

14º Encontro da ABCP

1 e 2; 5 a 8/08/2024

Universidade Federal da Bahia

AT07. Instituições Políticas

Sessão presencial

**O MEIO AMBIENTE COMO (ANTI) PAUTA: A SUPERMAIORIA LEGISLATIVA DO
EXECUTIVO E O ESVAZIAMENTO DA AGENDA AMBIENTAL EM PORTO
VELHO¹**

João Paulo Saraiva Leão Viana²

Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR)

Patrícia Mara Cabral de Vasconcellos³

Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR)

¹ Agradecemos à FAPERÓ pelo apoio institucional que viabilizou a produção desta pesquisa, no âmbito do projeto: *Governança Policêntrica, mudanças climáticas e desenvolvimento sustentável na Pan-Amazônia*, Edital nº 8/2022/FAPERÓ DC - CHAMADA PÚBLICA 008/2022 - Iniciativa Amazônia + 10. Expressamos nossos agradecimentos também aos coordenadores do Laboratório de Estudos Geopolíticos da Amazônia Legal (LEGAL), Fabiano Santos e Ivan Mattos e Silva, pelo incentivo ao estudo da temática. Durante o desenvolvimento da pesquisa, os diálogos com Bruno Souza da Silva, Maria Dolores Silva, Marta Mendes Rocha e Thiago Silame foram fundamentais para a estruturação do texto. Por último, e não menos importante, agradecemos à pesquisadora Melissa Curi, pelas ideias e sugestões, além dos assistentes de pesquisa do LEGAL, Eliene Silva, Jamila Martini e Gabriel Rocha Souza, pelo apoio com os dados. Ressaltamos que eventuais equívocos são de nossa inteira responsabilidade.

² Professor adjunto do Departamento Acadêmico de Ciências Sociais da Universidade Federal de Rondônia (UNIR). Pesquisador associado do IESP-UERJ; pesquisador da FAPERÓ (Iniciativa Amazônia + 10); coordenador estadual e pesquisador do LEGAL. Vice-coordenador do Mestrado Profissional em Políticas Públicas (PPG/PP-UNIR). E vice-diretor da ABCP Regional Norte.

³ Professora associada do Departamento Acadêmico de Ciências Sociais da Universidade Federal de Rondônia (UNIR). Professora do Mestrado Profissional em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça (DHJUS-UNIR). Pesquisadora da FAPERÓ (Iniciativa Amazônia + 10) e pesquisadora do LEGAL. Coordenadora do Mestrado Profissional em Políticas Públicas (PPG/PP-UNIR).

Resumo

O estudo tem como objetivo analisar a agenda ambiental no contexto da relação Executivo-Legislativo na Câmara Municipal de Porto Velho (CMPV), capital do estado amazônico de Rondônia. Para tanto, propõe-se compreender a relevância da temática do meio ambiente e, especificamente, o caso da capital rondoniense. Posteriormente, faz-se necessário um debate teórico sobre a governabilidade no plano local. No momento seguinte, busca-se empreender análise sobre o processo político que acarretou a construção de uma supermaioria parlamentar de apoio ao prefeito Hildon Chaves (PSDB), assim como a dinâmica da relação Executivo-Legislativo no âmbito municipal, entre janeiro de 2021 a julho de 2023. Em seguida, a análise dos dados tem como foco a pauta ambiental no processo legislativo na CMPV. Na conclusão, apresentamos alguns achados importantes para o debate público acerca dos principais pontos abordados neste trabalho, além de apresentar uma interessante agenda de pesquisa sobre a dinâmica do parlamento municipal e o relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo em Porto Velho.

Palavras-chaves: meio ambiente, executivo, legislativo, município, Rondônia.

Abstract

The article seeks to analyze the environmental agenda in the context of the Executive-Legislative relationship in the Municipal Chamber of Porto Velho (CMPV), capital of the Amazonian state of Rondônia. Initially, we propose to understand the relevance of the environmental theme and, specifically, the case of the capital of Rondônia. Subsequently, we engage in a theoretical debate on governability at the local level. Next, we undertake an analysis of the political process that led to the construction of a parliamentary supermajority in support of Mayor Hildon Chaves (PSDB), as well as the dynamics of the Executive-Legislative relationship at the municipal level, between January 2021 and July 2023. Later, data analysis focuses on the environmental agenda in the legislative process at CMPV. In the conclusion we present important findings for the public debate on the main interesting points in this work, in addition to presenting an interesting research agenda on the dynamics of the municipal parliament and the relationship between the Executive and Legislative powers in Porto Velho.

Keywords: environmental, executive, legislative, municipality, Rondônia.

1. Introdução

“Toda política é local”, afirmou certa vez Tip O'Neill, *Speaker* da *House of Representatives* americana entre 1977 e 1987. Embora a célebre frase de O'Neill destacasse a importância da política na vida dos indivíduos, se torna ainda mais evidente quando tratamos das decisões produzidas pelos representantes em nível municipal e que exercem impactos diretos sobre a comunidade e os cidadãos. Em linha análoga a tal argumento, um político e observador atento da dinâmica local brasileira afirmou certa vez: “Tudo acontece no município”. De fato, é no âmbito municipal que a produção das políticas públicas visa atender as necessidades e demandas da população.

Nesse sentido, a agenda ambiental na Câmara Municipal de Porto Velho (CMPV), assim como em outros municípios, se insere como uma pauta de suma importância para assegurar o desenvolvimento sustentável e promover qualidade de vida à população. A Constituição Federal do Brasil de 1988 estabelece um sistema de competências concorrentes entre os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) em relação à proteção do meio ambiente. Portanto, o município possui a prerrogativa de legislar sobre questões ambientais, complementando e suplementando as legislações federal e estadual conforme necessário.

Do ponto de vista geopolítico, a análise da agenda ambiental em Porto Velho ganha relevância por ser a capital do estado de Rondônia, unidade federada situada na Amazônia Ocidental, com o 3º maior PIB da região Norte. A questão ambiental na Amazônia destaca-se no debate internacional, abrangendo aspectos de proteção e discussões políticas sobre a utilização de seus recursos naturais. No cenário político internacional, o debate ambiental é amplamente desenvolvido, levando o governo federal a assumir compromissos significativos e, embora, a preservação das florestas seja uma imagem predominante nesse debate, a construção sustentável das cidades (ODS 11) faz parte dos compromissos da Agenda 2030 e está relacionada com a agenda ambiental, como exemplo a meta 11.6: “Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo *per capita* das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros”.

Nessa perspectiva, legislar sobre o meio ambiente envolve colocar em pauta a qualidade de vida, o desenvolvimento e a gestão urbana. No entanto, no âmbito municipal, a forma como essa questão é inserida na agenda demanda estudos que possam esclarecer o papel do Executivo e do Legislativo. Analisar como o meio ambiente é tratado pelo legislativo municipal de Porto Velho é essencial para compreender a eficácia das políticas públicas locais.

Com um total de 21 assentos, a CMPV iniciou a atual legislatura com 14 diferentes partidos⁴. O prefeito Hildon Chaves (PSDB), reeleito em segundo turno com 54,45% dos votos válidos, desfruta de uma ampla base de apoio parlamentar a ponto de governar sem oposição no poder legislativo municipal. Nesse contexto, compreender a dinâmica da construção da supermaioria de Chaves na CMPV torna-se primordial para análise da agenda ambiental em Porto Velho. Tema ainda escasso na ciência política brasileira, a questão da governabilidade municipal se insere como fundamental para o entendimento do processo decisório no âmbito local.

O estudo está dividido em seis seções, a contar desta introdução e a conclusão. Na segunda seção aborda-se relevância da temática do meio ambiente e o caso da capital rondoniense. Posteriormente, faz-se necessário um debate teórico sobre a governabilidade no plano local. No momento seguinte, busca-se compreender o processo político que acarretou a construção de uma supermaioria parlamentar de apoio ao tucano Hildon Chaves, assim como a dinâmica da relação Executivo-Legislativo no âmbito municipal, entre janeiro de 2021 a julho de 2023. Na quinta seção, a análise dos dados tem como foco a pauta ambiental no processo legislativo na CMPV. Na conclusão, apresentamos alguns achados importantes para o debate público acerca dos principais pontos abordados neste trabalho, além de apresentar uma interessante agenda de pesquisa sobre a dinâmica do parlamento municipal e o relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo em Porto Velho.

2. A pauta ambiental no Brasil: Da pressão internacional às políticas municipais e o caso de Porto Velho.

A agenda ambiental entra na pauta do legislativo municipal principalmente através da pressão internacional e das demandas sociais que emergem desde as décadas de 1980 e 1990. A partir desse período, a proteção ambiental se torna um tema relevante nas representações políticas e nas políticas públicas. No Brasil, a pressão internacional na década de 1980 e a necessidade de controle ambiental eficaz impulsionaram a inclusão da agenda ambiental no legislativo. Conforme Silva e Cabral (2018), o processo se intensificou nos anos 1990, refletindo a globalização das questões ambientais e a crescente importância atribuída ao tema na arena legislativa, com uma expressiva apresentação de projetos de lei na Câmara dos Deputados, muitos deles de iniciativa dos próprios deputados. É importante notar que o trabalho das autoras versa sobre o legislativo nacional. A lacuna de pesquisa é proeminente

⁴ Os dados referentes às bancadas dos partidos na CMPV aqui apresentados são anteriores à janela partidária desse ano. Todavia, refletem a composição da CMPV no período de análise deste trabalho. Cumpre mencionar que após abril de 2024, com a diminuição considerável do número de partidos na CMPV, o prefeito Hildon Chaves (PSDB) consolidou ainda mais sua base parlamentar, concentrada, sobretudo, nas legendas do PSDB, União Brasil e Republicanos.

no tema quando se trata do âmbito municipal, contudo, na avaliação de Leme (2016), os municípios têm se dedicado mais ao tema e o fazem de maneira transversal:

Os municípios estão, de modo geral, assumindo gradativamente suas atribuições quanto à gestão ambiental local. Os dados nacionais indicam que especialmente os municípios menos populosos precisam de apoio para estruturarem-se no tocante à gestão ambiental local; nestes casos, os consórcios destacam-se como uma boa alternativa de gestão. Como a maior parte dos municípios trata a gestão ambiental em conjunto com outras políticas setoriais, é fundamental que as iniciativas de capacitação e articulação busquem a transversalidade da agenda ambiental (LEME, 2016, p. 172).

De acordo com Moura (2016), a política ambiental brasileira começou a tomar forma na década de 1930 com a criação de normativos como o Código de Águas e o Código Florestal. Ao longo das décadas, a estrutura institucional para a gestão ambiental evoluiu, com a criação de diversas entidades e leis. Na década de 70, a Conferência de Estocolmo foi um marco, realizada em 1972 na Suécia, foi a primeira grande conferência das Nações Unidas a tratar exclusivamente de questões ambientais internacionais. Como resultado, a Declaração de Estocolmo. A partir de então consolidou a agenda ambiental como uma preocupação global, impulsionando a agenda ambiental em políticas nacionais e internacionais. Em 1973, o Brasil cria a Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema). Depois da Constituição Federal de 1988, criou-se o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) – com a função de executar e fazer cumprir a política nacional do meio ambiente, promover a preservação, conservação e fiscalização dos recursos naturais. Em 1992, o Ministério do Meio Ambiente (MMA).

Nesse histórico deve-se ainda destacar a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida como Eco-92, no Rio de Janeiro, Brasil. Dentre os objetivos da Conferência estava discutir o Desenvolvimento Sustentável, com o intuito de conciliar crescimento econômico, inclusão social e proteção ambiental. Sem dúvidas, a ECO 92 influenciou a formulação de políticas nacionais de meio ambiente, colocando a temática ambiental como uma pauta necessária e de compromisso global. Após a ECO 92, teve-se a conferência do Rio+10 (Joanesburgo, 2002) e Rio+20 (Rio de Janeiro, 2012), que continuaram a avaliar a relação entre desenvolvimento e meio ambiente globalmente. Em 2025, está prevista a Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas, chamada de COP30, a ser realizada em Belém do Pará.

Como afirma a Constituição Federal do Brasil a defesa do meio ambiente é uma questão pública e um direito de todos: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se

ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (Brasil, Art. 225, caput).

A Lei Orgânica do Município de Porto Velho, promulgada em 5 de abril de 1990, aborda a proteção do meio ambiente de maneira abrangente, estabelecendo diretrizes para a preservação ambiental. A lei reconhece que todos têm direito a um meio ambiente equilibrado, essencial para a qualidade de vida, impondo ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Neste sentido, colabora com o expresso na Constituição Federal. A Lei Orgânica de Porto Velho define várias competências do município no que se refere ao meio ambiente, desde educação ambiental, participação comunitária, criação de instrumentos de gestão ambiental, como licenciamento e fiscalização. Além disso, estabelece a responsabilidade de implementar políticas de proteção e preservação ambiental, controlando a poluição e promovendo a recuperação de áreas degradadas. Por certo, a efetividade dessas medidas depende da implementação prática e do engajamento contínuo de todos os setores da sociedade.

A Lei Orgânica de Porto Velho define, ainda, outras, competências do município no que se refere ao meio ambiente. Entre elas, está a responsabilidade de implementar políticas de proteção e preservação ambiental, controlando a poluição e promovendo a recuperação de áreas degradadas. O município deve desenvolver e promover programas de educação ambiental em todos os níveis de ensino, visando conscientizar a população sobre a importância da conservação ambiental. A gestão de resíduos sólidos também é uma competência municipal, com políticas que incentivam a reciclagem e a destinação adequada do lixo para reduzir os impactos ambientais. No mais, o município deve incentivar a participação da comunidade na formulação e implementação de políticas ambientais, garantindo a transparência e a inclusão dos cidadãos (Porto Velho, 1990).

Para tratar da temática, no âmbito da gestão municipal de Porto Velho, tem-se a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMA), com as competências e atribuições definidas na Lei Complementar nº 648 de 05 de janeiro de 2017. No relatório de gestão ambiental de 2023 da SEMA pode ler sobre as funções da Secretaria:

Formular políticas e diretrizes de desenvolvimento ambiental para o município, observadas as peculiaridades locais; – Executar projetos ambientais; – Desenvolver estudos e projetos ambientais; – Executar estudos e relatórios de impactos ambientais; – Emitir parecer a respeito dos pedidos de localização e funcionamento de fontes poluidoras e fontes degradadoras dos recursos ambientais; – Deliberar sobre a implantação de operações e atividades poluidoras, nos termos da lei, fiscalizando a poluição sonora, a ambiental e a hídrica, respeitada a competência de órgãos superiores; – Emitir declarações de conformidade para órgãos técnicos; – Analisar processos de licenciamento ambiental atinente a sua competência; – Gerenciar parques e jardins, com a competência de implantação e a

manutenção, zelando para o embelezamento da cidade, em relação a sua área de competência; – Outras atividades correlatas.

De acordo com o Relatório de Gestão de 2023, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMA) de Porto Velho emitiu um total de 2.549 licenças ambientais, incluindo 59 Licenças Ambientais Prévias, 137 Licenças Ambientais de Instalação e 658 Licenças Ambientais de Operação. Além disso, a Secretaria desempenhou um papel crucial na fiscalização, recebendo 1.104 denúncias em 2023. Essas denúncias envolveram questões como queimadas, maus-tratos a animais (cães e gatos), degradação de áreas de preservação permanente, poluição sonora, falta de licenciamento e poluição por agrotóxicos, entre outras.

O Relatório também destaca as atividades de educação ambiental promovidas pela Secretaria, como os projetos "Guardiões do Meio Ambiente", "Projeto Mãos que Protegem" e a "Campanha de Prevenção às Queimadas". Como outro exemplo de atuação da SEMA tem-se a recuperação de áreas degradadas. Apesar da importância do tema ambiental nas legislações, especialmente devido à pressão da política internacional que impõe a necessidade de uma governança ambiental global, as proposições do legislativo municipal, como veremos adiante, não refletem adequadamente essa preocupação.

Embora visualizemos uma adequação da legislação, enquanto projeto, nota-se a ausência de uma política pública integradora da vivência dos centros urbanos com a preocupação ambiental. Kniess et al (2020) destaca que com o crescimento das cidades é preciso pensar em um equilíbrio social e ambiental, assim considera a relação entre a inovação urbana e gestão ambiental, destacando a necessidade de um novo modelo de governança urbana que seja inclusivo e participativo. Os autores abordam o conceito de cidades inteligentes que integram princípios de sustentabilidade. A inovação e a tecnologia são vistas como fundamentais para melhorar a qualidade de vida nas cidades, ao mesmo tempo em que reduzem os impactos negativos como a poluição e a degradação ambiental.

Não houve nos documentos analisados uma proposição enquanto política pública da relação integrada da cidade e meio ambiente, ainda que nitidamente, a cidade de Porto Velho, situada na Amazônia, possua características únicas que influenciam sua relação com o meio ambiente. O conceito de cidades inteligentes e sustentáveis poderia ser uma diretriz, a depender de um estudo aprofundado, para nortear uma política pública de crescimento urbano com sustentabilidade. Uma proposição, neste sentido, estaria contida, por exemplo, no Plano Diretor Participativo do Município de Porto Velho.

Nesse contexto, algumas questões devem ser consideradas: primeiro, qual a prioridade que o Executivo tem dado às proposições relacionadas ao meio ambiente? Segundo, no tocante à governabilidade, quais as condições que o governo encontra no interior

da CMPV para a aprovação de uma agenda ambiental em PVH? Apesar da competência do município para legislar sobre o meio ambiente, seria a pauta no âmbito municipal meramente reativa ao que é imposto no âmbito nacional e estadual?

Com estes questionamentos seguimos com um debate teórico sobre a governabilidade no plano local, posteriormente, a abordagem enfoca a formação da supermaioria do Executivo na CMPV e a análise do processo legislativo na área ambiental.

3. Alguns apontamentos teóricos sobre a questão da governabilidade no plano municipal

Desde a redemocratização, o tema da governabilidade tem se constituído uma preocupação central nas análises sobre o sistema político brasileiro. Naquele momento, a literatura especializada produziu um profícuo debate acerca da capacidade do Executivo em assegurar maiorias sólidas no Legislativo. Inicialmente, o arranjo institucional denominado “presidencialismo de coalizão” (ABRANCHES, 1988), na esteira dos argumentos contrários ao presidencialismo formulados por Linz (1992), foi questionado de forma veemente por um conjunto de estudos (ver, por exemplo, LAMOUNIER, 1992; MAINWARING, 1991, 2001; AMES, 2001), que observava, sobretudo, no sistema de governo presidencialista e na fragmentação partidária decorrente do sistema eleitoral proporcional de lista aberta, os principais empecilhos à formação de maiorias aptas ao governo.

Em linha oposta, a partir de meados dos anos 1990, estudos legislativos deslocaram à análise para o plenário da Câmara dos Deputados com o intuito de compreender como se comportavam os partidos brasileiros no parlamento (ver, por exemplo, FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999; SANTOS, 2003; LIMONGI, 2006; FREITAS, 2016). Ao contrário dos argumentos pessimistas, esses trabalhos identificaram no país um Executivo forte, dotado de poderes legislativos ampliados, herança do regime ditatorial, mas que ao mesmo tempo proporcionava ao presidente uma maior coordenação sobre um Legislativo que concedia poderes às lideranças partidárias, se comportaria de maneira disciplinada em votações e mostrava-se disposto à cooperação (VIANA & OLIVEIRA, 2018).

No plano estadual, relevantes estudos buscaram compreender as relações entre governadores e assembleias legislativas (ver, por exemplo, ABRUCIO, 1998; SANTOS, 2001; TOMIO & RICCI, 2018), produzindo uma importante bibliografia sobre o tema. Embora crescente nos últimos anos, o tema da atuação dos legislativos estaduais ainda pode ser considerado pouco explorado pela ciência política brasileira.

Entretanto, mais escasso e desafiador para a literatura é o tema da governabilidade no plano local. A carência de estudos sobre a relação Executivo-Legislativo nos municípios tem

se deparado, inclusive, por vezes, com a reprodução de um arcabouço teórico de pesquisa próprio ao tema em nível nacional para a análise da dinâmica política municipal (SILVA, SANDES-FREITAS & PIRES, 2018; SILVA, SEINO & OLIVEIRA, 2023).

Ao abordarem a questão, Silva, Sandes-Freitas e Pires (2018) enfatizam que os modelos tradicionais de organização legislativa (distributivo, informacional e partidário) se propõem a compreender a coordenação política no interior do Legislativo. No modelo distributivo, a coordenação é realizada pelas comissões, interessando diretamente aos parlamentares, cujo objetivo precípua é a efetivação de políticas que tragam aos eleitores benefícios concentrados. No modelo informacional, a coordenação também é realizada pelas comissões, porém o objetivo principal é a informação processada na comissão, primordial para um bom resultado da política. Por fim, no modelo partidário os próprios partidos coordenam por intermédio das lideranças, tendo como consequência um melhor gerenciamento dos conflitos de interesses individuais entre os parlamentares, possibilitando, assim, a coordenação política.

Importante frisar que nos modelos distributivos e informacional a descentralização é uma característica do processo decisório, o que possibilita uma atuação mais individualista dos parlamentares. Enquanto no modelo partidário, a centralização acarreta a necessidade de os representantes cooperarem com as lideranças. No que se refere ao Legislativo nacional, predomina na literatura a ênfase na centralização do processo legislativo nos partidos. Nesse caso, as legendas coordenam as atividades no plenário e nas comissões. Conforme Silva, Sandes-Freitas e Pires (2018), não há no plano municipal uma literatura dominante, e uma série de estudos de caso identificam distintos padrões na relação Executivo-Legislativo, produzindo ao mesmo tempo conclusões contraditórias sobre quem coordenaria o processo legislativo na esfera local.

Alguns dos estudos pioneiros sobre a governabilidade nos legislativos municipais no Brasil (ver, por exemplo, COUTO & ABRUCIO, 1995; TEIXEIRA, 2004; JOFFRE NETO, 2003), apontavam para a inexistência de instâncias centralizadoras do processo decisório, o que incentivaria a ação individualista dos vereadores no intuito de buscar a maximização de seus interesses em direção à resolução das demandas clientelistas dos cidadãos. Desse modo, predominaria nesses trabalhos uma visão de organização legislativa das câmaras municipais do tipo distributiva (SILVA, SANDES-FREITAS & PIRES, 2018).

Couto e Abrucio (1995), ao analisarem o caso da Câmara Municipal de São Paulo durante quatro distintos governos (Covas, Jânio, Erundina e Maluf), alertaram, inicialmente, para a necessidade de diferenciar o funcionamento, do que ambos denominam como “presidencialismo municipal”, em pequenas e médias cidades, e por outro lado, em capitais e grandes municípios. Em localidades de pequeno e médio porte operaria um “executivismo”,

uma hipertrofia do poder do chefe do Executivo, em face à fragilidade do poder legislativo municipal. Embora por razões distintas, apareceria nesse caso um “ultrapresidencialismo municipal”, muito semelhante ao caso estadual (COUTO & ABRUCIO, 1995).

Todavia, argumentam Couto e Abrucio (1995), ainda que o poder dos prefeitos fosse considerável também nas grandes cidades, a hipertrofia do Executivo não se faria presente nesses casos⁵. Em relação específica ao papel dos vereadores, ao invés de legislar, esses se preocupariam mais em obter vantagens junto ao Executivo, que alimentaria tais práticas fisiológicas em relação aos parlamentares. Assim, exerceriam os vereadores um papel passivo no governo do município.

Teixeira (2004), ao abordar também a relação Executivo-Legislativo em São Paulo, apontou para a influência de um conjunto de fatores, especificamente, advindos da cultura política, da infraestrutura socioeconômica e dos sistemas eleitoral e partidário. Nesse contexto, os partidos não conseguiriam exercer o controle dos vereadores que exerceriam os respectivos mandatos com o objetivo de maximização dos seus próprios interesses políticos. Conforme Teixeira (2004, p. 70), isso acarretaria “mais clientelismo e cria uma dependência extremamente negativa entre os poderes Executivo e Legislativo. Ambos só convivem em harmonia enquanto os acertos de natureza clientelística estiverem sendo cumpridos”.

Ao analisar 99,5% das câmaras municipais, abrangendo 75% do eleitorado brasileiro, excluindo apenas capitais e cidades com mais de um milhão de habitantes, Joffre Neto (2003, p. 441-442) assinalou: “Os vereadores se dedicam apenas a atividades clientelísticas e assistencialistas, e são procurados pela população justamente para isso, num círculo vicioso reforçam a ideia desses serviços [...]”. Assim, nas pequenas e médias câmaras, as funções de legislar e fiscalizar seriam desconsideradas pelos vereadores, que teriam uma relação de submissão quase absoluta com o Executivo. De tal modo que o Legislativo nos pequenos e médios municípios consistiria em mero órgão de homologação das decisões do poder Executivo municipal (JOFFRE NETO, 2003).

Em linha oposta, trabalhos mais recentes têm apresentado visões distintas acerca da coordenação do processo legislativo na arena local. É o caso de Oliveira e Issa (2017) que, buscando compreender o papel das comissões na estruturação dos trabalhos legislativos na Câmara Municipal de São Paulo entre 2008 e 2016, apontam para uma dinâmica coordenada e mudanças significativas na produção das políticas públicas da capital paulista. Segundo ambos, o processo legislativo estruturado pelo Congresso de Comissões asseguraria

⁵ Para tanto, três razões seriam fundamentais. Primeiro, a complexidade social dos grandes centros urbanos, acompanhada do aumento dos interesses e da capacidade de maior articulação frente ao poder público. Segundo, numa comparação com o nível estadual, a maior visibilidade das políticas municipais e uma grande proximidade entre governantes e cidadãos, o que evidenciaria o papel do poder legislativo das cidades de grande porte no processamento de demandas societárias. E terceiro, pelo fato dos vereadores não terem concorrentes na destinação dos recursos públicos, tal como os deputados estaduais. Ou seja, o prefeito não possui outros atores institucionais para negociar fora da Câmara Municipal, exercendo pressão sobre os vereadores (COUTO & ABRUCIO, 1995).

agilidade à tomada de decisões, expondo um alinhamento prévio de articulação e preferências das políticas públicas entre os partidos da coalizão (OLIVEIRA & ISSA, 2017).

Uma outra linha de análise tem deslocado o enfoque dos projetos de lei para um dispositivo legislativo bastante utilizado pelos vereadores, denominado, Indicação⁶ (ver, por exemplo, D'AVILA, LIMA & JORGE, 2014; ROCHA & SILVA, 2017; SILVA, SANDES-FREITAS & PIRES, 2018; SILVA, SEINO & OLIVEIRA, 2023). Trata-se de uma propositura legislativa, sob o formato de ofício, encaminhada pelo parlamentar (ou um grupo de parlamentares) ao Executivo, no intuito de solicitar a resolução de demandas, na maioria das vezes, reivindicadas pela comunidade à administração pública. Geralmente as indicações estão relacionadas à limpeza de ruas, bairros, zeladoria urbana e acesso aos serviços de saúde. Inclusive, pesquisas recentes sobre o tema têm dissociado o dispositivo da questão clientelismo/assistencialismo, observando-o sob a perspectiva de um instrumento legislativo de representação democrática (D'AVILA, LIMA & JORGE, 2014; ROCHA & SILVA, 2017).

Nesse sentido, ao analisarem o caso da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, entre 2001 e 2004, em busca de compreender a importância das indicações na competição política local e o seu uso por parte dos vereadores cariocas, D'Avila, Lima e Jorge (2014) afirmaram que os vereadores utilizam as indicações de modo que o bem ou serviço público seja efetuado pelo Executivo e entregue aos cidadãos ainda durante seu mandato. Desse modo, poderão utilizá-las em sua propaganda eleitoral. Essas indicações possuem como finalidade assegurar um bem ou prestar um serviço público que possa suprir as carências identificadas pelos seus autores ou pelos próprios indivíduos que vivem na localidade beneficiada.

Em estudo sobre os vereadores mineiros, Rocha e Silva (2017) assinalaram que as indicações apresentam demandas legítimas no âmbito local, se diferenciando, substancialmente, de práticas clientelistas e assistencialistas. O survey foi aplicado em 44 câmaras municipais de dez diferentes regiões do estado de Minas Gerais, abarcando 422 vereadores. A pesquisa evidenciou que apresentar um projeto de lei não é uma estratégia de grande relevância aos legisladores municipais, quando o intuito é oferecer resposta aos pedidos dos cidadãos. Por outro lado: “Os dados mostraram que apresentar uma indicação/requerimento é a resposta mais comum a todos os tipos de pedidos, com exceção dos pedidos individuais e de cunho material” (ROCHA & SILVA, 2017, p. 199).

⁶ Como afirmam D'Ávila, Lima e Jorge (2014), regimentalmente, a indicação é um dispositivo parlamentar que proporciona ao vereador a possibilidade de contribuir com a administração pública por meio do encaminhamento de sugestões de prestação de serviços de interesse público ao chefe do Executivo ou ao um órgão administrativo específico. Embora as indicações não possuam a força legal de um projeto de lei ou de resolução, não precisam ser submetidas a um processo de aprovação no legislativo municipal, mas passam por um rito formal: leitura, registro em ata, protocolo e cadastro como produção legislativa do vereador, de forma que sua autoria é documentada. Trata-se, contudo, de uma solicitação que pode ou não ser atendida pelo Executivo, sem que este precise prestar contas formalmente por sua deliberação.

A pesquisa revelou também que nos municípios de grande e médio porte as indicações são utilizadas por mais de 80% dos edis, enquanto nas cidades pequenas o número diminui para 66%. Conforme os autores, isso pode ser explicado pela proximidade das relações sociais em localidades menores, tendo em vista que as demandas podem ser encaminhadas por meios informais, tais como mensagens via celular ou ligações. Outro achado relevante, diz respeito às indicações atendidas pelo Executivo. O estudo identificou que as chances de sucesso nas solicitações são maiores entre os vereadores veteranos e entre os parlamentares que pertencem à base do prefeito (ROCHA & SILVA, 2017).

No tocante à arena eleitoral, um dispositivo de suma importância para a construção da governabilidade no plano local, se refere às coligações e sua influência, posteriormente, no momento de composição da base parlamentar do prefeito (ROCHA, 2021; VASQUEZ, CURTI & SILVA, 2021). Nesse contexto, em estudo sobre os municípios de turno único nas disputas às prefeituras nas eleições de 2000 a 2016, o que corresponde a 98% das cidades brasileiras, Vasquez, Curi e Silva (2021) afirmam que a popularidade do prefeito eleito⁷ e o número de partidos da coligação majoritária exercem um efeito positivo na eventual formação da base governista nas câmaras municipais.

Decerto, há muito para ser explorado nos estudos sobre a governabilidade municipal. Se por um lado, a literatura foi fortalecida nos últimos anos com uma série de pesquisas que trouxeram novas evidências e importantes contribuições, por outro lado é notório a escassez de pesquisas sobre o tema. Ademais, tendo em vista as características específicas de milhares de câmaras municipais, desde as menores casas legislativas com nove cadeiras, até câmaras de vereadores de metrópoles como São Paulo, torna-se fundamental compreender as especificidades de cada caso analisado. Em larga medida, é essa a nossa missão na próxima seção sobre a dinâmica da relação Executivo-Legislativo na CMPV.

4. A construção da supermaioria legislativa de Hildon Chaves na CMPV (2021-2023)

Como explicitado na seção anterior, evidencia-se, pelo menos, duas lógicas distintas na relação Executivo Legislativo no âmbito municipal, a depender do tamanho do município em questão; e da coordenação, ora liderada pelos partidos políticos ou encabeçada pelo chefe do Executivo por intermédio de seu próprio gabinete (SILVA, SANDES-FREITAS, PIRES, 2018). Entretanto, faz-se necessário observar as peculiaridades de cada caso. Cumpre mencionar que não se constitui como objetivo deste trabalho, até por falta de dados específicos, uma análise

⁷ O efeito *coattail* pode ser compreendido como a capacidade de um candidato em transferir considerável força eleitoral a seus aliados. No caso específico abordado por Vasquez, Curi e Silva (2021), a influência de um candidato a prefeito forte para o sucesso dos candidatos a vereador apoiados por ele.

acerca do modelo de funcionamento legislativo (distributivo, informacional ou partidário) da CMPV. Não obstante, para além do domínio do Executivo sobre o parlamento municipal, um elemento fundamental para melhor compreensão da dinâmica da casa de leis portovelhense evidenciou-se a partir de nossa análise da literatura e dos dados explorados: as indicações/pedidos de providências⁸. Tema que trataremos adiante.

De antemão vale ressaltar que desde o seu primeiro mandato iniciado em 2017, o prefeito de Porto Velho, Hildon Chaves (PSDB), não tem enfrentado grandes problemas para aprovar sua agenda na CMPV. Contudo, há uma notória expansão de sua coalizão legislativa durante o segundo mandato. No período analisado neste trabalho seu partido possuía somente um vereador na CMPV. Todavia, com o apoio do presidente à época, e maior liderança da vereança portovelhense, Edwilson Negreiros (PSB)⁹, Chaves construiu uma supermaioria legislativa, esmagando qualquer possibilidade de emergência de uma oposição parlamentar ao seu mandato. Atualmente presidida por Márcio Pacle (PSB), de origem sindical e aliado de Negreiros, do total de 21 assentos na CMPV, o prefeito possui, pelo menos, 18 vereadores na base de apoio ao Executivo. Como mencionado, não há oposição direta ao tucano na casa legislativa, apenas alguns poucos vereadores atuando como “independentes”.

Na eleição de 2020, durante sua campanha à reeleição, Hildon Chaves liderou a coligação “O Trabalho Continua”, que reuniu PSDB/PL/PSD/DEM, tendo como vice, o então vereador e também tucano, Maurício Carvalho, posteriormente, deputado federal eleito em 2022 pelo União Brasil. Na ocasião, 14 partidos alcançaram cadeiras na CMPV. O Podemos, com quatro assentos, representava a maior bancada da casa. Seguido pelo PSB com duas; Republicanos: duas; Patriotas: duas; Avante: duas; e DEM (União Brasil)¹⁰, PTB, PSDB, Pros, PL, PP, MDB, PSD e PV, com um representante cada. Assim, os partidos que compuseram a coligação majoritária de Hildon na disputa de 2020 elegeram apenas quatro vereadores, o que significa menos de 20% dos assentos no parlamento municipal.

Importante ressaltar que o grupo político do prefeito domina diretamente União Brasil e Republicanos, legendas sobre as quais Chaves possui forte influência. No período de janeiro de 2021 a julho de 2023, a despeito das inexpressivas bancadas de PSDB, União Brasil e Republicanos, além das legendas parceiras da coligação vitoriosa de 2020, PL e PSD, cinco partidos somando seis cadeiras apenas, e diante de um quadro altamente fragmentado, isso não

⁸ Na Câmara Municipal de Porto Velho, as indicações se referem às solicitações encaminhadas ao Executivo estadual, enquanto que os pedidos de providências são endereçados ao Executivo municipal. No entanto, os dois dispositivos legislativos possuem o mesmo teor. Neste trabalho, trataremos ambos como um dispositivo único, denominado: indicações/pedidos de providências. Importante frisar que, em se tratando de demandas encaminhadas ao Executivo estadual e seus respectivos órgãos, o número de indicações é bem inferior quando comparado com os pedidos de providências que são remetidos à administração municipal. Ao todo, no período analisado, foram realizadas 11.729 solicitações de pedidos de providências e apenas 28 indicações.

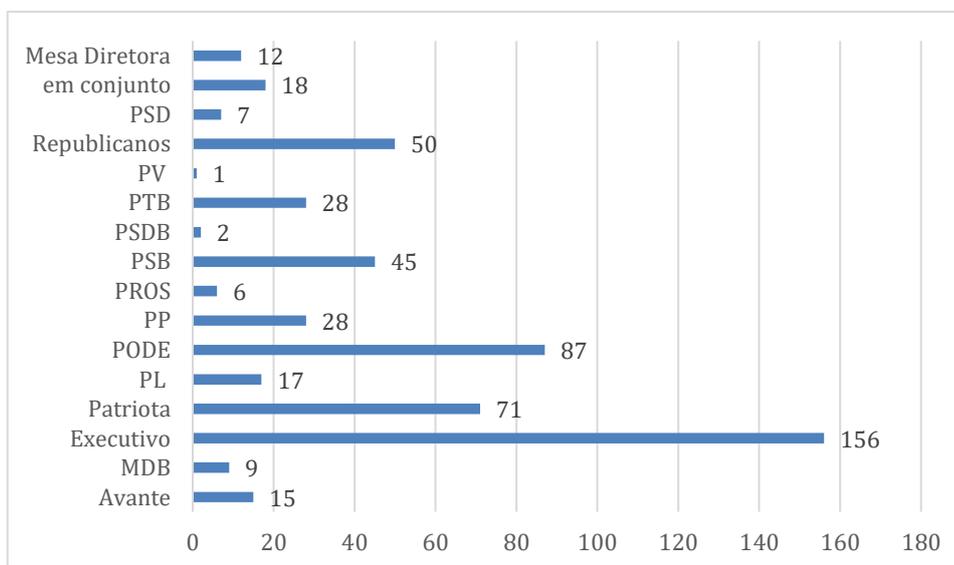
⁹ Durante a janela partidária de 2024, o vereador Edwilson Negreiros migrou para o PSDB.

¹⁰ Na eleição de 2020, o DEM, partido membro da coligação vitoriosa do tucano Hildon Chaves, alcançou uma cadeira na CMPV. No ano de 2022, com a fusão entre DEM e PSL, foi fundado o União Brasil. Na ocasião, o vereador da CMPV eleito pelo DEM continuou o exercício do mandato pelo União Brasil.

foi empecilho à aprovação da agenda do Executivo municipal no legislativo portovelhense. Decerto, a articulação política entre o Executivo e o então presidente da CMPV, Edwilson Negreiros, à época filiado ao PSB, se mostrou exitosa, garantindo a Hildon Chaves (PSDB) a quase totalidade do apoio dos vereadores portovelhenses.

Nesse contexto, a supermaioria legislativa de Chaves se traduz diretamente no desempenho da gestão do tucano na agenda legislativa da CMPV. O Executivo é quem mais apresenta projetos de lei. Do total de 552 proposições, incluindo projetos de lei complementar e ordinária, 156 foram propostas pelo Executivo, representando assim 28,3% do total. Além disso, quatro partidos se destacam: PODE (15,8%), Patriota (12,9%), Republicanos (9,1%) e PSB (8,2%). Por outro lado, o PV apresentou apenas uma proposta, e o PSDB apresentou duas propostas, como demonstra o gráfico 1.

Gráfico 1: Propositores de projetos de leis – CMPV – 01/2021 a 07/2023



Fonte: Elaboração Própria com base nos dados da CMPV – Matérias Legislativas.

No tocante às matérias legislativas propostas pelo Executivo, como exposto no gráfico 1, de um total de 156 projetos apresentados por Chaves, no período de janeiro de 2021 a julho de 2023, 139 foram aprovados, seis estavam em andamento, dez foram arquivados e somente um foi rejeitado. Isso representa uma taxa de sucesso do Executivo de quase 90%.

Silva, Seino e Oliveira (2023) enfatizam a necessidade de compreensão do processo de barganha entre os atores políticos de relevância no plano municipal, buscando entender melhor suas preferências, estratégias e riscos envolvidos em tal relação. Assim, cumpre mencionar que a coalizão de apoio ao prefeito na CMPV está assentada sobre uma partilha de poder aos moldes tradicionais da relação Executivo Legislativo em níveis nacional e estadual, que envolveria, sobretudo, o controle de secretarias e a distribuição de cargos na administração pública

municipal. Porém, diante de uma notória fragilidade das legendas no plano local, essa dinâmica na divisão do poder se dá diretamente entre o prefeito e os vereadores, e não entre o chefe do Executivo e os partidos, o que evidenciaria o caráter personalista da representação.

No atual mandato de Hildon Chaves (PSDB), todos os vereadores da base governista possuem cargos nos órgãos do Executivo municipal, ou seja, quase a totalidade dos representantes da CMPV. Obviamente que o peso político-eleitoral de cada vereador constitui um determinante fundamental para sua força na composição na administração. Entretanto, ainda que haja uma coordenação entre o prefeito e o vereador Edwilson Negreiros, que ocupou a presidência da CMPV durante quase todo o período abordado neste estudo, pelo fato de tal dinâmica ocorrer entre o Executivo e os vereadores individualmente, e não por intermédio dos partidos, torna-se mais difícil uma análise acerca do peso de cada ator na composição da gestão. Nesse sentido, a elevada fragmentação partidária e, conseqüentemente, a fraqueza dos partidos na CMPV, algo recorrente na arena municipal (ver, por exemplo, Dantas e Praça, 2012), se constituem em importantes elementos para nossa análise.

Não obstante, chama bastante atenção a utilização pelos vereadores do dispositivo parlamentar da Indicação/Pedido de providência. Como exposto na seção anterior, esse dispositivo parlamentar se caracteriza como um mecanismo central para a compreensão da governabilidade nas câmaras municipais (D'AVILA, LIMA & JORGE, 2014; ROCHA & SILVA, 2017; SILVA, SANDES-FREITAS & PIRES, 2018; SILVA, SEINO & OLIVEIRA, 2023). E o caso específico da CMPV, não foge à regra. Ao todo, 11.757 indicações/pedidos de providências foram solicitados pelos vereadores de Porto Velho, no período de janeiro de 2021 a julho de 2023, segundo dados da CMPV¹¹.

Vale frisar que durante a nossa análise não conseguimos junto à CMPV os dados relativos ao número de indicações/pedidos de providências atendidos pelo Executivo. Contudo, o número elevado de solicitações nos permite afirmar que os parlamentares da capital rondoniense possuem uma atuação de perfil “microexecutor” (SILVA, SEINO & OLIVEIRA, 2023), ao privilegiarem o atendimento das demandas diretas de bairros ou cidadãos. Importante mencionar também que neste trabalho seguimos a mesma linha dos estudos recentes sobre o tema das indicações, ou seja, compreendemos o dispositivo como uma expressão da representação democrática, distinto de práticas clientelistas/assistencialistas.

No tocante à atual gestão do Executivo municipal, ainda que bem avaliado pela população e com relevantes realizações durante seu segundo mandato, vide a construção da nova rodoviária – uma demanda de décadas -, revitalização de parques, ampliação do asfalto nas áreas mais

¹¹ O vereador Aleks Palitot, que à época desta análise estava filiado ao PTB, foi o parlamentar que mais protocolou indicações/pedidos de providências. Entre janeiro de 2021 e julho de 2023, Palitot solicitou o atendimento de 2.109 demandas.

carentes, melhoria da infraestrutura, entre outros, Hildon Chaves possui inúmeros desafios. Ver, por exemplo, a questão do saneamento básico, na qual Porto Velho figura entre os piores municípios do país há mais de uma década, tema, inclusive, fundamental para a agenda ambiental da cidade, que será abordada na próxima seção.

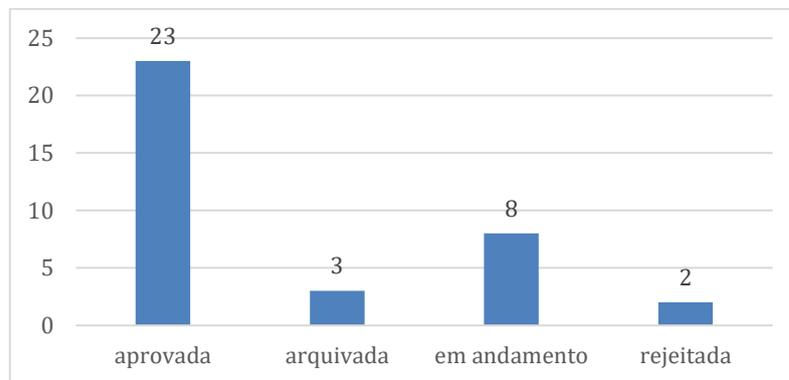
Imprescindível salientar também que a inexistência, ou fragilidade, de uma oposição parlamentar, enfraquece e desqualifica o debate público, além de comprometer a própria qualidade da democracia. Inegavelmente, uma oposição débil e frágil permite que governos se sintam mais à vontade para errar. Ademais, diante da guinada ultraconservadora em Rondônia nos últimos anos, o atual cenário é bastante complexo para o campo progressista. Mesmo em Porto Velho, cidade governada durante 12 anos consecutivos (2005 a 2016) por partidos de centro-esquerda, PT e PSB. Inclusive, o próprio PT, maior partido da esquerda brasileira, por exemplo, não elege representantes à CMPV desde a disputa municipal de 2012.

Nesse contexto, outro fator que favorece a governabilidade do tucano Hildon Chaves na CMPV diz respeito à homogeneidade ideológica. A propósito dessa questão, como bem recordaram Vasquez, Curi e Silva (2021, p. 03): “sempre que possível, prefeitos evitarão coordenar indivíduos com preferências políticas tão heterogêneas”. De fato, esse não é um problema para o tucano Chaves. E como veremos adiante, a questão da agenda ambiental na relação Executivo-Legislativo em Porto Velho evidencia isso.

5. A agenda ambiental na Câmara Municipal de Porto Velho (CMPV)

A agenda ambiental na Câmara Municipal de Porto Velho (CMPV) deveria ser uma das facetas centrais do desenvolvimento sustentável do município, dado seu impacto significativo na qualidade de vida e tendo em vista se tratar da capital de um importante estado amazônico. Conforme o gráfico 2, entre janeiro de 2021 e julho de 2023, tramitaram 36 projetos de lei na CMPV relacionados ao tema do Meio Ambiente e Energia, dos quais 23 foram aprovados, resultando em uma taxa de aprovação de aproximadamente 64%. A análise desses projetos permite identificar as áreas de maior foco, bem como as lacunas e desafios na implementação de políticas ambientais eficazes.

Gráfico 2: Situação dos projetos legislativos sobre a temática Meio Ambiente e Energia – CMPV – 01/2021 a 07/2023



Fonte: Elaboração Própria com base nos dados da CMPV – Matérias Legislativas.

Não obstante, a proteção dos animais é um dos assuntos mais abordados nos projetos de lei. Dos 36 projetos de lei, dezoito estão relacionados ao tema do bem-estar animal. Dezesete projetos tratam do assunto animais domésticos e de estimação, com propostas que variam entre a proibição de maus tratos, incentivo à adoção, criação de espaços de lazer para esses animais, permissão da entrada em hospitais públicos e outros espaços. Outra preocupação é evidenciada por iniciativas como a criação da Carteira de Identidade Digital Animal (CIDA), que visa identificar cães e gatos no município de Porto Velho – aprovada e criando a Lei nº 3.067, de 27/07/2023. Outra proposta inclui a responsabilização dos agressores pelos custos veterinários até sua pronta recuperação, a chamada Lei "SPYKE". Desse total de 17 projetos de lei, 8 foram apresentados pelo PP; 1 pelo Patriota; 5 pelo PODE; 1 pelo PTB; e 2 pelo partido Republicanos.

