcaster VRT. *European Journal of Communication*, 29(1), 83-99.
- Van Evera, S. (1997). *Guide to methods for students of political science*. Cornell University Press.
- Venkataraman, S. (2002). Stakeholder value equilibration and the entrepreneurial process. In Freeman, R. E., Venkataraman, S. (eds.), *Ethics and Entrepreneurship*. Ruffin Series 3. 45-57. Charlottesville: Philosophy Documentation Center.
- Wang, X. (2002). Assessing administrative accountability: Results from a national survey. *The American Review of Public Administration*, 32(3), 350-370.
- Waterman, R. W., & Meier, K. J. (1998). Principal-agent models: an expansion?. *Journal of public administration research and theory*, 8(2), 173-202.
- Weber, M. (1946). *Essays in Sociology*. Oxford: Oxford University Press.
- Weible, C. M. (2007). An advocacy coalition framework approach to stakeholder analysis: Understanding the political context of California marine protected area policy. *Journal of public administration research and theory*, 17(1), 95-117.
- Weingast, B. R. (1984). The congressional-bureaucratic system: a principal agent perspective (with applications to the SEC). *Public Choice*, 44(1), 147-191.

- Weingast, B. R., & Moran, M. J. (1983). Bureaucratic discretion or congressional control? Regulatory policymaking by the Federal Trade Commission. *Journal of Political Economy*, 91(5), 765-800.
- Wicks, A. C., & Freeman, R. E. (1998). Organization studies and the new pragmatism: Positivism, anti-positivism, and the search for ethics. *Organization science*, 9(2), 123-140.
- Williams, J. A. (2000). The delegation dilemma: Negotiated rulemaking in perspective. *Review of Policy Research*, 17(1), 125-146.
- Williamson, O. (1984). Corporate Governance, *Yale Law Journal*, 93(7), 1197-1230.
- Wohlstetter, P. (1990). The politics of legislative evaluations: Fire-alarm and Police-Patrol as oversight procedures. *Evaluation Practice*, 11(1), 25-32.
- Woll, P. (1963). *American bureaucracy*. Nova Iorque: Norton.
- Wood, B. D. (1988). Principals, bureaucrats, and responsiveness in clean air enforcements. *American Political Science Review*, 82(1), 213-234.
- Wood, B. D. (2011). Congress and The Executive Branch: Delegation and Presidential Dominance, In: Schickler, E., Lee, F. E. (Eds.), *The Oxford handbook of The American Congress*. 789-811. Oxford: Oxford University Press.
- Wood, B. D., & Waterman, R. W. (1991). The dynamics of political control of the bureaucracy. *American Political Science Review*, 85(3), 801-828.
- Woods, N. D., & Baranowski, M. (2006). Legislative professionalism and influence on state agencies: The effects of resources and careerism. *Legislative Studies Quarterly*, 31(4), 585-609.
- Woon, J. (2012). Democratic accountability and retrospective voting: A laboratory experiment. *American Journal of Political Science*, 56(4), 913-930.
- Yamamoto, H. (Ed.). (2007). *Tools for parliamentary oversight: A comparative study of 88 national parliaments*. Geneva: Inter-parliamentary union.
- Yin, R. K. (2010). *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman.