

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE BIBLIOTECONOMIA E COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO E INFORMAÇÃO

MATHEUS DE CASTRO LINCKE

**O DEBATE PÚBLICO SOBRE A PROPOSTA DE EXTINÇÃO DA
FUNDAÇÃO ZOOBOTÂNICA DO RIO GRANDE DO SUL**

PORTO ALEGRE

2018

MATHEUS DE CASTRO LINCKE

**O DEBATE PÚBLICO SOBRE A PROPOSTA DE EXTINÇÃO DA
FUNDAÇÃO ZOOBOTÂNICA DO RIO GRANDE DO SUL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Informação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Comunicação e Informação.

Orientadora: Prof.^a Dra. Maria Helena Weber

PORTO ALEGRE

2018

**O DEBATE PÚBLICO SOBRE A PROPOSTA DE EXTINÇÃO DA
FUNDAÇÃO ZOOBOTÂNICA DO RIO GRANDE DO SUL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Informação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Comunicação e Informação.

Aprovado em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dra. Maria Helena Weber – PPGCOM/UFRGS

Prof. Dr. Carlos Augusto Locatelli – UFSC

Prof.^a Dra. Sandra Eliane Olivera Bitencourt de Barreras – IPA

Dra. Eloisa Loose – PPGCOM/UFRGS

Prof.^a Dra. Ilza Maria Tourinho Girardi – PPGCOM/UFRGS (suplente)

Para todos aqueles que entendem que a Vida não se resume a uma conta bancária.

AGRADECIMENTOS

À Mãe Terra, pelo alimento, pela água, pelas medicinas, por nos envolver em sua teia de infinita beleza e complexidade. Perdoe-nos.

À minha família, que me apoiou, me proveu, me amou, me deu espaço e esteve comigo. Rosane, Bruno, Juliana, Fábio, Luiza e Isadora, vocês são muito importantes pra mim. Obrigado por me entenderem.

À minha segunda família, que me acolheu como se fosse um filho e um irmão. Araci, Deisy, Beri, Seu João, obrigado por tudo.

À Milena, minha orientadora, que compreendeu que a turbulência é parte da minha vida e me deu suporte nas muitas mudanças que ocorreram ao longo desses dois anos. Obrigado por acreditar em mim, mesmo nas horas mais difíceis.

Aos colegas de Nucop – Alexandre, Ana, Ângelo, Bruna, Camila B., Camila C., Denise, Fabiana, Fiorenza, Janaína, Marcelo, Marja, Sandra –, se não estive tão presente quanto deveria foi pelas circunstâncias da vida. Ao menos em meu coração sempre estivemos perto. Obrigado por todas as palavras amigas, carinhosas, críticas, encorajadoras. Fizeram diferença.

Aos queridos amigos Júlia, Lucas, Auryn e Mateus, que sempre estiveram presentes nos momentos importantes, inclusive no mais importante deles – amadrinhar a querida Ariel. Obrigado por estarem lá para me tirar da loucura. Obrigado por estarem aqui quando precisei.

Aos amigos Lucas, Bigo e Júlia Preta, pelas conversas profundas, conspiratórias, em que a imaginação sempre pôde voar longe. Obrigado por arejarem minha cabeça e alegrarem meu coração.

Aos amigos que encontrei e reencontrei ao longo dessa jornada, que entenderam a ausência, e encheram minha alma de satisfação a cada vez que esbarrei com algum deles por essas estradas da vida.

A todos aqueles que estiveram presentes, de algum modo, nesse longo caminho, e minha mente agitada foi incapaz de lembrar. Obrigado pelos encontros e me desculpem os modos.

À Ariel, dádiva de amor, desafio e inquietude. Obrigado por transformar completamente a minha vida. Papai te ama.

À Dirce, companheira de todos os dias, todos os momentos, minha aventura, minha irreverência, meu conflito, minha respiração, minha transformação, meu amor. Obrigado pelo incentivo, pelas trocas, pela presença, pelo carinho, pelas descobertas. Enfim, por tudo. Eu te amo muito.

*De uma coisa sabemos: a terra não pertence ao homem, é o homem que pertence à Terra.
(...) Tudo quanto agride a terra, agride os filhos da terra. Não foi o homem quem teceu a
trama da vida: ele é meramente um fio da mesma. Tudo que ele fizer à trama,
a si próprio fará.*

Cacique Seattle, da tribo Duwamish, em carta ao presidente dos EUA, 1855

*Quando a última árvore tiver caído,
quando o último rio tiver secado,
quando o último peixe tiver sido pescado,
vocês vão entender que dinheiro não se come.*

Provérbio Indígena

RESUMO

Esta dissertação investiga e reconstitui o debate público desencadeado pela proposta de extinção da Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul, juntamente a outras oito fundações públicas, pelo governo de José Ivo Sartori (PMDB). Os principais objetivos da pesquisa são descobrir quem são os atores que participam do debate e quais argumentos são mobilizados por estes. Foram trabalhados aspectos teóricos ligados ao meio ambiente, a partir de Leff, Acselrad, Junges e Kolbert, e ao Estado, a partir de Bobbio, Alexandrino e Paulo e Mascaro, abordando as relações que ambos mantêm entre si, com o sistema econômico e com a democracia. Quanto à comunicação pública, esta é trabalhada a partir das perspectivas de Weber, Esteves, Gomes e Arendt. A escolha metodológica foi a pesquisa qualitativa de caráter exploratório-documental, adotando-se a pesquisa bibliográfica, a pesquisa histórico-descritiva, a pesquisa documental e a análise de conteúdo, segundo Bardin, como métodos de pesquisa. Elaborar-se uma descrição do objeto de disputa – no caso, a Fundação Zoobotânica – e, a seguir, se explora o debate público sobre a proposta de extinção da FZB, objeto desta pesquisa. Como principais resultados, descobriu-se que o argumento econômico foi predominante no debate, com pouco espaço para os argumentos ambientais. Também foi possível mapear e posicionar os atores, situando de um lado governo Sartori, entidades empresariais e parte da imprensa (jornal Zero Hora); e de outro lado o movimento de apoio à FZB, organizações da sociedade civil, instituições acadêmicas, deputados de oposição, o Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região e outra parcela da imprensa (jornal Sul21). Por fim, constatou-se que houve debate público sobre a proposta, porém com baixa interação entre as partes conflitantes, com a aprovação do projeto de extinção da FZB sem alterações expressando a impermeabilidade do governo em relação à sociedade civil organizada.

Palavras-chave: Comunicação Pública. Debate público. Fundação Zoobotânica. Extinção. Governo Sartori. Meio ambiente.

ABSTRACT

This master thesis looks into and reconstitute the public debate unleashed by the proposal of extinction of the Zoobotanical Foudation from Rio Grande do Sul, with other eight public foudantions, by the government of José Ivo Sartori (PMDB). The main objectives of the research are to discover who are the actors who participate in the debate and what arguments are mobilized by them. Theoretical aspects related to the enviroment were studied, starting from Leff, Acselrad, Junges and Kolbert, such as to the State, from Bobbio, Alexandrino & Paulo and Mascaro, addressing the relations that both mantains with each other, with the economic system and with democracy. As for public communication, this is worked out from the perspectives of Weber, Esteves, Gomes and Arendt. The methodological choice was qualitative exploratory-documentary research, adopting bibliographic research, historical-descriptive research, documentary research and content analysis, according to Bardin, as research methods. A description of the object of the dispute is made – in this case, the Zoobotanical Foundation – and the public debate about the FZB's extinction proposal is explored, the object of this research. As main results, it was found that the economic argument was predominant in the debate, with little room for environmental arguments. It was also possible to map and position the actors, situating Sartori government, business entities and part of the press (Zero Hora newspaper); and on the other side the support movement to the FZB, civil society organizations, academic institutions, opposition deputies, the Regional Labor Court of the 4th Region and another portion of the press (newspaper Sul21). Finally, it was verified that there was a public debate about the proposal, but with low interaction between the conflicting parties, with the approval of the FZB extinction project without changes expressing the government's imperviousness to organized civil society.

Keywords: Public Communication. Public debate. Zoobotanical Foudation. Extinction. Sartori government. Environment.

LISTA DE ABREVIACÕES

AGAPAN – Associação Gaúcha de Proteção do Ambiente Natural
AGDI – Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento
AGU – Advocacia-Geral da União
AJURIS – Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul
ALERGS – Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul
CE – Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989
CEEE – Companhia Estadual de Energia Elétrica
CESA – Companhia Estadual de Silos e Armazéns
CETAS – Centro de Triagem de Animais Silvestres
CF – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CIENITEC – Fundação de Ciência e Tecnologia
CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CONSEMA – Conselho Estadual do Meio Ambiente
CORAG – Companhia Rio-grandense de Artes Gráficas
CRBio-03 – Conselho Regional de Biologia da 3ª Região
CRM – Companhia Rio-grandense de Mineração
EDP – Escritório de Desenvolvimento de Projetos
FAPERGS – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul
FARSUL – Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul
FCDL-RS – Federação das Câmaras de Dirigentes Lojistas do Rio Grande do Sul
FCP – Fundação Cultural Piratini
FDRH – Fundação para Desenvolvimento de Recursos Humanos
FECOMÉRCIO-RS – Federação do Comércio de Bens e de Serviços do Estado do Rio Grande do Sul
FEDERASUL – Federação de Entidades Empresariais do Rio Grande do Sul
FEE – Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser
FEPAGRO – Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária
FEPAM – Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler
FEPPS – Fundação Estadual de Produção e Pesquisa em Saúde
FIERGS – Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul
FIGTF – Fundação Instituto Gaúcho de Tradição e Folclore
FZB – Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IPA – Centro Universitário Metodista Instituto Porto Alegre
MAFZB – Movimento de Apoio à Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul
MCB – Movimento Brasil Competitivo
METROPLAN – Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional
MPE – Ministério Público Estadual
ONG – Organização Não-Governamental
PCdoB – Partido Comunista do Brasil
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PGR – Procuradoria-Geral da República
PIB – Produto Interno Bruto
PL – Projeto de Lei
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP – Partido Progressista
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
PT – Partido dos Trabalhadores
PV – Partido Verde
REDE – Rede Sustentabilidade
SBC – Sociedade Brasileira de Carcinologia
SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SEMA – Secretaria Estadual do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
SEMAPI – Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul
SENGE-RS – Sindicato do Engenheiros do Rio Grande do Sul
SISEPRA – Sistema Estadual de Proteção Ambiental
SPH – Superintendência de Portos e Hidrovias
STF – Supremo Tribunal Federal
SULGÁS – Companhia de Gás do Estado do Rio Grande do Sul
TCE – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
TRT-4 – Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 01 – Página de Notícias no Site da FZB	125
FIGURA 02 – Protesto de Aniversário da FZB	129
FIGURA 03 – Postagem do MAFZB no Facebook	130
FIGURA 04 – Laboratório da FEPAM nas redondezas da FZB	131
FIGURA 05 – Pesquisa de Opinião Encomendada pelas Entidades Empresariais	137
QUADRO 01 – Linha do Tempo do Debate Público sobre a Extinção da FZB	79
QUADRO 02 – Atores e Argumentos Mobilizados no Debate	95
QUADRO 03 – Configuração do Debate Público sobre a Proposta de Extinção da FZB ...	114
QUADRO 04 – Arenas Discursivas do Debate	120
QUADRO 06 – Os Argumentos Mobilizados no Debate	142

LISTA DE TABELAS

TABELA 01 – <i>Corpus</i> de Pesquisa: atores e documentos	91
--	----

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	1
2 ESTADO E MEIO AMBIENTE.....	8
2.1 Meio ambiente em perspectiva.....	11
2.2 A Forma do Estado.....	16
2.3 As Relações entre Estado e Meio Ambiente.....	32
2.4 A Interferência do Capitalismo.....	37
2.5 Meio Ambiente e Democracia.....	42
3 COMUNICAÇÃO E DEBATE PÚBLICO.....	46
3.1 Democracia e Comunicação.....	47
3.2 Interesses Públicos e Interesses Privados.....	50
3.3 A Esfera Pública e Outros Fundamentos de Comunicação Pública.....	55
3.4 Debate Público e Opinião Pública.....	62
4 A GÊNESE E O DESENVOLVIMENTO DO DEBATE PÚBLICO SOBRE A PROPOSTA DE EXTINÇÃO DA FZB.....	66
4.1 A Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul.....	66
4.1.1 A História da FZB.....	67
4.1.2 As Funções da FZB.....	72
4.2 As propostas de extinção da FZB.....	75
4.3 A Sequência do Debate sobre a Proposta de Extinção da FZB.....	79
4.4 A Situação Atual do Processo de Extinção da FZB.....	80
5 REFERENCIAL METODOLÓGICO.....	84
5.1 Métodos de Pesquisa.....	84
5.1.1 Pesquisa Bibliográfica.....	84
5.1.2 Pesquisa Histórico-Descritiva.....	85
5.1.3 Pesquisa Documental.....	85
5.1.4 Análise de Conteúdo.....	86
5.2 Procedimentos Metodológicos.....	88
5.2.1 Universo de Pesquisa e Delimitação do Corpus de Pesquisa.....	88
5.3 Categorias de Análise.....	92
5.3.1 Quanto aos atores.....	92

5.3.2 Quanto aos argumentos.....	93
5.4 A Execução da Análise.....	95
6 ANÁLISE DO DEBATE PÚBLICO SOBRE A PROPOSTA DE EXTINÇÃO DA FZB....	97
6.1 A Configuração do Debate.....	98
6.1.1 Os Atores do Debate.....	101
a) Governo do Rio Grande do Sul.....	102
b) Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul.....	104
c) Assembleia Legislativa.....	105
d) Movimento de Apoio à Fundação Zoobotânica.....	107
e) Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região (TRT-4).....	108
f) Organizações da Sociedade Civil.....	109
g) Entidades Empresariais.....	110
h) Instituições Acadêmicas.....	111
i) Imprensa.....	111
Zero Hora.....	112
Jornal do Comércio.....	112
Sul21.....	113
6.1.2 As Arenas Discursivas do Debate.....	115
a) A Arena Virtual.....	115
b) As Ruas.....	116
c) A Imprensa.....	118
d) O Plenário da Assembleia Legislativa.....	119
e) A Esfera Jurídica.....	119
6.2 Os Argumentos do Debate sobre a Proposta de Extinção da FZB.....	121
6.2.1 Governo do Estado do Rio Grande do Sul.....	122
6.2.2 Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul.....	124
6.2.3 Assembleia Legislativa.....	126
6.2.4 Movimento de Apoio à Fundação Zoobotânica.....	128
6.2.5 Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região.....	132
6.2.6 Organizações da Sociedade Civil.....	133
a) Conselho Regional de Biologia da 3ª Região.....	133
b) Associação Gaúcha de Proteção do Ambiente Natural.....	134
c) Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul.....	135

<u>6.2.7 Entidades Empresariais.....</u>	<u>136</u>
<u>6.2.8 Instituições Acadêmicas.....</u>	<u>138</u>
<u>6.2.9 Imprensa.....</u>	<u>139</u>
<u>a) Jornal do Comércio.....</u>	<u>139</u>
<u>b) Sul21.....</u>	<u>140</u>
<u>c) Zero Hora.....</u>	<u>141</u>
<u>6.3 Resultados do Debate.....</u>	<u>1</u>
<u>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</u>	<u>9</u>
<u>REFERÊNCIAS.....</u>	<u>18</u>

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem por tema central o debate público deflagrado pela proposta de extinção da Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul (FZB) apresentada pelo governo de José Ivo Sartori – PMDB (governo Sartori), no final do ano de 2016. A polêmica medida – que integra um pacote de reestruturação do Estado com mais de quarenta propostas, entre elas a extinção de mais oito fundações públicas, uma companhia estadual e uma autarquia – teve repercussão imediata nos meios de comunicação de massa e nas redes sociais, com movimentos sociais, organizações ambientalistas, entidades representantes de classe, imprensa, o próprio governo, instituições acadêmicas, deputados estaduais e instituições judiciárias, além da população em geral, manifestando seus posicionamentos perante a medida. O que se viu, ao longo dos quase trinta dias entre o anúncio da proposta e sua votação na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (ALERGS), foi uma efervescência social e comunicacional, expressa em uma vasta gama de formas, em uma ampla variedade de espaços discursivos, por uma grande diversidade de atores.

A pesquisa e análise de um debate público já é um processo complexo mesmo quando os temas são mais simples, pois exige a identificação dos atores participantes do debate, o mapeamento dos argumentos utilizados e a determinação das dinâmicas interacionais entre os agentes discursivos envolve e, por isso, demanda muita atenção, paciência e esforço. O caso em análise traz, além das dificuldades inerentes à análise de um debate público, a complexidade do próprio tema. Entrecruzando Estado, política, meio ambiente, interesses públicos e privados e democracia, a proposta apresenta múltiplos centros focais, congregando diferentes perspectivas teóricas. Dispor os fundamentos teóricos e articulá-los com a análise demanda dedicação e objetivos delimitados, para que não se caia na tentação de explicar o mundo a partir de um problema.

A extinção da FZB é um objetivo bastante claro do governo Sartori. Já em 2015, pressionado pelo primeiro (de muitos) parcelamento de salário dos servidores públicos, a equipe do governo propôs, em regime de urgência, a extinção do órgão ambiental, sob a justificativa de contenção de gastos e priorização das atividades-fim do Estado – sem especificá-las. A mobilização da sociedade civil, à época, somada à repercussão negativa do fato, conseguiu pressionar suficientemente o governo para que este retirasse a proposta de pauta, por ora. Quinze meses depois, o governo voltou à carga, desta vez com uma medida muito mais radical, propondo a extinção não apenas da FZB, mas também de outras oito

fundações públicas, uma companhia estadual, uma autarquia, além de mudanças fiscais e no serviço público. Ficaram sob ameaça também a Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE), a Fundação Cultural Piratini (FCP), a Fundação de Ciência e Tecnologia (CIENTEC), a Fundação para Desenvolvimento de Recursos Humanos (FDRH), a Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (METROPLAN) – que integraram o mesmo projeto de lei que visava à extinção da FZB –, a Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária (FEPAGRO), a Fundação Estadual de Produção e Pesquisa em Saúde (FEPPS), a Fundação Instituto Gaúcho de Tradição e Folclore (FIGTF), a Companhia Rio-grandense de Artes Gráficas (CORAG) e a Superintendência de Portos e Hidrovias (SPH). A justificativa do governo continuou a mesma que ancorou a proposta de extinção da FZB: contenção de gastos e priorização de atividades-fim do Estado – desta vez especificadas como segurança, saúde, educação, infraestrutura e “área social”. Este avanço sobre estruturas estratégicas do Estado ficou conhecido como Pacote do Sartori.

Tão logo o anúncio do governador Sartori foi concluído, teve início um intenso debate público sobre a necessidade e o impacto das medidas. Diversas instituições e organizações manifestaram suas posições sobre a medida, utilizando muitas formas diferentes de comunicação. Manifestações em redes sociais, realização de protestos de rua e eventos culturais, divulgação de cartas abertas, notas oficiais e manifestos, pronunciamentos, além de uma série de materiais de imprensa, tomaram conta do espaço público gaúcho, com a apresentação de diversos argumentos para o embasamento das posições.

Embora seja fundamental para a compreensão do debate a exploração dos temas básicos que o integram, esta é uma pesquisa da área da comunicação, de forma que o limite da abordagem do tema são as manifestações dos diversos atores que performaram o debate. Interessam, no debate da proposta de extinção da FZB, as estratégias e as formas de comunicação empregadas pelos agentes discursivos, a tipologia dos argumentos mobilizados por estes, bem como a configuração do debate em si. Também é relevante a forma como os atores articulam a noção de interesse público na defesa de suas posições, visto que esta não é uma questão dada, mas uma construção discursiva. Por fim, indaga-se o papel que os veículos de imprensa desempenham no debate, já que estes configuram um importante espaço de visibilidade para a argumentação dos atores.

A pesquisa justifica-se por dois motivos principais. O primeiro é a necessidade de reconstituição deste debate, pela importância dos impactos que sugere, conduzido

originalmente de maneira apressada – por conta do regime de urgência da tramitação do projeto de lei – e fragmentada – em função das múltiplas arenas discursivas em que se apresentaram os argumentos dos atores. A consolidação de um documento único, contendo a sequência dos principais eventos e a tipologia da argumentação dos atores, contribui para a memória do fato, possibilitando, no futuro, o acesso aos muitos pontos de vista expressos neste debate. Ainda neste sentido, o pouco tempo decorrido entre o fato e seu estudo contribui para a originalidade da pesquisa.

O segundo motivo é a oportunidade de capturar e compreender, a partir deste debate em particular, um momento específico da sociedade, das instituições e da democracia contemporânea. Observar este debate, a partir das ferramentas analíticas e conceituais da comunicação pública, permitirá desenvolver uma análise das estratégias de comunicação empregadas por diversos grupos sociais para a mobilização em torno de um tema de interesse público. Também permite que se estabeleça uma relação entre o debate público e a conformação da decisão política, de forma a observar se o primeiro é relevante na estruturação da segunda na democracia brasileira contemporânea.

Há, ainda, uma justificativa contextual para a execução da pesquisa. Apesar da proliferação dos discursos sobre sustentabilidade, economia verde e preservação do meio ambiente, observa-se nos países periféricos, sobretudo no Brasil, um ataque sistemático ao meio ambiente, orquestrado por forças produtivas – agronegócio e indústrias – e especulativas – capital financeiro e especulação imobiliária –, sob a forma de desmonte de legislações e instituições ambientais estatais, além da pressão sobre unidades de conservação e terras indígenas e quilombolas. Neste sentido, a extinção da FZB articula-se a um processo muito mais abrangente de precarização do meio ambiente em nosso país, caracterizado por uma economia exportadora essencialmente primária e, ao mesmo tempo, com extenso potencial biológico, cuja exploração – sobretudo por empresas estrangeiras – depende, por um lado, de regras ambientais mais frouxas e, por outro, da privatização da gestão e da pesquisa ambientais no país.

A pesquisa parte de três premissas fundamentais que afetam diretamente a problematização do tema – sendo duas de caráter teórico e uma de cunho epistemológico. A primeira premissa é que o debate público que se estrutura em torno do tema somente é possível em ambientes democráticos, em função da comunicação pública que se estabelece entre os diversos elementos constituintes da sociedade. A segunda premissa é a de que as

questões relativas ao meio ambiente são, necessariamente, de interesse público, visto que o meio ambiente constitui a base de desenvolvimento material, afetivo, social e cognitivo de toda sociedade, configurando-se como o que há de *comum* a todo indivíduo, grupo, empreendimento, instituição que componha uma organização social, refletindo responsabilidades coletivas destes. A terceira premissa parte do entendimento de que a comunicação nunca é um fim em si mesma – sendo sempre um meio para um determinado objetivo –, de forma que a pesquisa em comunicação também não pode se circunscrever a esta: a pesquisa em comunicação deve ser sempre um instrumento de se problematizar outras questões que perpassam o campo da comunicação. Essa é a justificativa para a ênfase que se dá, nesta pesquisa, para a problemática envolvendo meio ambiente, Estado, sistema econômico e democracia, já que este é, ao mesmo tempo, o pano de fundo e a linha de frente dos processos de comunicação que se instauram para conformar o debate público.

A problematização do tema percorre três eixos distintos, porém complementares. O primeiro está relacionado com o objeto de disputa, a FZB, em que se indaga **que relações o Estado mantém com o meio ambiente e que papel a FZB desempenha na concretização dessas relações**. Esse questionamento sobre o objeto possibilita que se compreenda porque se formou um debate público de tais proporções em torno da proposta de extinção da instituição. O segundo e o terceiro eixos relacionam-se com o objeto de pesquisa: um deles questiona **qual a configuração do debate público que se forma em torno da proposta de extinção da FZB**, interessando descobrir quem são os atores, que estratégias de comunicação adotam e em que arenas o debate acontece; o outro interroga **que argumentos são mobilizados pelos atores do debate em suas manifestações**, em que se busca desenvolver uma tipologia da argumentação e a capacidade de interação entre os atores que eles expressam.

A partir dessa problematização do tema, formularam-se os objetivos da pesquisa. O objetivo geral do estudo é *analisar o debate público deflagrado pela proposta de extinção da Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul*. Este objetivo desdobra-se em seis objetivos específicos:

- Investigar as relações que o Estado mantém com o meio ambiente, indicando possíveis interferências nestas;
- Compreender a estrutura básica de um debate público e sua relação fundamental com o interesse público e a esfera pública;

- Descrever o objeto de disputa que origina o objeto de pesquisa, explorando sua importância histórica e atual;
- Construir a sequência dos principais eventos que compõem o debate em análise;
- Reconstituir o debate público, expressando quem são os atores, em que arenas se manifestam e que estratégias de comunicação adotam;
- Delinear a tipologia dos argumentos mobilizados pelos atores, observando sua articulação ou não com a noção de interesse público.

O objeto de pesquisa é o próprio debate público que se forma em torno do tema. Há, contudo, um objeto de disputa que o compõe – a própria FZB –, além do objeto empírico. Este é formado pelo conjunto de manifestações e registros midiáticos de eventos de rua promovidos pelos diversos atores que constituem o debate – a saber, governo do Rio Grande do Sul, FZB, deputados estaduais, Movimento de Apoio à FZB, Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região, organizações da sociedade civil, entidades empresariais, instituições acadêmicas e veículos de imprensa. De forma a não inviabilizar a análise do debate, foram excluídas as manifestações de grupos políticos com baixo grau de institucionalização, bem como de cidadãos, tomados individualmente. Entre o material coletado, encontram-se pronunciamentos, registros de protestos de rua e eventos culturais, postagens em redes sociais, anúncios publicitários, legislação, cartas abertas, notas oficiais, sentenças judiciais, atas de sessão plenária da Assembleia Legislativa, manifestos, pesquisa de opinião e material de imprensa. Daí foi recortado o *corpus* de pesquisa, especificado no capítulo 5 desta pesquisa.

A metodologia aplicada é a pesquisa qualitativa de caráter exploratório. Adotaram-se, como métodos de pesquisa, a pesquisa bibliográfica, a pesquisa histórico-descritiva e a pesquisa documental. Como método analítico, optou-se pela análise de conteúdo, conforme sistematizado por Bardin (2009). Foram empregados, ainda, dois procedimentos metodológicos: a delimitação do *corpus* de pesquisa e a fixação de categorias de análise, provenientes tanto da teoria mobilizada quanto da própria análise do material selecionado. O período de análise compreende desde o dia 21 de novembro de 2016, data do anúncio da proposta de extinção pelo governador Sartori, até o dia 16 de janeiro de 2017, data da sanção da lei 14.982/2017 que extingue seis fundações públicas, entre elas a FZB.

Algumas considerações são necessárias antes de se prosseguir para a estrutura da dissertação. Em primeiro lugar, como a extinção da FZB em 2016 não foi uma proposição

isolada, como em 2015, uma parte considerável do debate público que se formou diz respeito à extinção das fundações – no plural. Como buscou-se especificamente as manifestações a respeito da extinção da FZB, alguns eventos e algumas manifestações relevantes na condução do debate público podem ter ficado de fora do *corpus* de pesquisa. Este é um problema incontornável, por conta da própria configuração do debate.

Ainda, este pesquisador tem um posicionamento acerca da medida, sendo esta expressa no trabalho. A neutralidade científica é a representação de um paradigma que deve orientar a condução da pesquisa, mas não se deve mistificá-la: não é possível agir no mundo sem se posicionar e a pesquisa é uma forma de ação e interpretação do mundo. Ademais, o discurso da neutralidade, em um contexto de desigualdade e desequilíbrio, apenas reforça essas situações, mantendo as estruturas de poder inalteradas. O posicionamento político, contudo, não interfere no estabelecimento de critérios objetivos de análise e avaliação do material; este apenas conduz a uma visão crítica das medidas propostas, em função de um conjunto de valores que fundamentam a própria cognição do pesquisador.

Além da introdução e das considerações finais, esta dissertação está dividida em cinco capítulos. Os dois primeiros têm um caráter teórico, de articulação de conceitos e problematização de algumas questões. O capítulo 2 aborda as relações entre Estado e meio ambiente, ancorado em autores como Leff (2006), Kolbert (2015), Bobbio (1987), Mascaro (2013), Alexandrino e Paulo (2013), Gudynas (2012) e Acselrad (2005, 2013). O capítulo inicia com um panorama sobre a situação ambiental no mundo, em um contexto de profundas alterações na biosfera. Em seguida, aborda três perspectivas distintas de concepção do Estado: a liberal, a administrativa e a marxista. Após, são estabelecidas as cinco relações que o Estado mantém com o meio ambiente, caracterizando-as. É abordada, então, a interferência do sistema econômico – no caso, o capitalismo – nessas relações. Por fim, trata-se da relação existente entre democracia e meio ambiente.

O capítulo 3 explora os conceitos e os fundamentos da comunicação pública, base teórica para a compreensão do objeto de pesquisa, a partir de autores como Weber (2017), Arendt (1999), Bobbio (1987), Esteves (2011) e Gomes (2008). Inicia-se o capítulo com a relação entre democracia e comunicação, abordando, a seguir, a dicotomia entre interesse público e interesse privado e seu papel fundamental nos processos de comunicação pública. Em seguida, trata-se da esfera pública e de outros fundamentos de comunicação pública necessários para a compreensão do fenômeno em análise, como as dimensões constitutivas da

comunicação pública, assim como suas condições fundamentais. Por fim, aborda-se o debate público, com seus requisitos e sua lógica de funcionamento.

O capítulo 4 descreve a Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul, objeto de disputa do debate que se forma. Começando pela história da instituição, é discutida sua importância para a conservação da biodiversidade gaúcha, a partir da enumeração das funções que a entidade ambiental exerce. Conta-se a história do processo de extinção da fundação, desde a primeira tentativa, em 2015, até a tentativa em análise na pesquisa, em 2016. Em seguida, apresenta-se um quadro com a sequência dos principais eventos que marcaram o debate sobre a proposta. Por fim, o capítulo se encerra com uma breve atualização do debate, para além do limite temporal estabelecido para análise.

O capítulo 5 aborda o referencial metodológico. São descritos os métodos utilizados na pesquisa, bem como os procedimentos metodológicos realizados. É apresentado, ainda, um modelo das categorias de análise propostas. Expõem-se, ainda, as dificuldades metodológicas da pesquisa e as soluções encontradas. Por fim, explica-se a análise de conteúdo como o método analítico escolhido, a partir da perspectiva de Bardin (2009).

O capítulo 6 é aquele em que se desenvolve a análise. Esta é executada em três etapas. Na primeira, analisa-se a configuração do debate, descrevendo quem são os atores, qual sua natureza institucional, que formas de mobilização social e política utilizam e que estratégias de comunicação adotam. Na segunda etapa, analisam-se os argumentos, conforme cada ator, de forma a se obter uma tipologia dos argumentos utilizados pelos agentes discursivos. Na terceira etapa, então, procede-se à interpretação dos dados obtidos nas etapas anteriores.

Finalmente, as considerações finais retomam os principais resultados da pesquisa, colocando-os em uma sequência coerente. Estes são relacionados aos princípios teóricos utilizados no início da pesquisa para estruturá-la, de modo a conceder-lhes profundidade analítica e teórica. Ainda, são abordadas algumas questões e reflexões decorrentes da pesquisa, deixando margem para a elaboração de novos estudos na área.

2 ESTADO E MEIO AMBIENTE

À medida que o tempo avança e as sociedades se expandem, as interações que estas realizam com os ambientes naturais tendem a se intensificar e complexificar. Enquanto, por um lado, a demanda por recursos materiais aumenta significativamente – não apenas em função do incremento populacional, mas especialmente por conta de um ritmo desenfreado de produção e consumo – e os espaços naturais são radicalmente transformados para comportar as necessidades humanas (e não-humanas, como se verá adiante), por outro lado emergem grupos, com teorias, práticas e instrumentos distintos, propondo novas formas de se relacionar com o ambiente, ressignificando conceitos como “progresso”, “desenvolvimento” e “bem-estar”, resgatando saberes tradicionais e redimensionando suas práticas socioeconômicas, culminando em uma cultura ambiental integrada (LEFF, 2006). Assim, pode-se dizer que a dinâmica estabelecida entre humanidade e meio ambiente distribui-se (assimetricamente, contudo) entre a pressão ambiental e os esforços de restauração ambiental, com uma série de práticas híbridas das duas categorias sendo também desenvolvidas.

As sociedades ocidentais modernas¹ constituem-se em um dos maiores fatores do desequilíbrio ambiental que ora se observa. O modelo de desenvolvimento (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010) adotado por estas sociedades, centrados na economia capitalista, institui uma série de práticas, comportamentos e posturas que desconsideram os limites dos ecossistemas para suportá-los, ao mesmo tempo em que reforça a dependência humana tanto dos ambientes naturais quanto do próprio modelo de desenvolvimento capitalista. O ideal de emancipação humana do ambiente, que orienta a racionalidade moderna na execução de seu projeto (LEFF, 2006), servindo de justificativa para ele, além de não ser alcançado (porque não o pode ser), acabou imputando uma desestruturação dos ciclos biogeoquímicos, ao promover alterações profundas em extensas áreas do planeta, degradando ecossistemas inteiros, segundo uma ética utilitarista, imediatista e particularista, que despreza o outro e ignora a repercussão das interações potenciais entre os (ecos)istemas. Não por acaso, os processos desencadeados por essas sociedades no curso da revolução industrial, radicalmente acentuados após a Segunda Guerra Mundial, acabaram por instaurar uma nova época

1 Por este termo compreendem-se as sociedades ancoradas nos ideais da modernidade anglo europeia, como racionalidade, individualismo e desenvolvimento técnico-científico, estruturadas em torno de um Estado nacional e de uma economia de mercado, reproduzindo aspectos culturais vinculados às sociedades europeias.

geológica: o antropoceno, momento em que a humanidade se torna uma força geológica (KOLBERT, 2015).

Muitas forças e atores concorrem para levar a humanidade a tal ponto de intervenção na ecossfera. Não se pode desprezar o papel da sociedade civil como agente transformadora do espaço, seja pela ocupação desenfreada e desarticulada do espaço, seja pela reprodução e manutenção de práticas culturais pouco ecológicas, como introdução de espécies exóticas no ambiente, remoção de cobertura vegetal por motivos fúteis, despreocupação com o descarte de lixo e desperdício de recursos, entre outras. Essas ações certamente representam um impacto ambiental que não pode ser desconsiderado; mas ganham vulto, entretanto, muito mais em função do nível de intervenção e degradação promovidas por outros agentes do que pela sua dimensão intrínseca, sobretudo porque estas atitudes estão vinculadas a ações de outros atores. Ainda no espectro da sociedade civil, pode-se atribuir um impacto muito maior, ainda que indireto, às instituições acadêmicas e aos intelectuais que, conforme Leff (2006) afirma, atuam nos limites de um paradigma científico-tecnológico que sustenta, desenvolve e legitima o modelo de desenvolvimento promovido pela racionalidade econômica capitalista: sem os instrumentos técnicos, sem a pesquisa por novas aplicações de matérias-primas já conhecidas ou usos de recursos recém-descobertos e sem a produção de um conjunto de teorias e modelos explicativos que tornam esse modelo de desenvolvimento minimamente coerente – ainda que necessite, para tanto, excluir muitas variáveis fundamentais de seu cálculo –, o modelo de desenvolvimento capitalista não teria podido prosperar de tal maneira e, muito provavelmente, o nível de intervenção no ambiente não seria tão extenso.

Os atores do mercado, contudo, são os que mais exercem pressão e provocam alterações ambientais significativas em uma escala planetária. Suas atividades, projetadas em função da lucratividade imediata, desfiguram a face da terra ao moverem montanhas para aterrar banhados, represarem rios para obter energia e transformarem florestas densas e extremamente biodiversas em pastos para cultivo de gado de corte e campos de soja e milho para alimentação destes últimos. Mais do que isso, calcados em uma lógica de crescimento infinito, esses agentes acabam por demandar muito mais recursos – sejam minerais, sejam biológicos – do que os ecossistemas são capazes de repor naturalmente, gerando tanto o exaurimento destes quanto a proliferação exagerada de determinadas espécies, em função de seu valor de troca, a partir de seu cultivo domesticado – ambos causando desequilíbrio para os processos autorreguladores desenvolvidos pela Natureza ao longo de milhões de anos

(CAPRA, 2006). Por fim, neste preâmbulo da questão, ancorados em uma ética utilitarista e individualista (LEFF, 2006), os agentes de mercado promovem suas atividades de forma isolada e descontextualizada, sem respeitar as características sociais, culturais e, sobretudo, ambientais dos locais de instalação de seus empreendimentos e pouco considerando a repercussão de uma atividade sobre outras que lhes são adjacentes, muitas vezes isso sendo fonte de conflitos (ACSELRAD, 2013).

Embora os agentes de mercado – sobretudo os vinculados à produção, mas também os agentes financeiros e especulativos – sejam os maiores responsáveis pela crise ambiental que já se faz sentir por todo o planeta, como bem demonstra Elizabeth Kolbert (2015), estes não teriam o respaldo e mesmo a possibilidade de executar muitos de seus projetos não fosse a atuação decisiva de uma entidade fundamental das sociedades modernas: o Estado. Sendo a instituição responsável por dirigir a sociedade, a partir do exercício legítimo do poder que lhe cabe e da administração dos bens públicos, cabe ao Estado decidir as atividades prioritárias para o desenvolvimento socioeconômico, onde e como serão aplicados os recursos à sua disposição e, ainda, os parâmetros e regramentos que determinam os limites das atividades. No que tange às interações humanas com o meio ambiente, o Estado apresenta uma dupla responsabilidade: uma objetiva, ligada à administração e normatização legal dos ambientes naturais (e antropizados) sob sua jurisdição territorial; e uma vinculada, ligada aos incentivos infraestruturais, técnicos e/ou fiscais concedidos para particulares que exerçam quaisquer atividades com impacto ambiental. A primeira responsabilidade manifesta-se nas políticas ambientais formuladas pelo Estado e nas estruturas administrativas dedicadas à conservação e gestão dos espaços, recursos naturais e da biodiversidade de que dispõe o Estado. A segunda, na matriz de desenvolvimento e nas políticas econômicas fomentadas por este.

Com a noção de que as formas e, sobretudo, as consequências das interações humanas com os ambientes naturais que as envolvem são complexas, atravessadas por uma vasta gama de agentes, interesses e forças socioeconômicas e culturais, propõe-se neste capítulo problematizar a relação entre Estado e meio ambiente, considerando a interferência exercida pelo sistema econômico nesta dinâmica. A abordagem é necessária não apenas para dar conta do objeto em análise nesta pesquisa, mas principalmente pelo poder regulador que o Estado pode exercer sobre as questões ambientais, bem como pela possibilidade deste influenciar decisivamente no modelo de desenvolvimento a ser adotado pela sociedade que governa. Primeiramente, traça-se um breve panorama do estado do meio ambiente atualmente,

localizando-o conceitualmente e abordando alguns aspectos fundamentais para a reversão de sua degradação. Após, direcionamos o olhar para o Estado, definindo-o e determinando suas funções e responsabilidades. Em seguida, formulam-se as relações fundamentais entre Estado e meio ambiente, focando sobretudo nas políticas e nas atividades administrativas vinculadas às questões ambientais. Será, então, necessário considerar a interferência que o sistema econômico exerce sobre essa relação, fazendo pender as atividades desenvolvidas pelo Estado para o atendimento dos interesses econômicos de particulares. Por fim, postulam-se algumas considerações sobre democracia e meio ambiente, de forma a incluir também a sociedade civil nos processos constitutivos da relação entre Estado e meio ambiente.

2.1 Meio ambiente em perspectiva

Para que se possa conduzir uma análise acurada sobre qualquer ação, é necessário estabelecer o contexto de sua prática e repercussão. No âmbito das questões relativas ao meio ambiente, este contexto é fornecido pelo panorama da situação ambiental em que nos encontramos, bem como pelos prognósticos que estão sendo tecidos por instituições globais de observação ambiental. Assim, pode ser estabelecido um parâmetro de categorização das ações em análise como mitigantes, neutras ou agravantes da situação ambiental atual e se seus efeitos geram confirmação ou reversão das tendências apontadas nos prognósticos.

Antes de iniciar a descrição do estágio atual dos ambientes naturais, é preciso delimitar conceitualmente o que se entende, nesta pesquisa, por meio ambiente. Samuel Branco (2001, p. 89-93) estabelece um conceito de meio ambiente que seja operacional do ponto de vista das ciências biológicas – ressaltando, contudo, que do ponto de vista teórico a expressão gera uma imprecisão de sentido; sua adoção decorre do uso consagrado por diversos campos, inclusive na própria Constituição Federal – e o define como “o ambiente mais abrangente, cuja composição depende da interação entre processos bióticos e antrópicos, ecológicos e econômicos” (BRANCO, 2001, p. 93). Por sua vez, José Coimbra (1985, p. 19-30) elabora uma definição descritiva, para utilizar seus próprios termos, de meio ambiente, reiterando que a expressão implica uma redundância, mas afirmando que esta indica uma entidade natural, existente em si própria, podendo ser entendida como

o conjunto dos elementos físico-químicos, ecossistemas naturais e sociais em que se insere o Homem, individual e socialmente, num processo de interação que atenda ao desenvolvimento das atividades humanas, à preservação dos recursos naturais e das características essenciais do entorno, dentro de padrões de qualidade definidos (COIMBRA, 1985, p. 29).

Ambas as definições têm em comum o caráter antropocêntrico de sua construção – a segunda em proporção muito maior que a primeira –, isto é, centram no ser humano a agência ou o propósito de sua constituição. Esta atitude reflete dois processos que se entrelaçam: por um lado, a ascensão da temática ambiental à esfera pública (GOMES; MAIA, 2008) decorre, sobretudo, da observação de um processo de degradação ambiental imposto pelo ser humano ao meio ambiente; por outro lado, reitera a supremacia do ser humano sobre a Natureza, tomando-o por ápice da evolução e, portanto, soberano de tudo que lhe rodeia – a mesma mentalidade que funda o problema que o pensamento ecológico visa reverter e solucionar. O grande problema destas definições é que, ao se posicionar ao lado de uma antropocentrismo mitigado (JUNGES, 2010, p. 18-23) – ou nem tão mitigado assim, no caso de Coimbra (1985) –, instauram duas possibilidades éticas quanto ao meio ambiente que lhe negam uma valência moral intrínseca: a ética conservacionista, que postula a conservação do meio ambiente para a satisfação material das necessidades humanas (manutenção de recursos); e a ética preservacionista, que implica na preservação do meio ambiente para satisfação imaterial das necessidades humanas (construção de identidades nacionais e culturais, consolidação de conhecimento científico e formação estético-espiritual do ser humano). Assim, as ações sobre o meio ambiente continuam sob a tutela das razões humanas, abrindo-se o precedente moral para que tudo aquilo que for inútil, feio, asqueroso ou irrelevante cientificamente possa ser eliminado.

Esta pesquisa, entretanto, busca percorrer outra via teórica, a partir de outra postura ética perante o meio ambiente. Não se trata de ignorar o papel humano na intervenção sobre o meio ambiente e os ciclos biogeoquímicos – que, como veremos a seguir, se impõem na ordem do dia científica e são inescapáveis – ou abdicar de sua capacidade de transformar o ambiente ao seu redor. O que se pretende, na adoção de uma ética biocêntrica² e de uma postura teórica ancorada na ecologia profunda e no ecomarxismo (JUNGES, 2010), é inserir o ser humano em uma teia ampliada de relações, sem atribuir-lhe prevalência moral, ainda que reconhecendo seu potencial catalisador na criação, manutenção e destruição de interações complexas entre seres vivos e seus ambientes. Após esta consideração, partindo das definições apresentadas anteriormente, propõe-se para esta pesquisa que **o meio ambiente é o complexo**

2 A ética biocêntrica considera a Natureza – por extensão, o meio ambiente – como sujeito de direitos em si mesma, apresentando valor moral intrínseco e independente de sua utilidade, rejeitando “uma diferença de tratamento entre seres humanos e não humanos” (JUNGES, 2010, p. 23)

dinâmico de interações entre processos bióticos e abióticos³ que se desenvolve no espaço e no tempo, estando suas mudanças condicionadas a fatores climáticos, geológicos, biofísicoquímicos e socioculturais. Desta forma, enfatizam-se os processos abióticos e as noções de espaço e tempo, bem como redimensiona-se o agir humano como um fator de alteração, e não como processo independente ou propósito existencial do meio ambiente. Considera-se, ainda, o dinamismo característico dos sistemas vivos⁴.

Pode-se, assim, formular um rápido panorama sobre a situação ambiental atualmente. A exacerbação do fator sociocultural na alteração do meio ambiente – sobretudo a partir da estruturação e disseminação do sistema econômico capitalista e das práticas culturais da modernidade, nos últimos cinco séculos⁵ –, somada à desconsideração dos outros fatores estruturantes de um meio ambiente equilibrado, leva a um processo de degradação ambiental que culmina na transformação do ser humano em uma força geológica – isto é, haverá marcas nas formações rochosas do planeta que poderão ser observadas em um futuro muito distante (KOLBERT, 2015, p. 116-119). A este fenômeno foi dado o nome de Antropoceno (CRUTZEN, 2002). Kolbert (2015) traz farta documentação que demonstra os impactos que a formação sociocultural dominante no planeta, decorrente do modelo de desenvolvimento adotado (normalmente imposto) pelas sociedades por todo o mundo, vem causando ao meio ambiente: alteração da composição química da atmosfera, acidificação dos oceanos, branqueamento de corais por todo o mundo, alteração radical da paisagem para fins humanos (basicamente, produção e habitação), represamento e desvio dos grandes rios do planeta, redistribuição massiva de espécies e perda considerável da biodiversidade planetária.

Os dois primeiros e os dois últimos impactos mencionados no parágrafo anterior são os mais significativos, pois representam mudanças globais e que ocorrem em ritmo muito acelerado. Kolbert (2015, p. 276) afirma que “quando o mundo muda mais depressa do que as espécies conseguem se adaptar, muitas se extinguem” e, desde o advento da modernidade, as

3 Os processos bióticos são aqueles em que há o envolvimento de qualquer forma de vida, como a teia alimentar, a sucessão ecológica, a circulação de nutrientes e o surgimento e a extinção de espécies. Os processos abióticos estão vinculados a processos físico-químicos, como erosão e sedimentação, vulcanismo, tectonismo, circulação de ventos e radiação solar.

4 Fritjof Capra (2003, 2006) estabelece como condições fundamentais da vida três fenômenos: organização em estruturas dissipativas (com forma definida, porém abertas à matéria e à energia), autopoiese (a capacidade de um sistema gerar todos os elementos que compõem o próprio sistema) e a cognição (a capacidade de reconhecer e interagir com um ambiente de forma a perpetuar-se). Percebe-se, a partir destes parâmetros, que os sistemas vivos são intrinsecamente dinâmicos.

5 Divergindo da tradição histórica hegemônica, autores como Maria Lugones (2014) e Walter Mignolo (2017), entre outros adeptos do pensamento decolonial, postulam que a modernidade começa nos processos de colonização iniciados no final do século XV e intensificados nos séculos seguintes, tendo início, então, a modernidade há mais de 500 anos.

transformações ambientais somente se intensificaram, causando um desaparecimento de espécies em tal volume que muitos cientistas (KOLBERT, 2015) passaram a comparar este evento com outros cinco eventos similares ocorridos ao longo de 500 milhões de anos, as extinções em massa – donde vem o título provocativo do livro de Kolbert: a sexta extinção. É neste contexto, de uma extinção em massa acontecendo em frente aos olhos e por conta de uma forma colonialista, tecnicista e utilitarista de viver do ser humano, que se desenvolve qualquer ação vinculada ao meio ambiente⁶.

Enquanto uma parte considerável da humanidade reforça este ordenamento sociocultural centrado na racionalidade econômica capitalista e na dominação política, dos povos e do meio ambiente, há muitos grupos pensando e agindo segundo outros valores, lógicas e objetivos, mais afinados ao pensamento ecológico, na busca de uma cultura ambiental (JUNGES, 2010). Henrique Leff (2006) tenta sistematizar essas práticas, dispersas no espaço, no tempo e nas diversas culturas humanas, no conceito de racionalidade ambiental, que consistiria em um novo paradigma de relação da humanidade com o meio ambiente, tendo implicações éticas, epistemológicas e produtivas profundas, a fim de promover um desenvolvimento realmente sustentável. Emergindo como forma de contestação à racionalidade econômica capitalista, a racionalidade ambiental é

uma categoria que aborda as relações entre instituições, organizações, práticas e movimentos sociais, que atravessam o campo conflitivo *do ambiental* e afetam as formas de percepção, acesso e usufruto dos recursos naturais, assim como a qualidade de vida e os estilos de desenvolvimentos das populações. (...) A racionalidade ambiental que orienta a construção da sustentabilidade implica um encontro de racionalidades – de formas diferentes de pensar, de imaginar, de sentir, de significar e de dar valor às coisas do mundo. (...) Além da ecologização da ordem social, a construção de uma racionalidade ambiental apresenta a intervenção de um conjunto de processos sociais: a reforma democrática do Estado para canalizar a participação da sociedade na gestão dos recursos; a reorganização transversal da administração pública; a formação de uma ética ambiental; a construção de um novo saber, que além de sua relação de objetividade com o mundo se dá em sua relação com o ser (LEFF, 2006, p. 240, 249-250)

Este “novo saber” a que se refere Leff será, mais tarde, especificado pelo próprio autor em um saber ambiental (LEFF, 2006, p. 279), uma forma de conhecimento construído pela pluralidade de ideias e pela diversidade cultural, fundamentado em uma ética ambiental e orientado para a sustentabilidade ecológica e a equidade social. Passa pelo conhecimento (aplicado) das dinâmicas ambientais e das relações humanas com o meio ambiente a possibilidade de superação da racionalidade econômica e instrumental que engendra a crise

6 Refere-se, aqui, as ações ambientais em sentido restrito, intencionalmente elaboradas e produzidas em função do trato com o meio ambiente.

ambiental atual e institui uma nova época geológica. Faz-se necessário, portanto, maiores investimentos em pesquisa ambiental básica, em projetos interdisciplinares de pesquisa ambiental e em instrumentos de divulgação destas pesquisas, assim como é fundamental a ampliação de horizontes do conhecimento, de forma a incorporar outros sujeitos como agentes do saber.

É importante ressaltar que, da forma como propõe Leff, o saber ambiental estabelece uma crítica ao paradigma científico dominante, formulado sobre uma racionalidade formal e instrumental que objetifica, fragmenta e manipula o mundo, frequentemente sob motivações econômicas. Esta nova forma de saber constitui-se como “uma concepção crítica do conhecimento que exerce uma vigilância epistemológica sobre as condições sociais de produção do saber e do efeito do conhecimento sobre o real, que se desdobra em estratégias de poder no saber dentro da globalização econômico-ecológica” (LEFF, 2006, p. 300). Isto é, questiona a elitização e a burocratização da produção e circulação do saber, que serve para deslegitimar a produção de conhecimentos locais por gente simples, mas observadora e inteligente, que consegue conviver harmoniosamente com seu entorno. Sua crítica, contudo, centra-se nas questões políticas da ciência e no afastamento desta de seu propósito – que passou da busca pela verdade a instrumento de dominação –, sem necessariamente abrir mão do conhecimento de que dispõe. A intenção do autor é ampliar o conhecimento, de forma a abarcar outras formas de saber, e não abdicar da ciência.

Em suma, o panorama ambiental está composto por um verdadeiro mosaico de ações e interpretações sobre o meio ambiente. Sobretudo, há ainda uma miríade de seres vivos nascendo, se desenvolvendo e lutando por suas vidas, engendrando as mais fascinantes e complexas interações, de modo a ainda manter o equilíbrio dinâmico da Terra. Há, contudo, cada vez menos peças nesse mosaico. A acentuada perda de biodiversidade que acontece ao nosso redor, somada a dois processos-chave das mudanças climáticas – o aquecimento global e a acidificação dos oceanos –, está conduzindo todo o planeta, e consigo a humanidade, para um terreno completamente desconhecido de sustentação ambiental. A janela para a reversão da tendência catastrófica para a qual nos encaminhamos está se fechando de modo acelerado, e tal reversão somente poderá se efetivar no momento em que as entidades fortes que sustentam as sociedades contemporâneas compreenderem que as atuais estruturas socioeconômicas e políticas estão no cerne do descompasso ambiental que, a cada dia que

passa, se intensifica mais e mais. Sem questioná-las e alterá-las profundamente, não haverá meio ambiente para se viver em um espaço muito curto de tempo.

2.2 A Forma do Estado

A discussão sobre o Estado é talvez tão antiga quanto a própria instituição que se pretende debater, assim como é tão plural quanto o número de ideologias que se possa conceber e a quantidade de abordagens teóricas que se possa adotar. Esta pesquisa, contudo, tenta abarcar três perspectivas conceituais e analíticas do estudo do Estado, de forma a compreender de maneira mais abrangente essa entidade que se imiscui na vida de todo ser humano nascido no espectro da modernidade. Estas perspectivas são a liberal, a administrativa e a marxista. Ao fim desta seção, se buscará formular uma definição de Estado que seja operacional do ponto de vista da pesquisa em curso, delimitando, ainda, algumas de suas funções básicas na condução das sociedades contemporâneas, em geral, e da sociedade brasileira, em particular. Ao compreender as funções desempenhadas pelo Estado no Brasil, será possível apreender os papéis que cabe a este na fração regional denominada unidade federativa do Rio Grande do Sul.

Iniciemos pela perspectiva liberal do Estado, fundamentada sobre os estudos de Norberto Bobbio (1987) e Darcy Azambuja (1998). Essa é uma qualificação que está sendo dada por este pesquisador, já que as teorias que tecem essa perspectiva não se autodeclaram enquanto tais. São três os princípios incorporados pelas teorias aqui apresentadas que lhes conferem uma perspectiva liberal: o caráter historicista da abordagem teórica; a atomização dos sujeitos políticos, tomando o indivíduo como categoria fundamental na construção da relação com o Estado; e a desvinculação entre esfera econômica e esfera política, cada uma configurada de forma independente e pouco conexas, estando tal conexão calcada no plano da restrição e da intervenção coercitiva. A grande virtude dessa perspectiva é que ela, ao abordar o Estado de maneira histórica – porém muito circunscrita ao Direito e à Filosofia –, permite a elaboração de uma comparação evolutiva das formas como as sociedades humanas já constituíram seus núcleos de poder, realçando, assim, elementos mais ou menos recorrentes na organização social. Por outro lado, a perspectiva liberal apresenta algumas restrições importantes para a compreensão do fenômeno do Estado, sendo a mais significativa a ocultação da desigualdade estrutural entre classes sociais e o papel fundamental empreendido pelo Estado para a sua perpetuação.

Bobbio (1987) faz um percurso indireto para situar o Estado no contexto sociopolítico, iniciando primeiramente pela distinção – ou dicotomia, em suas palavras – entre público e privado e, em seguida, abordando algumas concepções sobre sociedade civil, para então adentrar no âmbito do Estado. Este, então, é definido pelo autor – do ponto de vista formal e instrumental, como bem frisa Bobbio – como um poder que se tenha formado sobre um território “em condição de tomar decisões e emanar os comandos correspondentes, vinculatórios para todos aqueles que vivem naquele território e efetivamente cumpridos pela grande maioria dos destinatários na maior parte dos casos em que a obediência é requisitada” (BOBBIO, 1987, p. 95). Evidenciam-se, nessa definição, os elementos basilares que tradicionalmente ancoram a delimitação conceitual do Estado: o território, o povo e a soberania. Além desses elementos, desponta a característica fundamental do Estado: o poder (BOBBIO, 1987, p. 76-77).

A questão do poder é encarada por Bobbio (1987, p. 76-93) por dois prismas distintos: o reconhecimento do poder e a legitimidade do poder. Afora as distinções filosóficas, de onde deriva uma tipologia amparada nos autores clássicos da Filosofia Política, o poder político é, no fim das contas, a capacidade de “recorrer em última instância à força (...) para obter os efeitos desejados” (BOBBIO, 1987, p. 82), sendo essa força tanto física – na forma de violência sobre o corpo – quanto jurídica – isto é, pela imposição de sanções administrativas e penais em caso de desobediência. O poder político articula-se ao poder econômico (propriedade) e ao poder ideológico (conhecimento) para instituir e manter sociedades de desiguais (BOBBIO, 1987, p. 82-83). E o Estado, por sua vez, é a instituição por excelência de disputa do poder político: é pela capacidade de editar leis, de instituir projetos da vontade do soberano – seja ele eleito ou hereditário, singular ou colegiado – e de regular e administrar o uso da força, em última instância, para fazer cumprir tais vontades que o Estado se distingue de outras formas de associação e organização humanas e funda sua autoridade.

Já a questão da legitimidade trata de não deixar apenas sobre o “argumento” da força a autoridade do poder, conferindo-lhe, então, uma justificação ética. Bobbio (1987, p. 89) afirma serem três os “grandes princípios unificadores [da legitimidade]: a Vontade, a Natureza, a História”. O primeiro refere que os governantes recebem seu poder ou de Deus (sentido topo-base) ou do povo (sentido base-topo), ou seja, é da vontade de um ente abstrato que deriva a autoridade legítima do soberano – sendo ambas as concepções consideradas ficções. O segundo princípio também toma duas formas: a natureza como força originária, da

qual se deriva o poder a certa pessoa ou grupo em decorrência de características inatas e imutáveis; e a natureza como ordem racional, cuja compreensão de suas leis pelo soberano conceder-lhe-ia a capacidade de governar, posto que estaria guiado também pelas leis da razão. Por fim, princípio relativo à História toma a via da conclamação do passado, isto é, à tradição e à continuidade do poder no tempo; e da evocação do futuro, ou seja, do curso do tempo e da mudança ancorada em um novo ciclo histórico. Mais recentemente, também entrou em cena como argumento à legitimidade o princípio da efetividade, isto é, a capacidade do poder de tornar efetivos seus efeitos, atrelado ao cumprimento de um ordenamento jurídico: assim, a legitimidade passa de uma justificativa ética baseada em valores para uma justificação pragmática baseada em procedimentos (BOBBIO, 1987, p. 92-93).

Ao longo de todo o texto de Bobbio (1987) o poder político e sua institucionalidade apresentam-se desvinculadas praticamente de quaisquer outros fatores intervenientes na configuração da sociedade, salvo o ordenamento jurídico. As relações sociais e a esfera econômica são elencadas como domínios quase autônomos, com dinâmicas bem definidas e regidas por princípios os mais racionais possíveis – a esfera econômica chega a ser identificada com a esfera de satisfação das necessidades pura e simplesmente, como se tal atendimento das necessidades fosse inescapavelmente racional e ordenado, por um lado, e o próprio jogo econômico não fosse, em si mesmo, uma forma de reprodução dos interesses da classe dominante, sujeitos aos humores do mercado. A cultura nem mesmo chega a ser examinada pelo filósofo – talvez por conta do etnocentrismo característico dos autores europeus. A única vinculação entre relações sociais e esfera econômica e o Estado se dá pelo veio da regulação, a interferência do poder político na constrição das liberdades individuais.

Assim, a figura de Estado que emerge do pensamento de Bobbio é uma instituição política autônoma, porém estruturalmente amparada no ordenamento jurídico – que lhe confere racionalidade e legitimidade, pela via dos procedimentos e das normas –, que dispõe do monopólio da força para a concretização dos efeitos pretendidos pela vontade do soberano. Sua relação com a sociedade se dá por meio da regulação das condutas dos indivíduos atomizados, desconsideradas quaisquer particularidades referentes ao trato com grupos sociais coletivos agrupados em função de classe, gênero ou etnia, posto que o ordenamento jurídico que regulamenta o Estado estabelece uma igualdade formal entre os indivíduos que dissimula suas diferenças constitutivas enquanto sujeitos políticos. A abordagem histórico-jurídica fornecida por Bobbio fortalece a imagem de uma instituição monolítica, regida sob os

princípios da justiça e da razão, pelo cumprimento de um contrato político que visa garantir a segurança dos governados em troca da obediência ao governante, visto que este está formalmente circunscrito aos termos da lei para ser considerado legítimo. Contudo, veremos adiante que o Estado desempenha funções diferentes para grupos socioeconômicos diferentes, atuando decisivamente na reprodução de uma sociedade estruturalmente desigual.

Azambuja (1998) também tece suas considerações acerca do Estado partindo de uma definição (mínima) de sociedade e sob a ótica do direito, tal como Bobbio (1987). Sua abordagem, contudo, parte do jusnaturalismo e incorpora o princípio do bem comum, atitudes refutadas pelo autor italiano por decorrerem de uma valoração moral do Estado. Este, então, na perspectiva do autor brasileiro, constitui-se como a “organização político-jurídica de uma sociedade para realizar o bem público, com governo próprio e território determinado” (AZAMBUJA, 1998, p. 6, 17-18). Isto significa que a imposição das vontades se dá pela via do ordenamento jurídico – ou seja, da afirmação pelo instrumento da lei e da consolidação dos direitos –, estando tal imposição limitada a um certo espaço e obedecendo a um só comando, sem qualquer tipo de ingerência externa. Ainda é elemento essencial do Estado a população, sobre quem se restringe o exercício do poder.

Azambuja (1998, p. 4-5) ainda afirma que o Estado é inescapável, pois este envolve o ser humano “na teia de laços inflexíveis, que começam antes de seu nascimento, com a proteção dos direitos do nascituro, e se prolongam até depois da morte, na execução de suas últimas vontades”, e detém poder direto sobre o indivíduo, já que este não pode “[se] furtar às suas decisões senão a preço de uma penalidade”. O Estado, portanto, tem uma função objetiva na manutenção da ordem social, seja por tutelar a vida dos cidadãos, seja por inibir ou ao menos desencorajar determinados comportamentos considerados perigosos ou prejudiciais, tanto para o indivíduo quanto para a sociedade como um todo. Neste esquema apresentado por Azambuja, o Estado contrapõe-se aos indivíduos, que são representados de maneira isomorfa e ideal, considerando a igualdade formal típica do ordenamento jurídico.

Tal qual Bobbio, Azambuja posiciona-se de maneira restritiva em relação ao Estado enquanto sociedade política, isto é, enquanto instituição autônoma e voluntária de disputa e exercício do poder, sem maiores imbricações com outras manifestações do poder em outras esferas de organização da vida humana. Traz também uma abordagem histórica, fazendo submergir as configurações específicas do Estado moderno em função das novas relações de produção e da divisão social em uma linear reorganização de uma instituição que sempre

existiu. Se, por um lado, é inegável que já há muitos séculos existe uma forma organizada de exercer o poder, por outro lado, não se pode imputar a toda organização política o nome de Estado, sob risco de dissolver suas especificidades históricas e, ironicamente, políticas. Não é o nome ou a organização que faz de uma instituição Estado, mas sim as funções que cumpre no ordenamento social e econômico.

Em uma via intermediária às perspectivas liberal e marxista, visto que auxilia na compreensão de ambas, encontra-se a perspectiva administrativa do Estado. O enfoque desta abordagem aplica-se às estruturas formais e materiais do Estado, muito mais centradas nas instituições, em sua organização e funções no trato dos bens público, do que na dimensão política – isto é, do nível da articulação de interesses e tomada de decisões, bem como da imposição da vontade sobre os governados – deste, sem obviamente desconsiderá-la, posto que estão profundamente imbricadas. É a área de estudo do Direito Administrativo e, a partir desta perspectiva, além do desenho institucional do Estado – ou seja, como as diferentes instituições do Estado são dispostas hierarquicamente e sob quais condições jurídicas e organizacionais –, delimitam-se os parâmetros que orientam a condução dos governos, sobretudo na discriminação de condutas no serviço público e dos deveres do Estado frente os cidadãos.

Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2013, p. 13) partem de uma definição jurídica formal de Estado, enquadrado como “pessoa jurídica territorial soberana, formada pelos elementos povo, território e governo soberano, (...) [elementos] indissociáveis e indispensáveis para a noção de um Estado independente” e “ente personalizado, apresentando-se (...) como sujeito capaz de adquirir direitos e contrair obrigações na ordem jurídica”, cuja organização é “matéria de cunho constitucional, especialmente no tocante à divisão política do seu território, à organização de seus Poderes, à forma de governo adotada e ao modo de aquisição do poder pelos governantes”. Em seguida, os autores retomam alguns princípios da teoria política para descrever algumas formações básicas possíveis do Estado e sistemas de governo que este pode assumir. A grande contribuição desta perspectiva, contudo, aparece na sequência, quando os autores começam a destacar a administração pública, isto é, a materialização do Estado em instituições que interferem subjetiva e objetivamente no âmbito da cidadania.

Os autores explicam que a administração pública pode ser entendida em sentido amplo, abrangendo “os órgãos de governo, que exercem função política, e também os órgão e pessoas

jurídicas que exercem função meramente administrativa”, em que função política relaciona-se ao “estabelecimento (...) [e] fixação das denominadas políticas públicas” e função meramente administrativa “resume-se à execução das políticas públicas formuladas” (ALEXANDRINO; PAULO, 2013, p. 18); ou ainda em sentido estrito, abrangendo apenas os órgãos e pessoas jurídicas responsáveis pela execução de políticas públicas. Ainda, a administração pública pode ser compreendida em sentido formal, subjetivo ou orgânico, por um lado, e em sentido material, objetivo ou funcional. No primeiro caso, que é a forma adotada pelo Estado brasileiro, somente é considerado administração pública “o conjunto de órgãos, pessoas jurídicas e agentes que o nosso ordenamento jurídico identifica como administração pública, não importa a atividade que exerçam” (ALEXANDRINO; PAULO, 2013, p. 19), podendo ser subdividido tal conjunto em órgãos da administração direta – governo central, ministérios e secretarias – e órgãos da administração indireta – diferenciados em autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista. Já no segundo caso representa o conjunto de atividades consideradas próprias da administração pública, sendo mais relevante o que é realizado do que quem exerce – apontando-se o serviço público, a polícia administrativa, o fomento e a intervenção como atividades típicas da administração pública (ALEXANDRINO; PAULO, 2013, p. 20-21).

A administração pública, então, compreende uma miríade de entidades concretas, que diferirão em grau de autonomia – política, administrativa e orçamentária – do governo central em função de seu regime jurídico (as autarquias são as mais independentes, as empresas públicas as mais dependentes e as sociedades de economia mista apresentam dependência parcial), mas também incorpora um rol de atividades que lhe são de competência própria, normalmente incorporadas pelas entidades concretas em maior ou menor medida, a depender de seu porte e função estratégica. Enquanto os órgãos da administração direta são mais ou menos estáveis, as entidades da administração indireta são muito mais suscetíveis às mudanças organizacionais, sobretudo em função da troca de ideologia política no governo central. Existe, por isso, um dispositivo constitucional que trata da criação de órgãos da administração indireta, expresso no inciso XIX do artigo 37 da Constituição Federal, que na redação proposta pela Emenda Constitucional 19/1998 indica que “somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, sociedade de economia mista e de função, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de atuação” (BRASIL, 1988, p. 38). A extinção destes órgãos, por sua vez, em função do

princípio da simetria das formas jurídicas, “deve ser efetuada seguindo a mesma sistemática observada em sua criação. (...) Assim, caso a entidade tenha sido diretamente criada por lei específica, deverá ser diretamente extinta mediante a edição de outra lei específica” (ALEXANDRINO; PAULO, 2013, p. 32).

São ainda noções constitutivas importantes da administração pública os seus princípios fundamentais, os deveres e poderes administrativos, a responsabilidade civil e o controle da administração pública. É o estabelecimento explícito de normas jurídicas que autoriza e, ao mesmo tempo, limita as ações do Estado perante seus governados, ao mesmo tempo que se determina as competências, os parâmetros e as formas de exercício do poder político. Isto se faz tanto por meio da Constituição do Estado, documento que dispõe o ordenamento geral da entidade, quanto pela da legislação ordinária. O interessante deste processo é que, uma vez instituído o Estado, ele é capaz de compor todos os elementos necessários à sua reprodução – já que a edição das leis (normas jurídicas) é responsabilidade do Legislativo, a sua observância e a imposição de sanções cabe ao Judiciário e a definição dos atos administrativos e políticos fica à monta do Executivo.

Alexandrino e Paulo (2013, p. 181-217) elencam dez princípios fundamentais da administração pública, que balizam e orientam toda a conduta no interior da sua estrutura. São eles os princípios 1) da supremacia do interesse público, 2) da indisponibilidade do interesse público, 3) da legalidade, 4) da moralidade, 5) da impessoalidade, 6) da publicidade, 7) da eficiência, 8) da razoabilidade e proporcionalidade, 9) da autotutela e 10) da continuidade dos serviços públicos. Embora todos sejam dignos de atenção, detenha-se brevemente aos princípios 1, 2, 3, 6, 7 e 10.

O princípio da supremacia do interesse público, embora fundante de todas as prerrogativas especiais da administração pública e “um dos dois pilares do (...) regime jurídico-administrativo”, é um princípio implícito, do qual se presume que “toda atuação do Estado seja pautada pelo interesse público, cuja determinação deve ser extraída da Constituição e das leis, manifestações da ‘vontade geral’” (ALEXANDRINO; PAULO, 2013, p. 182). Tal postulado, contudo, não tem caráter absoluto, estando limitado pelos demais princípios constitucionais. Já o princípio da indisponibilidade do interesse público – que toma essa expressão em um sentido muito amplo, considerando o patrimônio e os bens públicos em seu significado – assegura que “a administração pública não é ‘dona’ da coisa pública, e sim mera gestora de bens e interesses alheios (públicos, isto é, do povo)” (ALEXANDRINO;

PAULO, 2013, p. 184). O primeiro princípio fundamenta os denominados atos de império do Estado – isto é, exercício da vontade e imposição de obrigações ao administrado de maneira unilateral – e o segundo impede a renúncia a receitas ou a concessão de bens públicos a particulares, salvo por força de lei. É por isso que os autores referem que este princípio está diretamente vinculado ao princípio da legalidade (ALEXANDRINO; PAULO, 2013, p. 185).

Já os demais princípios são mais evidentes em sua própria nomenclatura. O princípio da legalidade expressa que a administração pública somente pode atuar em virtude de lei, isto é, de acordo com a lei e os princípios jurídicos como um todo. A ela é vedada a atuação pela via negativa da lei (fazer aquilo que a lei não proíbe), porque a administração pública não tem vontade autônoma, expressando apenas a “vontade geral” em seus atos (ALEXANDRINO; PAULO, 2013, p. 187). O princípio da publicidade afirma que os atos da administração pública só produzem efeitos na medida em que são públicos, isto é, publicados, acessíveis aos administrados e sua limitação vincula-se à necessidade de sigilo por questões de segurança nacional. Já o princípio da eficiência foi incluído na Constituição Federal de 1988 na tentativa de reformar a administração pública de uma “administração burocrática” – com ênfase na legalidade – para uma “administração gerencial”, em que se privilegiam os resultados e se reduzem os controles de procedimentos, almejando uma equiparação à administração privada das empresas (ALEXANDRINO; PAULO, 2013, p. 206). Por fim, o princípio da continuidade dos serviços públicos, mais um implícito no ordenamento jurídico, trata da não interrupção dos serviços públicos, aqui considerados em sentido amplo, como atividade de administração pública em sentido material, abrangendo

a prestação de serviços públicos em sentido estrito (...), o exercício do poder de polícia, as atividades de fomento e intervenção. Ficam excluídas, por outro lado, a atuação do Estado como agente econômico em sentido estrito (‘Estado-empresário’), a atividade política de governo (formulação de políticas públicas), a atividade legislativa e a atividade jurisdicional (ALEXANDRINO; PAULO, 2013, p. 216).

No que tange os deveres e os poderes administrativos, ambos decorrem dos dois postulados básicos do regime jurídico-administrativo mencionados anteriormente: a supremacia do interesse público e a indisponibilidade do interesse público. Enquanto esta vincula deveres, posto que trata exatamente da gestão de bens pertencentes à sociedade, aquela implica os poderes de que dispõe a administração pública para fazer valer tal supremacia (ALEXANDRINO; PAULO, 2013, p. 219). Importante ressaltar que, embora ambos deveres e poderes estejam dispostos na forma da lei, os poderes estão mais fortemente

atrelados à forma da lei, não apenas por conta do princípio da legalidade, mas porque é a própria lei que limita as possíveis arbitrariedades decorrentes do abuso de tais poderes.

Os autores enumeram quatro deveres da administração pública: poder-dever de agir, dever de eficiência, dever de probidade e dever de prestar contas (ALEXANDRINO; PAULO, 2013, p. 220). O primeiro dever desdobra-se também em um poder devido ao fato de que às competências estabelecidas ao Estado decorre tanto uma capacidade de desempenhá-las quanto uma obrigação de exercê-las. Isso acarreta duas consequências: a irrenunciabilidade dos poderes administrativos e a caracterização de abuso de poder em caso de omissão do agente público. O dever de eficiência “traduz-se na exigência de elevado padrão de qualidade na atividade administrativa, na imposição de que o administrador (...) tenha sua atuação pautada por celeridade, perfeição técnica, economicidade, coordenação, controle, entre outros atributos” (ALEXANDRINO; PAULO, 2013, p. 220-221), refletindo o princípio da eficiência e retroagindo não somente na atuação do agente público, mas na própria estrutura administrativa. O dever de probidade, sim, restringe-se ao agente público e exige que este, “no desempenho de suas atividades, atue sempre com ética, honestidade e boa-fé” (ALEXANDRINO; PAULO, 2013, p. 221), imputando crime de responsabilidade ao agente que não observar tal dever e incorrendo em sanções administrativas que variam da suspensão dos direitos políticos ao ressarcimento ao erário. Por fim, o dever de prestar contas está diretamente vinculado à indisponibilidade do interesse público e é inerente a toda administração pública, bem como a particulares que venham a fazer uso de recursos públicos.

Quanto aos poderes administrativos, são descritas seis diferentes formas que estes podem assumir: poder vinculatório, poder discricionário, poder hierárquico, poder disciplinar, poder regulamentar e poder de polícia. Destes, são mais relevantes para esta pesquisa os três últimos. O poder disciplinar aplica-se na punição de agentes públicos no exercício de suas funções ou de particulares que celebrem contratos administrativos com o Estado: ainda que todas as pessoas estejam sujeitas ao poder punitivo do Estado, “somente as pessoas que possuem algum vínculo jurídico específico com a administração pública (...) são alcançadas pelo poder disciplinar” (ALEXANDRINO; PAULO, 2013, p. 232). O poder regulamentar designa exclusivamente “as competências do Chefe do Poder Executivo para editar atos administrativos normativos”, que contém “determinações gerais e abstratas (...) [e] não têm destinatários determinados; incidem sobre todos os fatos ou situações que se enquadrem nas hipóteses que abstratamente preveem” (ALEXANDRINO; PAULO, 2013, p. 233). Por fim, o

poder de polícia pode ser caracterizado como “(...) a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado” (MEIRELLES *apud* ALEXANDRINO; PAULO, 2013, p. 243). É pelo poder de polícia que o Estado mantém a ordem estabelecida e faz cumprir sua vontade política, sendo exercido por diversos órgãos da administração pública responsáveis por fiscalizar, regular, prevenir e controlar as diversas atividades que são desenvolvidas no corpo da sociedade.

Por fim, cabem algumas considerações acerca das noções de responsabilidade civil e controle da administração pública. A responsabilidade civil “consubstancia-se na obrigação de indenizar um dano patrimonial ou moral decorrente de um fato humano” (ALEXANDRINO; PAULO, 2013, p. 803). No âmbito do Estado, a responsabilidade civil materializa-se na obrigação do Estado de equiparar quaisquer danos patrimoniais que possam ter sido cometidos por seus agentes atuando em nome da administração pública, desde que demonstrado nexos direto de causalidade (ALEXANDRINO; PAULO, 2013, pp. 804-805). Enfim, o controle administrativo é marcado pelo

conjunto de instrumentos que ordenamento jurídico estabelece a fim de que a própria administração pública, os Poderes Judiciário e Legislativo, e ainda o povo, diretamente ou por meio de órgãos especializados, possam exercer o poder de fiscalização, orientação e revisão da atuação administrativa de todos os órgãos, entidades e agentes públicos, em todos os Poderes e níveis da Federação (ALEXANDRINO; PAULO, 2013, p. 842-843)

Tais instrumentos dividem-se em controle interno – exercido pelo próprio Poder avaliado –, controle externo – quando exercido por outro Poder que não o avaliado – e controle popular – quando são os próprios cidadãos que fiscalizam os Poderes, dispendo de instrumentos tais como lei de acesso à informação e ações populares (ALEXANDRINO; PAULO, 2013, p. 843-846). Essas ações de controle podem acontecer previamente à conclusão dos atos administrativos fiscalizados, concomitantemente à sua realização ou, por fim, subsequentemente, de modo a corrigir possíveis defeitos do ato, podendo ainda tomar a forma de controle de legalidade ou de mérito (ALEXANDRINO; PAULO, 2013, p. 846-852).

A partir da perspectiva administrativa pode-se compreender a organização do Estado e os princípios que estruturam sua constituição e orientam suas condutas. É uma via de compreender a materialidade do Estado e as formas de intervenção no corpo social. Sendo uma abordagem instrumental, permite a visualização dos processos, parâmetros e instituições que compõem o exercício da política. É, portanto, uma via complementar de compreensão,

focando nos aspectos concretos referentes à sua dimensão material – patrimônios, receitas, investimentos, deveres, poderes, instituições, agentes – e, assim, conferindo profundidade às análises políticas sobre o Estado.

A perspectiva marxista, por sua vez, traz uma compreensão bastante diferente tanto da origem quanto das funções do Estado na organização da sociedade, assim como de sua relação com as pessoas e de sua organização interna. Por esta vertente, o Estado surge no momento de ascensão do capitalismo enquanto regime de produção dominante, já em sua forma mercantil (MASCARO, 2013), e suas funções primordiais são garantir a propriedade privada dos meios de produção e, já em uma fase mais tardia do capitalismo, assegurar a validade dos contratos de trabalho assalariado e a própria reprodução do capital. Isso se faz a partir do uso dos aparelhos repressivos e ideológicos do Estado – como a polícia, a justiça e a escola, por exemplo –, mas também pelo uso do aparelho econômico do Estado – ou seja, os instrumentos de Estado utilizados para intervir na economia e, desta forma, manter as condições sempre favoráveis para a reprodução das relações de produção (POULANTZAS, 1985). Em tal perspectiva, há uma aproximação tal entre as esferas política e econômica que elas se mostram, de fato, indissociáveis. Além disso, a sociedade é tomada como desigual politicamente e assimétrica em termos econômicos, o que altera significativamente a compreensão do Estado na manutenção da ordem social.

Tanto Mascaro (2013) quanto Poulantzas (1985) pensam o Estado como elemento emergente da organização de um novo modo de produção, o capitalismo, donde surge a metáfora base-superestrutura que caracteriza a teoria marxista. Ambos os autores, entretanto, asseveram o equívoco na interpretação literal que costuma ser dada a essa metáfora por teóricos liberais: não se tratam de esferas autônomas que se implicam em algumas circunstâncias, mas sim de domínios interdependentes que se constituem mutuamente, em que a primazia do econômico decorre de sua organização anterior, no capitalismo, em relação ao Estado (MASCARO, 2013, p. 17-20). Poulantzas (1985, p. 18-19) afirma que a literalidade na interpretação da metáfora marxista conduz a considerar o Estado “como simples apêndice-reflexo do econômico”, em que a relação entre Estado e economia “se converteria, no máximo, na famosa ‘ação retroativa’ do Estado sobre uma base econômica, considerada no essencial como autossuficiente”; ou, por outro lado, induz a considerar o conjunto social sob forma de instâncias, em essência autônomas, em que o Estado seria uma delas, ocasionando, por espelhamento das formas, a “legitimação à autonomia, à autossuficiência e à

autorreprodução da economia”. Em ambos os casos, encaram-se “as relações entre o Estado e o econômico como relações de *exterioridade* de princípio” (POULANTZAS, 1985, p. 19 [grifo do autor]).

Mascaro (2013) também irá se opor a essa compreensão literal do conceito base-superestrutura ao afirmar reiteradamente em sua obra que o Estado surge como um elemento estrutural e necessário à reprodução capitalista: o Estado imiscui-se ao modo de produção, amalgama-se a ele, fundamenta e legitima as estruturas socioeconômicas imprescindíveis à continuidade do modo de produção capitalista. Contudo, tal instituição aparece, historicamente, após o início da dinâmica capitalista. Nas palavras do autor,

devido à circulação mercantil e à posterior estruturação de toda a sociedade sobre parâmetros de troca, exsurge o Estado como terceiro em relação à dinâmica entre capital e trabalho. Este terceiro não é um adendo nem um complemento, mas parte necessária à própria reprodução capitalista. Sem ele, o domínio do capital sobre o trabalho assalariado seria domínio direto – portanto, escravidão ou servidão (MASCARO, 2013, p. 18)

Dessa forma, como elemento terceiro da relação capital e trabalho, o Estado apresenta sua natureza afirmativa, como agente de constituição social: influi na constituição de subjetividades, atribuindo-lhes garantias jurídicas e políticas, que repercutem na reprodução das dinâmicas produtivas e mercantis, por um lado; e instaura um espaço de comunidade que amalgama capitalistas e trabalhadores, unidos pelo regime político-jurídico e pelo território, sob o signo da pátria ou nação (MASCARO, 2013, p. 19). A ação repressora do Estado, que Mascaro (2013, p. 19) pontua como um momento decisivo deste e que remonta sobretudo ao binômio aparelhos repressivos/aparelhos ideológicos, só pode ser totalmente compreendida em articulação com esse espaço de afirmação do Estado, que condensa relações sociais específicas e, de certa forma, as interioriza na própria forma do Estado.

Estas relações sociais que se condensam no Estado são produtos da própria sociabilidade capitalista e se materializam em formas sociais específicas (MASCARO, 2013), que permearão toda a estrutura do Estado e, justamente, implicarão na sua parcialidade no âmbito da organização capitalista e da luta de classes. As formas sociais dizem respeito “aos moldes que constituem e configuram sujeitos, atos e suas relações, (...) não se fazem de modo ocasional ou desqualificado (...) [e] é necessariamente social, histórico e relacional” (MASCARO, 2013, p. 21). Ainda segundo o autor, as formas sociais são consolidadas a partir de trocas concretas, não sendo preexistentes às relações, como categorias de pensamento, nem são eternas ou atemporais, representando, ao contrário, “uma objetivação de determinadas

operações, mensurações, talhes e valores dentro das estruturas históricas do todo social” (MASCARO, 2013, p. 22). No capitalismo, as formas sociais prevalentes são a forma-mercadoria – derivada da generalização das trocas e da identificação de tudo com tudo pelo mercado –, a forma-valor – originada da mercantilização do trabalho e sua integração ao circuito de trocas, que se converte em um circuito pleno, pois equivale o trabalho às trocas que podem ser estabelecidas pelo valor que a ele se confere –, a forma-dinheiro – que equivale universalmente o valor nas generalizações instituídas pelo capitalismo – e a forma-sujeito de direito – esta já talhada pelo Estado e precedente ao próprio capitalismo, mas que desempenha papel fundamental na validade dos contratos ao equiparar formalmente capitalistas e proletários (MASCARO, 2013, p. 22-23, 41-43).

O Estado constitui-se, justamente, em espaço de garantia da universalidade do dinheiro na circulação das mercadorias, tornando-se, assim, elemento fundamental na reprodução da sociabilidade capitalista. Enquanto elemento terceiro das relações de produção, não atua em benefício de qualquer capitalista tomado individualmente – podendo mesmo tomar medidas, em princípio, contrárias aos seus interesses imediatos –, mas proporciona estabilidade ao sistema econômico e promove sua reprodução ao reconhecer subjetividade jurídica às formas fundamentais da sociabilidade capitalista. A separação entre político e econômico, ocorrida no domínio das formas, em que o exercício do poder repressivo não cabe mais à burguesia, é exatamente o que amplia seu poder enquanto classe dominante. Mas isso somente na medida em que o Estado se institui derivado e perpassado pelas lógicas da mercadoria e do valor (MASCARO, 2013, p. 24). Assim, não é (apenas) pela inserção de indivíduos pertencentes à classe dominante nas altas cúpulas do Estado que este opera em prol do capitalismo, mas sim pelo próprio desenho institucional do Estado, o qual cria estruturas que privilegiam a manutenção das relações de produção dentro dos parâmetros mínimos que asseguram a perpetuação do sistema (embora seja importante ressaltar que tal característica se acentua muito quando a classe dominante ocupa ela própria o governo do Estado).

Ocupando um posto tão essencial para a continuidade do modo de reprodução capitalista, e também atravessado por suas formas sociais fundamentais, o Estado acaba por converter-se na própria forma política do capitalismo (MASCARO, 2013, p. 25-26). A forma estatal surge no momento em que o todo social passa a ser constituído e compreendido a partir da forma-mercadoria e da forma jurídica, sua correlata. O que consubstancia a forma política estatal é, segundo Mascaro (2013, p. 26), a reprodução de um conjunto específico de relações que lhe

são externas – o garante das trocas e a absorção de um sistema normativo que lhe define e confere poder legítimo (MASCARO, 2013, p. 41).

Este acoplamento da forma política estatal à forma jurídica decorre da revolução liberal burguesa e se apoia sobre a forma-valor e sobre a forma-sujeito de direitos. Tal situação remete à necessidade dos agentes econômicos desvincularem seu poder político direto sobre as classes exploradas como forma de completar o circuito das trocas – emergência do Estado –, por um lado, e à condição já instituída dos agentes econômicos como sujeitos de direito no âmbito da estrutura social capitalista, por outro. Como essa forma jurídica não advém do Estado, mas sim do próprio processo de produção e circulação mercantil, no momento em que a aquele incorpora e passa a chancelar formalmente a condição de sujeito de direito como garantia do exercício político, há a junção entre a forma política estatal e a forma jurídica, originando o Estado de Direito e instituindo o aparato decisivo para a reprodução do capital e da sociabilidade que este engendra (MASCARO, 2013, p. 39-41). A relação que se forma entre forma política e forma jurídica é de conformação, em que ocorre “uma espécie de derivação de segundo grau, a partir de um fundo primeiro e necessário que é derivado diretamente da forma-mercadoria” (MASCARO, 2013, p. 41). Disso decorrem dois fatos: o primeiro é que, mesmo em situações extremas de intervenção política sobre a ordem jurídica (ditaduras, por exemplo), a qualidade da subjetividade jurídica é sempre mantida – ou seja, ainda que se suprimam muitos direitos, públicos e privados, o núcleo fundamental para a reprodução do capital, a disposição contratual ao trabalho assalariado, jamais é alterada (MASCARO, 2013, pp. 41-43). O segundo é que tal conformação abre espaço para a materialização da forma política em instituições políticas, cujos regramentos e competências advirão das normas jurídicas (MASCARO, 2013, p. 80).

Este momento de materialização da forma política é compreendido por Poulantzas (1985, p. 70-78) como a “ossatura do Estado”, isto é, as instituições políticas e o funcionamento hierárquico-burocrático que compõem o Estado. O autor grego entende que tal materialidade constitui-se “como se devendo aplicar-se, atuar e agir sobre um corpo social fracionado, homogêneo em sua divisão, uniforme no isolamento de seus elementos, contínuo em sua atomização, desde o exército moderno à administração, à justiça, à prisão, à escola, às mídias, etc.” (POULANTZAS, 1985, p. 71). Se, por um lado, tal interpretação – ainda que crítica – aproxima-se demasiadamente das concepções liberais de Estado, em que somente se consideram duas unidades políticas – indivíduos e Estado – em relação, pode-se dizer, por

outro, que uma atuação de tal natureza remete à igualdade formal, estabelecida no campo jurídico e que conforma o próprio Estado, de que fala Mascaro (2013). Ainda Poulantzas (1985, p. 73) refere que tal individualização inscreve-se na ossatura do Estado pela “representação da unidade (Estado representativo nacional) e a organização-regulagem (centralismo hierárquico e burocrático) dos fracionamentos constitutivos da realidade que é o *povo-nação*” e que tal prática manifesta a ideologia dominante. Ao acompanhar-se o raciocínio do autor, compreende-se que o trato individualizado do Estado com seus governados reitera a dominação de classe, posto que 1) a estrutura do Estado, permeada pelas lógicas do capitalismo, favorece a classe capitalista, cujos indivíduos garantem seus privilégios do Estado de forma indireta, por pertencimento, e não por favorecimento direto; e 2) cria, ao postular-se enquanto elemento terceiro da dinâmica da exploração econômica e social, uma aparência de isonomia no trato dos indivíduos, que se sujeitariam aos mesmos aparatos e procedimentos estatais na disposição daquilo que é público aos cidadãos.

Embora a função primordial do Estado esteja estruturalmente atrelada à reprodução do capital e de sua sociabilidade, é justamente o fato de ele ser um elemento terceiro nas relações de produção e apresentar um trato formalmente isonômico aos indivíduos que, pela luta de classes, eventualmente, os trabalhadores conquistem vitórias importantes, seja na forma de direitos, seja na forma de instituições estatais que atendam seus interesses. É pelas instituições políticas que a forma política estatal manifesta seu poder, que é móvel, já que está atrelado às relações de produção e às relações sociais que as constituem em um processo dinâmico. Como manifestação de um poder móvel, também as instituições se movimentam, podendo o Estado, em um momento de maior organização da classe trabalhadora, criar entidades que favoreçam interesses sociais e, num momento de recrudescimento das forças capitalistas, suprimi-las (MASCARO, 2013, p. 30-38). Algumas instituições, contudo, são praticamente imutáveis, porque sua alteração acarretaria na supressão do próprio Estado – por exemplo, não se pode abrir mão de um governo central, de um aparato de repressão, do ordenamento jurídico e da forma-mercadoria, sob risco de descaracterizar o Estado a ponto de transformá-lo em outra coisa.

Deslocar o exercício do poder político diretamente dos agentes econômicos para um elemento terceiro foi um grande trunfo do sistema capitalista, o que permitiu sua reprodução em uma escala sem precedentes e consolidou a classe burguesa no poder. A constituição do Estado em função da necessidade de garantir o circuito de trocas mercantis e de assegurar a

validade dos contratos de trabalho assalariado, juntamente a sua amálgama à forma jurídica, gerou estruturas que corroboram intrinsecamente para a manutenção do sistema. Ainda que, individualmente, alguns interesses capitalistas possam ser contrariados, a manutenção da classe capitalista no poder está assegurada pela necessidade de autorreprodução do próprio Estado. Há espaço para luta de classes nessa conjuntura, mas é um espaço limitado à reorganização de certas parcelas do Estado em prol de interesses sociais da classe trabalhadora, na forma da criação de instituições dedicadas a esses interesses. A forma do Estado, contudo, enquanto forma política do capitalismo, jamais permitirá a organização de outro modo de produção e outra sociabilidade que não a capitalista.

Pondo as três perspectivas em conjunto, observa-se que cada uma traz elementos interessantes para a compreensão do fenômeno estatal. A perspectiva liberal traz um fundamento histórico do poder e compara diferentes modos de organização do corpo político nos diferentes momentos históricos, sobretudo observando as “grandes civilizações” ocidentais, estabelecendo uma teorização importante das relações entre os campos político e jurídico. Sua abordagem, porém, é limitada pelo excessivo grau de autonomia conferido à esfera política e a consideração reiterada da relação política reduzida ao binômio Estado/indivíduos (tomados isonomicamente). É, contudo, a abordagem prevalente na teoria política, sendo muito afeita aos grupos políticos de centro e de direita, e não pode ser desconsiderada. A perspectiva administrativa, operando também dentro do nível jurídico, serve como complemento tanto à perspectiva liberal quanto à marxista, pois traz uma compreensão fundamental do Estado enquanto instituição burocrática, com uma série de funções administrativas e uma organização interna regrada por um conjunto extenso de normas. A perspectiva marxista é a que mais avança no sentido de entender o Estado como aparato de dominação, pois o relaciona diretamente com o sistema econômico e o situa precisamente, tanto na história – advém da estruturação do capitalismo mercantil – quanto no complexo social – serve como instrumento de reprodução do capital. Aqui, o sistema econômico não é descrito idealmente como “sistema de satisfação das necessidades”, mas sim como instrumento de poder, que cristaliza relações sociais de dominação e as institucionaliza na forma do Estado. O grande mérito dessa perspectiva é avançar para além da relação Estado/indivíduo, considerando a relação fundamental entre Estado e economia e, sobretudo, as relações Estado/classes sociais. Por fim, admite que a igualdade política individual perante o Estado é meramente formal, posto que se erige de uma necessidade estrutural da reprodução

do capital e em uma sociedade desigual. Assim, o papel do Estado na manutenção da ordem social, tão celebrada pela perspectiva liberal, revela-se como a manutenção da desigualdade social.

Considerando todos estes fatores, postula-se uma conceituação de Estado como **uma entidade político-jurídica e administrativa, com relativa autonomia no exercício do poder, porém estruturalmente talhada para garantir a reprodução de relações sociais específicas intimamente atreladas às dinâmicas capitalistas, cujo poder se materializa nas instituições que o compõem e se legitima em função do ordenamento jurídico que o atravessa, estando os indivíduos formalmente sujeitos aos mesmos procedimentos políticos e jurídicos, ainda que reproduza a desigualdade social típica da sociabilidade capitalista que o constitui.**

Finalizando a seção, uma breve descrição da organização do Estado brasileiro. Este é celebrado na Constituição Federal de 1988 como um Estado Democrático de Direito, cuja ascensão ao poder se dá por meio do voto popular. Sua organização interna é a federativa, que distingue cinco unidades: União, estados, distritos, municípios e territórios. Hierarquicamente, a União está acima das demais, com os estados, distritos e territórios ocupando um estrato intermediário e os municípios no terceiro nível. Os três níveis de federação apresentam relativa autonomia administrativa e política, com a delegação de certos serviços públicos para determinados entes federados. Os Poderes são divididos em Executivo, Legislativo e Judiciário, estando os dois primeiros divididos igualmente nos três níveis federativos e o último restrito à União e aos estados e distritos. Juridicamente, os níveis federativos de menor escalão estão subordinados aos entes federados superiores, mas administrativamente os entes dispõem de autonomia para organizar sua estrutura burocrática, desde que respeitados os limites instituídos pela Constituição Federal – ordem maior do Estado brasileiro (ALEXANDRINO; PAULO, 2013).

5.3 As Relações entre Estado e Meio Ambiente

Efetuada a conceituação de Estado que se adota nesta pesquisa e descrito o panorama ambiental que emerge da intensificação dos processos de desenvolvimento técnico e econômico, é possível estabelecer as relações existentes entre Estado e meio ambiente. A explicitação de tais relações compreende dois objetivos: primeiramente, demonstrar que o Estado incorpora ações contraditórias em seu trato com o meio ambiente, ao ensejar-se como

instrumento de sua conservação, por um lado, e ao estimular sua exploração desmedida, por outro; e posicionar a ação do Estado, em análise nesta pesquisa, em perspectiva com as outras relações que este mantém com o meio ambiente, apontando a repercussão provável da medida sobre as demais. Desta maneira, será possível discutir o direcionamento da ação estatal com relação ao meio ambiente.

Foram encontradas, na literatura pesquisada, cinco relações distintas que o Estado assume frente ao meio ambiente. Destas, duas apresentam um caráter mais normativo, enquanto as outras três apresentam uma dimensão mais operativa, vinculada a práticas exercidas pelo Estado na esfera ambiental. A elaboração de políticas ambientais e a regulação de atividades com impacto ambiental são duas relações que se estabelecem no campo político-jurídico, decorrentes da constituição do Estado. A gestão, a pesquisa e a exploração ambiental articulam-se às relações anteriores, pois acabam sendo desdobramentos destas, mas também fundamentam-se no princípio de soberania política e administrativa sobre o território do Estado, em que se faz necessário o gerenciamento, o conhecimento e a utilização dos recursos naturais, orgânicos e inorgânicos, para o desenvolvimento socioeconômico.

Como todo ato do Estado, bem como suas esferas de atuação, deve estar disposto diretamente no ordenamento jurídico, é importante considerar o que dispõem as Constituições Federal e Estadual do Rio Grande do Sul acerca do tema meio ambiente. Ambas as cartas magnas registram um capítulo dedicado ao meio ambiente em que se registram as competências do poder público referentes ao tema, ainda que a Constituição Federal trate da questão em um único artigo, enquanto a Constituição Estadual discorra sobre a tema em dez artigos. A redação do artigo 225 da Constituição Federal expressa em seu *caput* que “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, CF, art. 225, *caput*), incumbindo-se ao Estado, entre outras ações, preservar e restaurar processos ecológicos essenciais aos ecossistemas, definir espaços territoriais a serem especialmente protegidos, exigir estudo prévio de impacto ambiental de grandes empreendimentos, promover educação ambiental e proteger a fauna e a flora do país. A Constituição Estadual, por sua vez, reafirma os princípios instituídos pela carta magna federal, adicionando algumas questões importantes, como estabelecer que a tutela do meio ambiente deve ser exercida por todos os órgãos do Estado; definir critérios ecológicos em todos os níveis de planejamento político, social e

econômico; e organizar o sistema estadual de proteção ambiental – diretamente vinculado à política ambiental estadual (RIO GRANDE DO SUL, CE, art. 250-259).

Em decorrência do disposto nas Constituições, surgem três relações do Estado com o meio ambiente: a formulação de políticas ambientais, a regulação de atividades ambientais e a gestão do patrimônio ambiental. Essas três relações formam o tripé fundamental da conservação e preservação ambiental, ocorrendo interdependências nas três formas de atuação sobre o meio ambiente. As demais são relações não-essenciais ao cumprimento dos dispositivos constitucionais, embora a pesquisa ambiental tenha um papel muito importante no exercício efetivo do tripé, pois embasa a tomada de decisão tanto na elaboração de políticas públicas quanto na formulação de regramentos específicos para a regulação e no desenvolvimento de procedimentos técnicos adequados à gestão ambiental. Por sua vez, a exploração ambiental, direta ou indiretamente vinculada ao Estado, atua de forma contraditória ao disposto constitucionalmente, emergindo como uma necessidade de mercado (GUDYNAS, 2012).

O termo política ambiental é definido por Scardua e Bursztyn (2003, p. 300) como um “conjunto de atividades e procedimentos com os diferentes níveis de competências e organizações, (...) que pretendem alcançar determinados fins de proteção do meio ambiente e conservação da natureza”. Por outro lado, Ferreira e Sales (2016, p. 2) observam a política ambiental como um indicativo do “modo como os recursos naturais são utilizados e adequados para o desenvolvimento de atividades econômicas que geram impactos potencialmente degradantes”. As definições não se excluem: a partir das atividades e dos procedimentos adotados sobretudo pelo Estado na organização territorial e na delimitação das prioridades ambientais, estabelecem-se os modos possíveis (e lícitos) de uso dos recursos naturais disponíveis. Este é, contudo, um instrumento de caráter muito mais normativo, repousando sobretudo nas normatizações legais e na instituição de estruturas estatais para o trato ambiental. Assim, considera-se parte da política ambiental não apenas as legislações intituladas enquanto tal – tanto a União quanto o estado gaúcho apresentam leis específicas sobre a política ambiental –, mas também qualquer outra disposição jurídica que implique em formas de perceber, manejar e utilizar o meio ambiente. Como o nome indica, é parte de um processo político, em que se atravessam muitos interesses e poderes, de cuja negociação resulta uma norma (legal ou infralegal), um programa ou um plano. Serve como baliza tanto

para a regulação – estabelece os limites aplicáveis – quanto para a gestão ambiental – delimita objetivos e prioridades.

A regulação ambiental é feita a partir da edição de leis, o que identifica esta relação com a elaboração da legislação ambiental (SANTOS; POMPEU, 2017), por um lado, e com o cumprimento desta, por outro. A legislação ambiental, por sua vez, reflete tanto as políticas ambientais em vigor no momento de sua criação quanto os dados provenientes de pesquisas, ainda que haja uma grande defasagem na incorporação dos últimos nos textos legais. É por meio da legislação que se efetiva a regulação ambiental, no sentido de que aquela prevê tanto os parâmetros que limitam a utilização dos recursos e espaços naturais quanto regulamenta os instrumentos de fiscalização que permitem o exercício do controle ambiental, definidos nas políticas ambientais. No Brasil, adotou-se como principal instrumento regulador o licenciamento ambiental, em conjunto com o estudo de impacto ambiental prévio. Contudo, conforme pontuam Ferreira e Salles (2016, p. 8-9), esses são instrumentos inadequados, porque o estudo de impacto ambiental é concluído na etapa de projeto, enquanto o licenciamento ambiental opera em uma etapa em que as decisões já estão tomadas, o que pode resultar em prejuízos ambientais mesmo em caso de indeferimento das licenças. Assim, concluem os autores, a regulação ambiental no Brasil está diretamente atrelada aos projetos de curto prazo, tomados isoladamente, com pouca ou nenhuma integração com planejamentos de longo prazo, tanto de ponto de vista ambiental quanto do ponto de vista econômico.

Por sua vez, a gestão ambiental é uma relação bem mais abrangente, que incorpora também os entes privados, mas que está umbilicalmente vinculada ao poder público, posto que este é responsável pela conservação das áreas naturais não privatizadas, sobretudo daquelas especialmente destinadas à preservação. No âmbito do Estado, a gestão ambiental está diretamente ligada à implementação prática das políticas ambientais (SILVA et al., 2017), seja na manutenção das áreas de preservação – áreas de preservação permanente, áreas de preservação ambiental, unidades de conservação, florestas e parques nacionais, estaduais e municipais, reservas extrativistas, entre outras – sob tutela direta do Estado, seja na otimização dos processos da estrutura estatal com vistas à diminuição do seu impacto ambiental, seja ainda na elaboração e execução de planos, programas e ações para solucionar problemas ambientais agudos ou crônicos existentes em qualquer lugar de seu território (SILVA et al., 2017). Trata-se da operacionalização das políticas ambientais vigentes dentro dos princípios regulatórios instituídos, em que se estabelecem uma série de rotinas e

procedimentos de manejo de fauna, flora e recursos naturais, visando sua conservação, seguindo um planejamento definido (BOTH; FISCHER, 2017).

Além do tripé da conservação ambiental, o qual o Estado está constitucionalmente obrigado a desenvolver, há outras duas relações que se manifestam entre Estado e meio ambiente e que impactam diretamente sobre as três relações anteriores: a exploração e a pesquisa ambiental. A pesquisa ambiental, entendida aqui como “a descrição e análise da condição do ambiente, a análise dos seus processos de modificações, o desenvolvimento de soluções para problemas ambientais e a geração de tecnologias ambientais” para que se adotem “estratégias que evitem danos ambientais” (SEIFFERT, 1998, p. 113), é um importante instrumento para a formulação de políticas ambientais pertinentes, a elaboração de regulações justas e exequíveis e a adequação dos processos de gestão ambiental. Esta não é uma relação vinculada, estando a atividade da pesquisa ambiental disseminada por instituições variadas da sociedade, como ONGs, empresas e instituições de ensino; seu exercício por órgãos do Estado dedicados a isso, contudo, estimula um maior aproveitamento do conhecimento gerado, pois encurtam-se as instâncias burocráticas e se abrem canais de comunicação diretos pelos quais a informação pode circular dentro da estrutura estatal. Assim, o conhecimento ambiental efetiva-se em políticas e instrumentos que alterem o estado das relações entre humanos e meio ambiente, buscando o equilíbrio ecológico expresso constitucionalmente.

Há, contudo, na esfera de relações que o Estado mantém com o meio ambiente, uma atividade cuja direção está na contramão da busca pelo equilíbrio ecológico que se impõe, por força da Constituição, ao poder público: a exploração dos recursos naturais. A relação de exploração é exercida pelo Estado de maneira direta e indireta: por meio de empresas estatais, sociedades de economia mista ou parcerias público-privadas atuando diretamente na extração ou utilização de recursos naturais variados; e pela via das concessões da exploração a empresas privadas, por um lado, e pelas práticas de fomento às iniciativas exploradoras – entre as quais se incluem os financiamentos e as linhas de crédito, a criação de tecnologias aplicadas e transferidas aos entes privados, os incentivos fiscais e a realização de obras infraestruturais necessárias ao desenvolvimento de determinados ramos de exploração –, por outro. Embora seja uma relação que todo Estado nacional mantenha com seus ambientes, a intensidade da presença estatal nos negócios referentes à exploração de recursos naturais – mineração, extração de petróleo, hidrelétricas e agricultura e pecuária de exportação – na

América Latina, a partir do início do século XXI, configura o chamado neoextrativismo (GUDYNAS, 2012). Neste modelo de desenvolvimento (ZHOURI. LASCHEFSKI, 2010), a maior parte do PIB advém da exploração de recursos primários, com nenhum ou pouco processamento, que servirão de matéria-prima ao desenvolvimento de produtos elaborados em países desenvolvidos economicamente. Trata-se, como apontam Altvater (1995) e Acsehrad (2013), da externalização dos custos e riscos ambientais e sociais intrínsecos ao processo de produção aos países em desenvolvimento, concentrando os lucros das operações de transformação e venda dos produtos nos países centrais. A participação dos Estados nacionais nesses empreendimentos neoextrativistas, entre outros motivos, está vinculada à garantia de sua execução, já que muitos projetos são colocados como prioritários ou mesmo como questão de segurança nacional (FLEURY, 2015).

Assim, se por um lado há um conjunto de normas e disposições que apontam para uma relação positiva do Estado com o meio ambiente – isto é, que impliquem em sua proteção e conservação –, por outro lado existe uma importante atividade, empreendida ou estimulada pelo Estado, que contraria todos os esforços deste para manter um meio ambiente ecologicamente equilibrado. A exploração dos recursos naturais, especialmente nos níveis exigidos pelo sistema econômico atualmente, é uma grave ameaça ao meio ambiente e seus habitantes. O Estado, portanto, mantém relações ambíguas e contraditórias com o meio ambiente: ao mesmo tempo que formula políticas públicas de preservação ambiental, delimita parâmetros de utilização dos recursos naturais e investe em gestão e pesquisa ambientais para buscar o preceito constitucional de dispor de um meio ambiente equilibrado, o Estado fomenta e executa atividades de exploração predatória dos recursos naturais com vistas a atrair investidores e concretizar o desenvolvimento econômico, sustentando as engrenagens do sistema econômico para o qual foi talhado a servir.

2.4 A Interferência do Capitalismo

O sistema econômico é um fator determinante para a compreensão tanto das relações de poder que se instauram na sociedade quanto das formas de apropriação do mundo material (ACSELRAD, 2005). No caso em análise, o sistema econômico vigente é o sistema capitalista e, por este motivo, será deste ponto de partida que se elaborarão as considerações sobre os modos de intervenção deste nas relações Estado/meio ambiente. Não pontuar as principais interferências que o capitalismo exerce nas relações que a humanidade mantém entre si e com

seu ambiente natural significa ocultar da análise aspectos fundamentais da problemática ambiental atual, o que inviabilizaria uma apreensão mais aprofundada das medidas em análise nessa pesquisa – ainda que não haja uma manifestação direta e inequívoca de agentes econômicos no processo em discussão.

Antes de determo-nos nas intervenções do capitalismo sobre ambos Estado e meio ambiente, é necessário delimitar o que se compreende por capitalismo. Segue-se a definição proposta por Boltanski e Chiapello (2009, p.35, grifo dos autores), que entendem que a fórmula mínima do capitalismo “*ênfatisa a exigência de acumulação ilimitada do capital por meios formalmente pacíficos*”. Trata-se de repor perpetuamente em jogo o capital no circuito econômico com o objetivo de extrair lucro, ou seja, aumentar o capital que será, novamente, reinvestido”. Ainda segundo os autores, o regime de propriedade privada dos meios de produção – incluída aí a própria terra – é fundamental para o processo de acumulação de capital, pois esta institui o trabalho assalariado aos não-proprietários e proporciona a concentração de recursos necessária à acumulação do capital (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p. 36-37). Como decorrência direta desses dois pilares, tem-se que o sistema capitalista está estruturado sobre a desigualdade na distribuição e na circulação do capital, que é continuamente inserido no circuito produção-lucro-investimento-produção, que confere um caráter abstrato ao capital, posto que a riqueza se desmaterializa da posse para o rendimento. Essa desigualdade reforça-se pelo trabalho assalariado, sub-remunerado, e está formalmente estabelecida dentro do ordenamento jurídico vigente, que legitima tanto a propriedade privada quanto a exploração da força de trabalho por valores estipulados contratualmente.

Algumas das aproximações e interferências que o sistema capitalista mantém com o Estado já foram abordadas na segunda seção deste capítulo, ancoradas em uma perspectiva marxista da situação. O que se propôs, então, é que o próprio Estado – sua estrutura e sua função – está formatado como meio de reprodução do capital, especialmente pela garantia do valor (pecuniário), pela autorização e promoção dos mercados, pela manutenção da propriedade privada e pela validação da exploração da força de trabalho via contrato de trabalho assalariado. Essas são as relações estruturais entre capitalismo e Estado, mas há também outras interferências sobre o funcionamento da administração pública, vinculadas ao exercício político da máquina produtiva e dos privilégios de classe. São exemplos de tal interação as quatro práticas a seguir: a ocupação da estrutura burocrática e política do Estado por capitalistas e seus protegidos; a pressão por incentivos, isenções fiscais e flexibilização de

legislações protetivas como condição para investimentos produtivos; a instituição da ordem econômica, tanto pela via dos discursos quanto das práticas, como prioridade maior da atuação do Estado; e a corrupção – em que se incluem também as práticas criminosas executadas pelos agentes econômicos. Segundo Cattani e Oliveira *et al.* (2012), tais práticas são a base e o corolário da desigualdade social que acomete quase toda sociedade capitalista, sobretudo as sociedades latino-americanas, seja pela utilização das estruturas de poder para criação de mecanismos concentradores de renda – tributação regressiva, pagamento de juros da dívida pública (não auditada), isenções fiscais –, seja pela priorização de investimentos infraestruturais e econômicos pelo Estado – pavimentação de estradas, instalação de portos e usinas de energia, ações para equilibrar o mercado financeiro e regulação de índices econômicos primários –, seja ainda pela impunidade no combate aos crimes financeiros e ao favorecimento ilícito de agentes econômicos pela administração pública.

Mais intrusiva e interferente na estrutura e funcionamento do sistema são as relações que capitalismo mantém com o meio ambiente. As dinâmicas e, especialmente, a aceleração da produção vêm apresentando impactos ambientais de múltiplas ordens, do esgotamento dos recursos à poluição ambiental, da introdução de organismos geneticamente modificados à extinção massiva de espécies. Uma série de fatores colabora para a consolidação desses e outros impactos, muitos intrínsecos à estrutura do capitalismo enquanto sistema econômico e alguns outros acentuados pela relação capitalismo/Estado esboçada no parágrafo anterior.

Antes de prosseguir, é importante ressaltar que toda sociedade humana gera alguma espécie de impacto sobre o meio ambiente, porque o ser humano está destinado a interagir com aquilo que o rodeia. Nessa interação, ocorre a apropriação do mundo material, que, segundo Acselrad (2005, p. 14-15), se desdobra em três formas distintas: as formas técnicas – os modos de uso, transformação e deslocamentos dos recursos materiais –, as formas sociais – a distribuição desigual de poder sobre os recursos entre as diferentes pessoas e grupos – e as formas culturais – que significados são atribuídos tanto aos recursos quanto ao espaço de onde eles são retirados. Essas três formas são mutuamente interdependentes, de modo que alterações em uma forma repercutem e conformam as demais. Estando todo grupamento humano condicionado a agir sobre o meio ambiente, o que muda são as maneiras como os processos de apropriação se coadunam ao ambiente explorado: isto significa dizer que, em função das particularidades inerentes a cada sociedade humana, a apropriação do mundo material resultará em um certo modelo de desenvolvimento, mais ou menos integrado com as

dinâmicas próprias do ambiente circundante e que colaboram para sua manutenção em condições de ainda ser utilizado. Esse modelo de desenvolvimento constitui-se de um padrão tecnológico de ação, um padrão de distribuição de poder sobre os recursos e os valores e racionalidades que orientam as práticas sociotécnicas (ACSELRAD, 2005, p. 16).

O capitalismo comporta vários modelos de desenvolvimento com mais ou menos impacto ambiental, mas todos repousam, em algum momento, na produção de artefatos, no consumo de energia, na utilização do espaço e na circulação das mercadorias. No capitalismo exportador de *commodities*, que caracteriza o modelo de desenvolvimento brasileiro, o meio ambiente é apropriado por três vias distintas: a da utilização direta dos recursos e dos espaços, por um lado; a da distribuição dos efeitos deletérios da produção (ACSELRAD, 2013); e a exploração simbólica e material do discurso de sustentabilidade. As duas primeiras repercutem entre si de forma a potencializar seus efeitos negativos sobre o meio ambiente, o que aumenta o apelo do discurso da sustentabilidade e agrega valor aos produtos enquadrados nessa prática sociocultural – que, originalmente, surge como contestação ao capitalismo, mas é rapidamente incorporada a este como segmento de mercado e atributo de valoração simbólica de marca.

A utilização direta dos recursos é, sem dúvida, a maior fonte de pressão que o capitalismo imputa ao meio ambiente. A produção continuada e o caráter abstrato do capital demandam, incessantemente, novas matérias-primas, mais espaço e mais energia, porque é necessário continuar produzindo para que o capital não desvalorize. Isso implica em um aumento significativo do consumo de recursos naturais, em um nível muito além da capacidade de reposição destes pelos ecossistemas. Além da exploração extrativista propriamente dita – a retirada de recursos de um espaço qualquer –, a racionalização individualista da produção e a sobrevalorização de alguns recursos em detrimento de outros causam um desequilíbrio profundo nos processos ecológicos que sustentam a vida em determinado ecossistema, pois geram fragmentação de ambientes, indisponibilidade de recursos essenciais – como água e luz solar –, perda substancial de biodiversidade – monoculturas – e alteração radical das cadeias tróficas pela eliminação indiscriminada de organismos não vinculados ao sistema produtivo. Além disso, a possibilidade de intervenção direta sobre os organismos vivos propiciado pelo avanço da tecnologia inseriu novas espécies e substâncias no ambiente, reorganizando as relações mantidas pelas populações de fauna e flora de uma maneira ainda imprevisível.

A distribuição dos efeitos deletérios da produção – nomeadamente, a poluição – sobre o meio ambiente é também fonte importante de pressão ambiental, especialmente porque impõe aos ecossistemas níveis muito altos de saturação de substâncias nociva, o que elimina a biodiversidade do local afetado pela morte dos organismos mais sensíveis e leva ao estresse do sistema. Essa distribuição, contudo, ocorre de forma bastante desigual. Há um forte componente racial e de classe na escolha dos ambientes que serão sacrificados pelo despejo de rejeitos, constituindo uma “desigualdade social na exposição aos riscos ambientais” (ACSELRAD, 2002, p. 51), a qual foi caracterizada de racismo ambiental. Assim, ou as empresas potencialmente poluidoras encontram-se em bairros periféricos, ocupados por gente pobre e negra, em sua maioria, ou seus rejeitos são depositados – às vezes clandestinamente, às vezes dentro da lei – nessas áreas, imputando sérios prejuízos à saúde, às relações sociais e à própria economia destes grupos. Soma-se, ao racismo ambiental, a prática de externalização de riscos dos países desenvolvidos aos países em desenvolvimento (ALTVATER, 1995), em que se terceirizam os custos sociais e ambientais aos Estados, às sociedades e aos ecossistemas, sem maiores prejuízos às empresas envolvidas – muitas vezes com generosos incentivos por parte de governantes pouco afeitos à soberania e integridade de seu povo. Desta forma, países periféricos sofrem mais com a poluição do que países centrais e, no interior dos Estados nacionais, os mais pobres – que frequentemente são negros e indígenas – sofrem muito mais do que os ricos.

O discurso de sustentabilidade, em tese, posiciona-se contra as duas dinâmicas apresentadas até agora: prega a diminuição na produção e consumo, a reorganização das relações sociais de produção e a redução drástica nos níveis de poluição, de forma a manter os ecossistemas equilibrados, garantindo a continuidade da espécie humana e dos demais habitantes do planeta. Este, entretanto, foi rapidamente esvaziado de seu potencial contestador ao sistema capitalista, sendo inclusive incorporado por ele (LEFF, 2006). A economia e o marketing verdes (ABRAMOVAY, 2012) abarcam parcialmente algumas das reivindicações dos movimentos ambientalistas, mas formando novos nichos de mercado, ecologicamente corretos, em vez de readequar toda a produção. Assim, empresas francamente poluidoras desenvolvem produtos “verdes”, ancorados em muita propaganda “verde”, inserem-nos no mercado a preços elevados e, ao mesmo tempo, aplacam parcelas dos críticos, legitimando, também, sua produção “suja”. Esta “modernização ecológica” (ACSELRAD, 2013) ainda implica uma atmosfera discursiva na qual somente as empresas estão imbuídas dos requisitos

necessários para lidar com a crise ambiental que se avizinha – e que elas próprias criaram, diga-se de passagem. Por fim, mesmo aqueles grupos realmente interessados em estabelecer outras dinâmicas produtivas, com novas percepções sobre o mesmo ambiente, podem acabar fortalecendo a lógica capitalista, pois, sem ações orquestradas de reorganização da produção, esses grupos tendem a dispor no mercado seus produtos, reforçando, assim, a sociabilidade capitalista.

A interferência do capitalismo sobre o meio ambiente pode ficar ainda mais virulenta quando bem articulada com as interferências que aquele provoca sobre o Estado. Pela atuação dos representantes de grupos capitalistas importantes na estrutura do Estado – sobretudo em agências reguladoras, bancos públicos e no Legislativo –, criminosos ambientais podem ser anistiados, as regras de exploração de recursos naturais podem ser flexibilizadas e atividades altamente poluidoras, mas com alto interesse estratégico do Estado, podem ser estimuladas com financiamentos, isenções e parcerias. Aliás, como salienta Gudynas (2012), no modelo neoextrativista implantado na América Latina, o Estado é um personagem decisivo para a exploração dos recursos naturais pelas empresas, muitas das vezes com os lucros sendo incorporados pelos grupos econômicos e o Estado atuando como garantidor da execução da empreitada – tanto pelos financiamentos generosos quanto pela imposição da força. Mesmo que o Estado tenha a responsabilidade de preservar o meio ambiente, por conta de sua estrutura direcionada para atender às demandas do capital e das outras intervenções que os agentes econômicos impõem à administração pública, acaba ele mesmo sendo um agente de intensificação das relações produtivas predatórias que caracterizam o capitalismo extrativista exportador que se desenvolve no Brasil.

2.5 Meio Ambiente e Democracia

Em função do grau acentuado de intervenções importantes que o sistema de produção capitalista impõe ao meio ambiente, e também da percepção de que o ritmo de ocupação e o nível de intervenção vinha se intensificando, começam a surgir movimentos sociais e políticos em torno da questão ambiental. Nos países desenvolvidos as manifestações começam a serem organizadas nos anos 1960⁷ (TAVOLARO, 2001, p. 137), enquanto no Brasil o movimento ambientalista começa a tomar corpo no fim dos anos 1970 e início dos anos 1980

⁷Refere-se, aqui, ao chamado “novo ambientalismo”, decorrente das alterações estruturais ocorridas nas sociedades ocidentais no pós-guerra (TAVOLARO, 2001).

(ALLEGRETTI, 2008). A organização de movimentos ambientalistas, além de refletir uma maior preocupação com o estado de degradação ambiental em curso na época (e ainda não revertido), remete a uma questão mais ampla: a democratização do meio ambiente.

Democracia e meio ambiente podem ser associados de duas maneiras diferentes: a democratização do acesso aos recursos naturais e a democratização do conhecimento ambiental. O primeiro caso decorre, sobretudo, da propriedade privada de vastas áreas naturais, das quais são extraídos inúmeros recursos primários, desde recursos florestais e água até grãos, gado e minérios para exportação. Além dos problemas ambientais em sentido restrito que essas atividades causam, subsistem ainda problemas sociais também graves, pois, à medida que avançam as atividades neoextrativistas, reduz-se o espaço disponível para comunidades voltadas à sua subsistência pela extração direta de recursos naturais – como pesca, agricultura de pequena escala e coleta de madeira –, gerando um “imprensamento” que impossibilita a reprodução social dentro do território (SANTOS; DORNELAS, 2015, p. 75). Pleiteia-se, portanto, novas formas de organização socioeconômica e ambiental que permita a reprodução das chamadas comunidades tradicionais⁸, que há gerações vivem de seu esforço para conquista do alimento e de um teto, e veem seus recursos se exaurindo ou sendo restritos como consequência da atividade neoextrativista e sua visão privatista do meio ambiente.

A democratização do acesso aos recursos naturais apresenta um importante desdobramento: a pluralização do acesso ao ambiente equilibrado. A diferença aqui é que o meio ambiente deixa de ser fonte de recursos materiais para ser o espaço em que se desenvolve a vida humana, com suas necessidades de habitação, trabalho e lazer. Por questões racistas, classistas e econômicas, os rejeitos tóxicos da produção são depositados em áreas que já apresentam vulnerabilidade social, imputando às pessoas residentes de tais locais maiores dificuldades na condução de suas vidas, pois além das privações materiais que assolam áreas periféricas, ainda se veem obrigadas a conviver com poluição elevada e ver sua qualidade de vida e sua saúde reduzirem-se rapidamente (ACLSERAD, 2002). Nessa situação, o que se busca é, em um primeiro momento, o fim dos processos poluidores ou, na sua impossibilidade, que se tratem os resíduos e que se dê destinação adequada, igualmente distribuída entre os diferentes estratos sociais.

⁸Um exemplo de medida que caminha nesse sentido são as reservas extrativistas implementadas nos seringais da Amazônia, em que a terra pertence à União e a extração é feita de maneira coletiva pela comunidade de seringueiros que habita a região, respeitando preceitos ecológicos no manejo da seringueira (ALLEGRETTI, 2008).

Por outro lado, há o entendimento de que o conhecimento ambiental, tal como construído pela ciência, apropriado pelas empresas e disseminado pela mídia, deixa bastante a desejar em qualidades democráticas (LEFF, 2006; MASSIERER, 2011). A concentração da pesquisa de ponta em instituições internacionais, a associação entre setores acadêmicos e empresas multinacionais de biotecnologia, a institucionalidade como condição de fala na construção do conhecimento ambiental e a baixa divulgação, aliada ao tratamento superficial das questões ambientais pela mídia, são alguns fatores que qualificam o conhecimento ambiental como um conhecimento elitizado. Há, também, questões de método que são importantes também para compreensão da construção do conhecimento ambiental: a racionalidade instrumental e a fragmentação das pesquisas em conjuntos isolados de dados, junto à prática de pirataria dos conhecimentos tradicionais, são fatores que promovem um tipo de conhecimento mais facilmente apropriável pelo capital (LEFF, 2006).

Democratizar o conhecimento ambiental significa ampliar o leque de atores passíveis de manifestarem suas visões e seus ensinamentos, dando abertura a outras epistemologias e outros objetivos do que fazer com as informações, resultando em um saber ambiental plural, diverso e ancorado socialmente (LEFF, 2006). É também ampliar e aprofundar a cobertura da mídia sobre as temáticas ambientais, levando informações de qualidade a um número maior de pessoas, abordando questões relevantes para a ação ambiental cidadã, e não somente tratando do assunto em episódios insólitos ou catastróficos. É, ainda, investir em conhecimento útil para a sociedade, que possa ser integrado e aplicado no cotidiano, e que atue nas causas dos problemas ambientais que assolam o planeta, em vez de focar-se no desenvolvimento de tecnologias patenteadas de aplicação restrita ou fantasiosa. Leff (2006) compreende que somente haverá uma reversão de expectativas quanto às mudanças ambientais quando se disseminar uma cultura ambiental, a qual emergirá a partir do desenvolvimento de uma racionalidade ambiental oposta às racionalidades instrumental e econômica que orientam as ações humanas. Para tanto, o saber ambiental é fundamental. A consequência desse pensamento é que, para a manutenção das estruturas reprodutivas do capital, é imprescindível minar, fragmentar e direcionar o conhecimento ambiental, para que este sirva à qualificação e à diversificação da produção, em vez de auxiliar na superação de suas relações sociais e produtivas. Qualquer forma de conhecimento ambiental que não seja imediatamente capturável pelo capital ou, por outro lado, que auxilie minimamente na

compreensão dos processos ambientais pelas pessoas, de modo a promover uma relação mais direta e consciente com seu ambiente, converte-se em inimigo do capital.

Fazendo convergir as duas formas de democratizar o meio ambiente, o que buscam alguns movimentos ambientalistas é o direito dos cidadãos e de grupos diversos, representando interesses distintos, poderem participar das decisões acerca do ambiente que habitam. A partir do momento que se conhece o ambiente – sua constituição, suas funções ecológicas, seus potenciais econômicos e sociais – e se tem acesso a ele, a participação efetiva-se como o exercício pleno da racionalidade ambiental de que fala Leff (2006). A construção de um ambiente sadio, equilibrado e biodiverso passa, necessariamente, pela democratização do meio ambiente, pela inclusão do povo nos processos decisórios e pela ação coletiva sobre o ambiente de forma articulada e adequada aos ecossistemas locais. Contudo, ainda que direito de todos, como expressa a Constituição Federal, somente a alguns poucos é garantido o poder de decisão sobre as políticas e ações ambientais e o desfrute de áreas sadias.

3 COMUNICAÇÃO E DEBATE PÚBLICO

Os processos de comunicação são fundamentais para a manutenção do todo social, desde a interação primordial entre pais e filhos até as relações complexas que grupos diversos mantém entre si e com as instituições que orientam a vida coletiva. A comunicação, portanto, é condição para a sociabilidade humana. À medida que as sociedades aumentam e as funções se especializam, também a comunicação vai adquirindo contornos mais específicos, tanto na ordem material de sua constituição – os meios e os canais de comunicação utilizados – quanto na ordem simbólica de sua conformação – os formatos, as linguagens e os discursos propostos. Assim, a comunicação vai-se desdobrando em comunicação empresarial, comunicação midiática, comunicação ambiental, comunicação política, entre muitas outras formas.

Quando os temas tratados, nas interações comunicativas, são de ordem coletiva, de interesse público, e são desenvolvidos no espaço público, surge a comunicação pública. Este tipo de comunicação opõe-se às comunicações privadas, que se desenrolam em ambientes restritos, imbuídas de emoções, experiências e necessidades práticas. A comunicação pública tem por condições a racionalidade das manifestações, a reflexividade dos discursos e a publicidade dos argumentos e dos fatos (ESTEVES, 2011; GOMES, 2008): exercida por indivíduos, grupos, organizações e instituições em condições (ideais) de igualdade política, constitui-se em um processo de esclarecimento e/ou deliberação e decisão acerca de uma situação conflitiva.

Há muitas abordagens diferentes sobre comunicação pública. A que orienta esta pesquisa é a perspectiva desenvolvida por Weber (2017, p. 29), que entende comunicação pública como “um debate público, acionado por temas de interesse público provocados a partir dos poderes da República, de instituições, sistemas de mídia ou redes de comunicação capazes de gerar disputa de opiniões, ações coletivas, associações, mobilizações, conseqüentes ou não”. Como está intrinsecamente vinculada ao espaço público e necessita que um tema de interesse público a acione, a comunicação pública pode ser entendida como uma “instância de defesa e resistência da democracia” (WEBER, 2017, p. 23).

Mantendo vínculo tão forte com a democracia, torna-se necessário fazer algumas considerações acerca das relações entre democracia e comunicação. Em seguida, será observada uma das tensões fundamentais da comunicação pública, que reside na dicotomia interesse público/interesse privado. Sendo um definido em função do outro, com fronteiras

pouco nítidas entre ambos, o próprio processo da comunicação pública auxilia na construção de um tema enquanto de interesse público ou não. Após, abordam-se alguns elementos fundamentais da comunicação pública que orientará a compreensão desta, especialmente os conceitos de público, esfera pública e esfera de visibilidade pública. Por fim, define-se o debate público, suas condições mínimas e seus efeitos possíveis.

3.1 Democracia e Comunicação

Na medida em que a comunicação pública torna-se um referencial para que se determine o grau e a qualidade de uma democracia (WEBER, 2017), pode-se inferir que há uma relação fundamental entre democracia e comunicação que se rompe ou se altera em contextos autoritários. Essa conexão está imbricada em diferentes aspectos da organização de uma sociedade, quando toma formas específicas. A existência de instituições democráticas – como eleições, greve e livre associação, por exemplo –, a pluralidade do jornalismo e a manutenção e ocupação de espaços públicos são situações que expressam essa interdependência entre comunicação e democracia: nenhum deles pode se manifestar plenamente sem o acionamento de inúmeros processos de comunicação e/ou com qualquer espécie de restrição política.