Os maus-tratos aos animais são uma preocupação social evidenciada pelo alto número de denúncias registradas na SEMA em 2023, totalizando 88 casos, tornando-se a terceira categoria com mais denúncias recebidas. A categoria com maior número de denúncias é a de queimadas (379), seguida por denúncias sobre água servida (352). Esse fato provavelmente justifica a atenção dos vereadores na criação de políticas voltadas ao bem-estar animal.

A respeito do trâmite de cada projeto, dos 17 sobre animais doméstico e de estimação, 13 foram aprovados; 2 estão em andamento; 1 foi rejeitado, proposto pelo PP, que dispõe sobre o ingresso de animais domésticos e de estimação em hospitais públicos, privados, clínicas da família e ambientes terapêuticos e de tratamento; e 1 foi arquivado: o projeto do partido Republicanos, que dispõe sobre a proibição de feitura de tatuagens e colocação de piercings em animais com fins estéticos.

Ainda que em menor vulto, a CMPV também apresentou iniciativas de sustentabilidade e reciclagem. Um exemplo é o Projeto de Lei nº 4466/2023, que propõe a criação do Programa Moeda Verde, uma iniciativa que visa incentivar a troca de materiais recicláveis por alimentos

em supermercados credenciados. Além disso, houve a proposta de criação da Semana Municipal da Mulher Catadora de Recicláveis, com o objetivo de valorizar e promover a conscientização sobre a importância da reciclagem no município.

Com relação à projetos voltados ao controle da poluição e à gestão adequada de resíduos sólidos teve-se como exemplo, o Projeto de Lei nº 4198/2021, que trata do uso de sacos e sacolas plásticas biodegradáveis nos estabelecimentos comerciais, exemplificando os esforços para mitigar a poluição causada por plásticos.

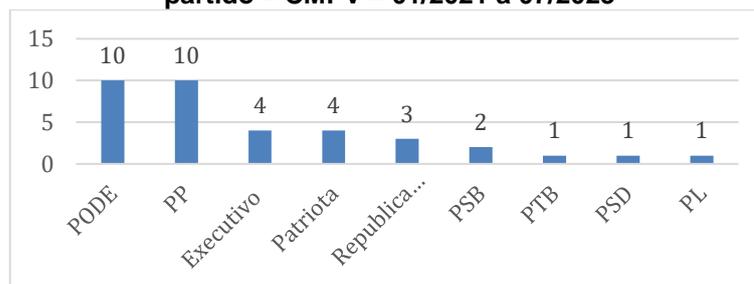
Além das políticas de proteção animal e sustentabilidade, a CMPV tem, minimamente, se preocupado com a proteção de áreas naturais e a fauna local. O Projeto de Lei nº 4234/2021, que dispõe sobre a construção de passagens para fauna em áreas urbanas, é uma iniciativa que visa reduzir os impactos do desenvolvimento urbano sobre os animais selvagens, facilitando seu deslocamento seguro. Contudo, este projeto foi arquivado.

A implementação de políticas para o saneamento básico é uma pauta apresentada, em especial, pelo Executivo, no período analisado. O Projeto de Lei Complementar nº 1237/2022, que institui o Sistema Municipal de Saneamento Básico, destaca os esforços para melhorar a infraestrutura de saneamento no município. A falta de coleta e tratamento adequado de esgoto é um dos principais desafios socioambientais enfrentados por Porto Velho, e a criação de sistemas e conselhos específicos é um passo importante para abordar essa questão.

O Executivo propôs 4 dos 36 projetos analisados. Foram 4 projetos de Lei Complementar: três sobre saneamento básico e um sobre taxa de licenciamento ambiental. Todos tramitados rapidamente. No máximo 7 dias que foi o prazo do projeto que versa sobre a taxa de licenciamento ambiental - PLC/1273 -retifica o Anexo VII da Lei Complementar n. 925, de 23 de dezembro de 2022".

Do total de 36 PL em matéria ambiental, temos: 10 projetos de lei apresentados pelo PODE; 10 pelo PP; 4 pelo Executivo; 4 pelo Patriota; 3 pelo Republicanos; 1 pelo PSD; 1 pelo PTB; 1 pelo PSB; e 1 apresentado pelo PL. Vejamos no gráfico 3 abaixo:

Gráfico 3: Distribuição dos projetos legislativos sobre a temática Meio Ambiente e Energia por partido – CMPV – 01/2021 a 07/2023



Fonte: Elaboração Própria com base nos dados da CMPV – Matérias Legislativas.

Dentro das matérias legislativas, o tema Agropecuária também se relaciona diretamente com as questões ambientais. No recorte temporal proposto, temos dois projetos de lei, um deles do Avante, aprovado na CMPV, que autoriza o executivo municipal a fazer convênios com entidades civis organizadas, e outro, também aprovado, que institui e regulamenta a Feira Livre Municipal dos Agricultores Moradores da Zona Leste do município de Porto Velho.

Destaca-se que entre os projetos apresentados, chama a atenção o número de propostas relacionadas a animais domésticos e de estimação. A repetição do tema e a similaridade das propostas revelam as prioridades dos representantes da Câmara Municipal de Porto Velho e a invisibilidade ou pouca atenção aos problemas que afetam, principalmente, as populações de baixa renda do município.

Outra constatação é que ao analisar o tempo de tramitação dos projetos de lei, notou-se que os relativos ao meio ambiente demoram mais que os demais. Para a média geral, foram apurados os tempos de tramitação de 444 projetos, excluindo-se aqueles que estavam em andamento ou arquivados, nos quais não foi possível determinar a duração. Com a mesma metodologia, a média de tempo de tramitação dos projetos relativos ao meio ambiente, considerando-se 25 projetos, foi de 99 dias. Isto indica que em média os projetos de lei com pauta ambiental demoram 30 dias acima da média geral, que é de aproximadamente 69 dias. Cinco projetos de lei tiveram tempo de tramitação superior a 400 dias, sendo um deles relacionado ao meio ambiente. Esse projeto, apresentado pelo PP "Institui a Página Oficial de Adoção Responsável e de Divulgação dos Animais Desaparecidos no âmbito do município de Porto Velho", demorou 454 dias para tramitar.

Como pode-se notar, a CMPV demonstrou esforços na proteção ambiental e animal, embora temas mais sensíveis como desmatamento, saneamento básico e rede de água tratada sejam apenas tangenciados. No período analisado, ou seja, pouco mais de um ano e meio, a Câmara não enfrentou de forma decisiva problemas cruciais de uma cidade que, segundo o Índice de Progresso Social 2024 (IPS), é a pior capital para se viver no Brasil. No índice de saneamento básico e qualidade do meio ambiente, Porto Velho apresenta os piores índices entre as capitais (IPS, 2024). Este dado evidencia o quanto a sociedade, o legislativo e o executivo deveriam estar empenhados em encontrar soluções e políticas públicas que, além do aspecto normativo, transformem a relação entre meio ambiente e desenvolvimento na cidade.

6. Considerações finais

Este trabalho se propôs analisar a relação Executivo-Legislativo em Porto Velho, com enfoque na agenda ambiental na CMPV. No tocante ao tema da governabilidade, após análise da literatura especializada foi possível compreender características específicas do caso portovelhense. A coordenação política entre o Executivo e o então presidente do parlamento municipal evidenciou-se como um dos pontos centrais para o entendimento da construção da supermaioria legislativa do prefeito Hildon Chaves, assentada, sobretudo, numa lógica tradicional de poder por meio da concessão de cargos na administração municipal. Num contexto de elevada fragmentação partidária, a relação ocorre diretamente entre o prefeito e os vereadores, por intermédio da liderança maior da casa legislativa, porém, a título pessoal, tendo em vista se tratar de um caso notório da debilidade dos partidos na arena local.

Não obstante, um achado interessante diz respeito à utilização pelos vereadores do dispositivo legislativo das indicações/pedidos de providências. Mecanismo muito comum nos parlamentos municipais brasileiros, no período de janeiro de 2021 a julho de 2023, os vereadores de Porto Velho protocolaram quase 12 mil indicações/pedidos de providências. Infelizmente, pela ausência de dados não foi possível aprofundar a análise sobre o tema, especificamente, no que se refere à taxa de atendimento de tais demandas pelo Executivo. Também não podemos afirmar até que ponto o dispositivo contribui para adesão, por partes dos parlamentares, à base governista. Tampouco compreender se há uma conexão eleitoral, entre o atendimento das demandas e o apoio do eleitor ao parlamentar.

Todavia, quando comparado com a atuação dos edis em relação à propositura de projetos de lei, evidencia-se um perfil “microexecutor” do vereador portovelhense, voltado para o atendimento das demandas da comunidade. O que, inclusive, analisamos como um relevante trabalho para a representação democrática no âmbito local, tendo em vista as enormes carências das comunidades, principalmente nas regiões de maior vulnerabilidade. Ademais, importante frisar, trata-se de um dispositivo legal que visa resolver problemas da coletividade, bastante distinto de práticas clientelistas e assistencialistas. Decerto, estamos diante de um tema que pode ser explorado sob uma vasta agenda de pesquisa.

Sobre a questão ambiental, um dos temas centrais da pesquisa, Porto Velho possui muitos problemas socioambientais, alguns deles, pela falta de políticas públicas adequadas, já considerados crônicos. O município, entre outras deficiências, sofre com o descarte e a coleta inadequada de rejeitos sólidos, sendo comum, principalmente nos bairros mais periféricos, os lixões a céu aberto, contaminando o solo, o subsolo e gerando doenças para a população do entorno; a contaminação de córregos e outros corpos d’água, também pelo descarte inadequado de resíduos; a falta de uma arborização adequada para proporcionar

melhor conforto térmico para a população e contribuir com a mitigação dos gases de efeito estufa; o alto índice de desmatamento municipal e de queimadas urbanas ilegais; o tratamento de esgoto inadequado, com a maior parte sem coleta e sem tratamento; e os problemas hidrológicos relacionados ao processo de urbanização e aos impactos dos projetos desenvolvimentistas, que diminuem a capacidade de drenagem da água e aumentam o risco de enchentes.

Diante dessa realidade, há um descompasso entre os interesses políticos e as demandas da maioria da população, fato que não é particular do município de Porto Velho, mas que não pode deixar de ser evidenciado. Enquanto a Câmara de Vereadores, em matéria ambiental, debate exaustivamente projetos de lei com temas repetidos sobre o bem estar de animais domésticos, Porto Velho segue entre as piores capitais para se viver, segundo o ranking do Índice de Desafios da Gestão Municipal (IDGM, 2021) das capitais brasileiras, que leva em consideração quatro áreas essenciais para a qualidade de vida da população: educação, saúde, segurança e saneamento/sustentabilidade¹².

Desse modo, destaca-se a força do Executivo municipal como ator de relevância no processo legislativo, dotado de amplos poderes de coordenação e apoio parlamentar para aprovar seus projetos, mas que não debate questões essenciais que envolvem o meio ambiente e a qualidade de vida no município. Ou seja, não há uma pauta de proposições no que se refere à temática ambiental na cidade de Porto Velho, a qual se encontra completamente esvaziada, sobretudo, porque não há interesse do próprio Executivo.

Referências

- ABRANCHES, Sérgio. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, vol. 31, nº 1, 1988.
- ABRUCIO, Fernando. **Os barões da Federação**. São Paulo: Hucitec, 1998.
- AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- COUTO, Cláudio; ABRUCIO, Fernando. Governando a cidade: A força e a fraqueza da Câmara Municipal. **São Paulo em perspectiva**, nº 9, vol. 2. 1995.
- DANTAS, Humberto; PRAÇA, Sérgio. Coligações entre partidos nas eleições municipais de 2004 e 2008: estudo de caso PFL/DEM e PT. **Revista Liberdade e Cidadania**, vol.17, 2012.
- D'AVILA FILHO, Paulo M.; LIMA, Paulo G. de Cerqueira; JORGE, Wladimir Lombardo. Indicação e intermediação de interesses: uma análise da conexão eleitoral na cidade do Rio de Janeiro, 2001-2004. **Revista de Sociologia e Política**, vol. 22, nº49, 2014.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- FREITAS, Andréa. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2016.
- KNISS, Cláudia Terezinha; AGUIAR, Alexandre de Oliveira; CONTI, Diego de Mello; PHILIPPI JR, Arlindo. Inovação urbana e recursos humanos para gestão de cidades sustentáveis. **Estudos Avançados**, vol. 33, n. 97, 2019.

¹² Disponível em: https://www.desafiosdosmunicipios.com.br/ranking_geral.php. Acesso: outubro de 2023.

LAMOUNIER, Bolívar. Estrutura institucional e governabilidade na década de 1980. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis. **O Brasil e as Reformas Políticas**. Rio de Janeiro: José Olympio editores, 1992.

LEME, Taciana N. Governança Ambiental no Nível Municipal. In: MOURA, Adriana Maria Magalhães de. (Org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2016.

LIMONGI, Fernando. Democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos**, CEBRAP, vol.76, 2006.

LINZ, Juan. The Perils of Presidentialism. In: LIJPHART, Arend (Edit.). **Parliamentary versus Presidential Government**. New York: Oxford University Press, 1992.

MAINWARING, Scott. Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa. **Novos Estudos**. São Paulo: Cebrap, nº. 29. 1991.

MAINWARING, Scott. **Sistemas Partidários em novas democracias: o caso do Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Trajetória da Política Ambiental Federal no Brasil. Governança Ambiental no Nível Municipal. In: MOURA, Adriana Maria Magalhães de (Org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2016.

NETO, Joffre. O Legislativo e o Poder local. In: BENEVIDES, Maria V.; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio. (Orgs.). **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

OLIVEIRA, Vítor; ISSA, Marcelo. Cooperação, iniciativa e controle do processo legislativo municipal de São Paulo. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, vol. XVIII, nº 2, 2017.

PORTO VELHO. **Lei Orgânica do Município de Porto Velho**. Porto Velho, RO: Câmara Municipal de Porto Velho, 1990.

PORTO VELHO. Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. **Relatório de Gestão 2023**. Porto Velho, 2023.

ROCHA, Marta Mendes; SILVA, Bruno Souza da. O poder de indicar: preferências legislativas de vereadores mineiros. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, vol. XVIII, nº 2, 2017.

ROCHA, Marta Mendes. Governismo local: Executivo-Legislativo em municípios do estado de Minas Gerais. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 27, nº1, 2021.

SANTOS, Fabiano (Org.). **O Poder Legislativo nos estados: Diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SILVA, Bruno Souza da; SANDES-FREITAS, Vítor E. Veras; PIRES, Caio J. Leitão. O que sabemos sobre governabilidade municipal?. In: DANTAS, Humberto. (Org.). **Governabilidade: para entender a política brasileira**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2018.

SILVA, Bruno Souza da; SEINO, Eduardo; OLIVEIRA, Vítor. O que não sabemos sobre governabilidade nos municípios?. In: DANTAS, Humberto; FERNANDEZ, Michelle; TESTA, Graziella. (Orgs.). **Governabilidade: Instituições, atores e estratégias**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2023.

SILVA, Maria Dolores Lima da; CABRAL, Eugênia Rosa. Produção de legislação ambiental em dois contextos institucionais. **O Social em Questão - Ano XXI - nº 40 - Jan a Abr/2018**.

TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. Negociação política e as formas de interação Executivo Legislativo no Brasil no período de 1983 a 1992. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 9, n. 40, 2004. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/44024>.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; RICCI, Paolo. (Orgs.). **Governadores e Assembleias Legislativas: instituições e política nos estados brasileiros**. São Paulo: Alameda, 2018.

VASQUEZ, Vítor; CURI, Henrique; SILVA, Bruno Souza da. Prefeitos e a Construção do Apoio Legislativo nos Municípios. **DADOS**, vol. 62, nº 2. 2021.

VIANA, João Paulo Saraiva Leão; OLIVEIRA, Vítor. Governabilidade e governança no presidencialismo de coalizão. In: DANTAS, Humberto. (Org.). **Governabilidade: para entender a política brasileira**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2018.