É preciso, contudo, delimitar o que se entende por democracia e por comunicação. Esta última abrange processos de coordenação de sentidos, comportamentos e atitudes (MATURANA; VARELA, 2011), partindo do uso da linguagem, por um emissor, para a formação de mensagens, que eventualmente atingirão o(s) receptor(es). Dependendo dos meios empregados, dos tipos de emissão e recepção possíveis, das relações que se estabelecem entre emissão e recepção e das linguagens utilizadas, a comunicação sofre transformações qualitativas que permitem sua diferenciação em diferentes modos: daí que surge a comunicação interpessoal, a comunicação midiática, a educomunicação, a comunicação organizacional, entre outras. O que permanece, em todas elas, é o caráter relacional da comunicação (ESTEVES, 2011). Para haver comunicação, é fundamental que haja partes diferentes em contato, buscando desenvolver um sentido comum.

A comunicação humana é essencial para o desenvolvimento individual e coletivo da espécie. Sem ela, os seres humanos não conseguiriam estabelecer e manter vínculos afetivos ou resolver problemas. Seria impossível organizar sociedades, nem definir sistemas políticos que as dirigissem. Entretanto, quando se vai relacionar comunicação e política – no caso, um modelo político específico, a democracia –, nem toda forma de comunicação importa. As

comunicações interpessoais, assim como comunicações afetivas e manifestações particulares de outros modos de comunicação, perdem a relevância na ordem política, pois se relacionam à dimensão privada, aos indivíduos em seus próprios interesses, relacionamentos e perspectivas de vida. Para a organização política de uma sociedade, vão interessar os modos de comunicação relacionados, em alguma medida, à coletividade – seja pelo seu sistema de difusão, seja pelo conteúdo de suas mensagens. Assim, é possível aos indivíduos manifestarem-se política e democraticamente, a depender das mensagens que propaguem e dos espaços por onde circulam as mensagens.

A comunicação midiática e os sistemas artísticos, pelo formato de comunicação empregado e pelas funções sociais que lhe são atribuídas, apresentam maior proximidade à comunicação necessária em uma democracia. A capacidade de contar e interpretar a realidade, a partir de diferentes registros linguísticos, aliada com a abordagem de temas vinculados à organização da coletividade, auxiliam na formação política dos indivíduos, demarcando sentidos, delimitando perspectivas e apontando problemas e soluções. É imprescindível, contudo, que as mensagens circulem e alcancem conjuntos expressivos da população, de forma que a discussão que suscitem reverbere no corpo social e demande ou imponha um posicionamento político. A comunicação, para realizar plenamente a democracia, deve conclamar à ação os indivíduos e grupos aos quais se dirige.

Antes de seguir, contudo, é importante discutir o que se entende por democracia. Há duas concepções distintas de democracia, que podem se complementar, mas não necessariamente andam juntas: a formal e a substantiva. A democracia, pela via formal, significa um modelo de revezamento do poder em instituições políticas, especialmente o Estado, em que a comunidade de governados decide, por meio de eleições, quem serão seus governantes: em resumo, trata-se de uma fórmula política, cujo objetivo é a soberania popular (BOBBIO, 2013). Enquanto método, representa um avanço na condução das instituições políticas, porque possibilita a alternância não apenas das pessoas e grupos no poder, mas, sobretudo, das visões de mundo e das ideologias que governarão tais instituições.

A democracia enquanto fórmula, porém, pode converter-se em mero artifício, caso não esteja imbuída também do ideal de democracia, pois não há garantias de diversidade nos postulantes ao poder, induzindo o povo a acreditar em um revezamento que, na prática, pode não ocorrer, por conta do domínio político que um grupo ou classe exerce sobre os demais. Existem, ainda, outras questões que imputam restrições à democracia enquanto método. Em

primeiro lugar, há uma aproximação teórica entre o método democrático e as doutrinas liberais, na medida em que ambos centralizam o papel do indivíduo no processo político, seja como postulante ao poder, seja como votante. O problema é que tal perspectiva ignora os condicionantes de ordem coletiva existentes, como questões econômicas, sociais, culturais e políticas, que não se manifestam especificamente em um indivíduo ou outro, mas sobre grupos populacionais inteiros. Em segundo lugar, a democracia enquanto fórmula é apresentada em termos ideais, universais e absolutos, desconsiderando as formações socioeconômicas, históricas e culturais de cada sociedade à qual se projeta o método (CASTRO; RANINCHESKI, 2013).

Para Castro e Ranincheski (2013), a democracia comporta um significado substantivo que lhe dá muito mais profundidade. A ideia de democracia, segundo os autores brasileiros, repousa na igualdade, na pluralidade e na diversidade, em um contexto social e histórico definidos. Em outros termos, a democracia possui um significado constitutivo, expresso na “possibilidade de uma sociedade na qual as pessoas se envolvam, participem e se responsabilizem por decisões políticas (...) [e tenham] igualdade de condições de vida, e não simplesmente igualdade em termos de oportunidade” (CASTRO; RANINCHESKI, 2013, p. 123). Certamente, para que tal ideal seja alcançado, é necessário que algum método democrático de exercício político seja estabelecido, não sendo obrigatoriamente o modelo representativo. Os autores defendem, ainda, a ideia de que a consulta à população em momentos de decisões estruturais e impactantes é fundamental para a satisfação da democracia enquanto ideal.

Essa seria a grande contribuição da comunicação em relação à democracia: criar canais e disponibilizar instrumentos simbólicos, discursivos e estéticos para que as pessoas tenham condições de desenvolver mensagens relevantes e interessantes para resolver, com seus pares, os problemas que surgem em decorrência da vida em sociedade. Essa mesma função também se aplica às instituições políticas, que necessitam interagir entre si e com os cidadãos para seu correto funcionamento. A comunicação, portanto, é um meio de conclamar pessoas e instituições para que tanto estas quanto aquelas possam envolver-se e participarem das decisões políticas que as afetem direta ou indiretamente.

Há, entretanto, um déficit democrático que se expressa mesmo com o avanço tecnológico das comunicações e do incremento de instâncias comunicativas com as instituições políticas, como portais de órgãos de Estado e fóruns de discussão política (GOMES, 2008). O problema

seria, mais do que uma crise da democracia enquanto ideia, “o sistema de práticas, instituições e valores da política contemporânea à medida que se constata a sua distância de um padrão de democracia considerado ideal” (GOMES, 2008, p. 293). A falta de participação política observada pelos cientistas políticos seria decorrente da “desconexão entre a esfera em que se toma a decisão política e em que se controla o Estado, de um lado, e a esfera da cidadania, do outro” (GOMES, 2008, p. 296). Se é possível creditar à cultura política boa parcela de responsabilidade quanto à baixa participação política popular, é importante salientar que há, também, um problema de comunicação entre governantes e governados, em que aqueles não recebem corretamente as demandas e os posicionamentos políticos destes e acabam executando os seus projetos, de acordo com suas visões de mundo, sem lastro popular, ocasionando um descompasso na democracia.

Em momentos de ruptura com a democracia – não apenas enquanto ideia, mas também como forma –, como o que ocorre no Brasil atualmente, após o golpe parlamentar que destituiu a presidenta eleita Dilma Rousseff (PT)⁹, os problemas de comunicação entre as esferas mencionadas por Gomes ficam mais evidentes. Os processos de comunicação que se desenvolvem na esfera da cidadania são barrados na fronteira da esfera de decisão política, de modo que os governos possam tomar suas decisões em nome do povo, mas desconsiderando sua vontade e opinião. A democracia, sem uma comunicação efetiva entre as duas esferas, converte-se em fachada para o autoritarismo.

Se a comunicação pública é a instância de resistência e defesa da democracia, como defende Weber (2017), em momentos de ataque à democracia ela passa a ser truncada e sistematicamente interdita pelas instâncias do poder. Embora não se possa conter a comunicação pública, posto que se desenvolve pela comunicação de organizações sociais, grupos políticos, instituições de Estado, mídia e de cidadãos individuais entre si, acerca de temas relevantes para a sociedade, pode-se, por um lado, ignorar seu resultado – a opinião

9 Após um longo processo político e de desgaste midiático, iniciado logo após a confirmação de sua reeleição, a presidenta eleita do Brasil, Dilma Rousseff (PT), foi acusada de crime de responsabilidade fiscal pela oposição e teve pedido de impeachment aceito pelo presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB), após este ter sua chantagem política recusada pela mandatária brasileira. Após o cumprimento do trâmite ritualístico, eivado de vícios jurídicos, políticos e administrativos, Dilma Rousseff é destituída do cargo – sem a perda dos direitos políticos – e, em seu lugar, é conduzido o vice-presidente – eleito na mesma chapa de Dilma, em outubro de 2014, mas com atuação decisiva para a consumação do golpe –, Michel Temer (PMDB). Adota-se a expressão “golpe” por dois motivos: o primeiro é que, durante todo o processo de impeachment, não foi demonstrado juridicamente nenhum crime de responsabilidade fiscal cometido pela presidenta; o segundo é que, após sua condução ao cargo de presidente, Michel Temer adotou uma agenda reformista conservadora de alto impacto no corpo social, aliando-se a partidos e executando um projeto de país que foram derrotados nas urnas pela população brasileira.

pública – e, por outro, desvirtuar sua forma. Assim, a racionalidade e a publicidade dos argumentos é substituída por uma disputa de versões acerca dos interesses que pautam os debates, retirando o foco da questão do problema para os interesses, qualificados como não-públicos ou privados. A seguir, apresenta-se a dinâmica entre interesse público e interesse privado, explicando-se porque isso é tão importante para a comunicação pública.

3.2 Interesses Públicos e Interesses Privados

Como o interesse público é um dos pilares de sustentação dos processos de comunicação pública, ele age como um elemento legitimador das opiniões e dos debates públicos que se desenrolam. Qualificar ou delimitar as opiniões em função do interesse público confere peso e relevância tanto ao discurso quanto ao seu orador, por conta da amálgama entre as dimensões retóricas do *logos* e do *ethos* (ARISTÓTELES, 2005). Assim, situar-se ao lado do interesse público estabelece e/ou altera relações de poder entre debatedores, sendo, portanto, um instrumento retórico de suma importância política.

Mas, afinal, o que é interesse público? Como delimitá-lo? Hannah Arendt (1999) ajuda a pensar sobre a questão, embora não a aborde frontalmente. É a partir da distinção estabelecida pela autora entre Público e Privado que se pode estender os significados para as expressões interesse público e interesse privado, conferindo-lhes sentido. É necessário, contudo, dar um passo atrás das definições propostas por Arendt (1999) e considerar a delimitação de espaço público e espaço privado que a própria autora faz, para que se compreenda melhor o significado dos conceitos.

Remontando à Grécia Antiga, Arendt (1999, p. 37-47) define o espaço público como o espaço da *pólis* grega, um ambiente de liberdade e igualdade em que os cidadãos gregos desenvolviam sua vida pública através da política. A *pólis* é considerada um espaço de liberdade porque nela os homens estão livres das obrigações impostas pelas necessidades da vida, enquanto que é tomada como um espaço de igualdade porque todos os cidadãos ali presentes tinham o direito à fala, sem qualquer tipo de hierarquia os organizando. Assim, pelo discurso, os cidadãos expunham seus argumentos e opiniões para buscar encaminhar os temas públicos que debatiam, exercendo a política. É importante ressaltar, contudo, que o significado de cidadão, na Antiguidade, é muito distinto do significado contemporâneo, restringindo-se aos homens livres cujas necessidades estivessem atendidas, posto que “sem

ser dono de sua casa, o homem não podia participar dos negócios do mundo porque não tinha nele lugar algum que lhe pertencesse” (ARENDDT, 1999, p. 39).

O espaço privado, por sua vez, é o espaço do lar e da família. Diferentemente da *pólis*, o espaço doméstico era onde os homens viviam juntos por força das necessidades e das relações sociais e de parentesco, sendo a família “o centro da mais severa desigualdade” (ARENDDT, 1999, p. 41). Os patriarcas, chefes de família, comandavam as mulheres, os filhos e os escravos com mão de ferro e empregando a violência, sempre que considerasse necessário. Este era o espaço da satisfação das necessidades da vida – alimento e abrigo, principalmente – e de sua reprodução, garantindo a permanência da família ao longo do tempo. É daí que deriva a palavra economia, cujo significado é “organização da casa”, porque era pela construção e manutenção de um ambiente bem estruturado que o homem via suas necessidades sanadas e, assim, poderia deixar o lar e ingressar na vida pública da *pólis*.

Pode-se, então, delimitar o espaço público como esfera política, de convivência entre pares, espaço de igualdade, liberdade e justiça, e o espaço privado como esfera econômica, de manutenção e reprodução da vida, em que se desenvolve uma convivência forçada e desigual. A segunda é condição para a primeira, tanto historicamente quanto politicamente, posto que não pode um homem sem domínio de sua casa adentrar a vida pública. Esta é a única relação existente entre os dois domínios: de resto, são esferas completamente separadas, com regras, processos e resultados muito distintos entre uma e outra.

Arendt (1999, p. 59-62) prossegue, adiante, com a definição de Público, conceituado como “aquilo que pode ser visto e ouvido por todos” e aquilo “que é comum a todos nós”, significando, por extensão, o próprio mundo. Esse mundo, contudo, não é idêntico à Terra ou à Natureza, ao planeta, mas corresponde ao “artefato humano”, ao “produto de mãos humanas”, aos “negócios realizados entre os que, juntos, habitam o mundo feito pelo homem”. O Público, portanto, somente existe na medida em que os humanos, em alguma medida, o inventam: porque transformam o mundo e produzem artefatos, dispositivos e conduzem negócios, existem uns para os outros. É publicamente que o ser humano projeta a sua existência para além da própria vida biológica: realizando sua obra e deixando marcas sobre o mundo, passa a ecoar na eternidade.

O Privado, por sua vez, e contrariamente à situação do espaço público e do espaço privado, é definido em função do Público, significando exatamente a “privação”, o “ser privado da realidade que advém do fato de ser visto e ouvido por todos, privado de uma

relação ‘objetiva’ com eles decorrente do fato de ligar-se e se separar deles mediante um mundo comum de coisas, e privado da possibilidade de realizar algo mais permanente que a própria vida” (ARENDT, 1999, p. 68). Por essa razão que os feitos, por árduos e bravos que possam ser, realizados no ambiente doméstico não eram (e ainda não o são) valorizados: tratando-se apenas da satisfação das necessidades familiares, as realizações não se ligam a mais nada e a mais ninguém, a não ser àqueles que as usufruem. Mantém-se apenas a própria vida e dela nada resta que permaneça para o convívio público.

Este Privado, quando conjugado à propriedade, tinha uma significação distinta do entendimento moderno que hoje se dá: a propriedade privada era um espaço sagrado para os antigos, pois era lá onde o homem mantinha um lugar no mundo, realizando – ou, mais comumente, mandando que realizassem – as atividades que permitiam a manutenção de sua família. Tendo a propriedade da terra e de escravos, que lhe pudessem realizar os serviços, o homem estava apto a ingressar na vida pública, pois estava livre das necessidades, podendo dedicar-se aos negócios públicos. A propriedade privada, portanto, era uma condição para a participação na esfera pública – não no sentido de que somente àqueles que dispunham de riquezas era garantido o direito de ingressar na política, mas sim expressando a ideia de que somente um proprietário poderia dispor do tempo e da dedicação necessária ao exercício político –, sendo o elo entre a esfera privada e a esfera pública (ARENDT, 1999, p. 68-78).

Há duas alterações na percepção do Privado que modificam significativamente sua relação com o Público. A primeira advém da disseminação do cristianismo, que entende a salvação em âmbito individual – portanto, privado –, estimulando que cada pessoa cuidasse de seus afazeres, em seu ambiente próprio. Dessa forma, progressivamente a esfera privada deixa de ser encarada como um espaço de privação da possibilidade de perpetuar-se além da própria vida (ARENDT, 1999, p. 69). A segunda relaciona-se ao “moderno equacionamento entre a propriedade e a riqueza” (ARENDT, 1999, p. 70), em que, paulatinamente, a propriedade passa a ser encarada como condição e sinônimo de riqueza, e esta se vincula ao objetivo máximo da vida em sociedade: garantir condições para que os cidadãos – necessariamente proprietários – possam acumular riqueza privadamente. Em ambos os casos, deflagrara-se a primazia do Privado sobre o Público.

Público e Privado, mesmo que modernamente não equacionados, apresentam uma conexão profunda, a ponto do “desaparecimento da esfera pública [ser] acompanhado pela ameaça de igual liquidação da esfera privada” (ARENDT, 1999, p. 70). Ambas as esferas

coexistem e dependem uma da outra para sua afirmação, ainda que os domínios de ação de cada uma fossem, originalmente, bastante distintos. Contudo, com o passar do tempo, a separação vai diminuindo, de forma que se instaurem processos de publicização do privado – isto é, a “subordinação dos interesses do privado aos interesses da coletividade representada pelo Estado” – e processos de privatização do público – ou seja, “a revanche dos interesses privados através da formação de grandes grupos que se servem dos aparatos públicos para o alcance de seus próprios objetivos” (BOBBIO, 1987, p. 27). Estas dinâmicas de entrecruzamentos das esferas pública e privada vão, aos poucos, borrando as fronteiras entre elas, a ponto de, a partir da modernidade, os limites entre público e privado serem definidos política e discursivamente.

Compreendidas as relações entre Público e Privado, é necessário transpô-las para a questão do interesse. O interesse público estaria relacionado aos temas, acontecimentos e eventos que dizem respeito à coletividade, àquilo que é comum a todas as pessoas ou sua ampla maioria, ao bem comum, aos bens públicos, à sociedade como um todo. O interesse público está intimamente ligado ao exercício político e necessita ser trabalhado, divulgado e debatido em público, isto é, de forma que possa ser visto e ouvido por todos. Não há interesse público fora da esfera pública, porque não se pode tratar privadamente de assuntos atinentes à coletividade. O interesse privado, por sua vez, relaciona-se com as intenções e objetivos que indivíduos e/ou grupos específicos e particulares estabelecem para si, em benefício próprio dos interessados. Frequentemente, há pouca ou nenhuma consideração com a coletividade, assumindo-se, portanto, uma postura de privatização dos objetos e dos resultados sob interesse. O interesse privado é desenvolvido e maturado na esfera privada, pois geralmente está vinculado à satisfação de negócios e necessidades pessoais ou de grupos bem delimitados – como empresas, partidos, associações –, mas frequentemente é alçado à esfera pública, pois tem nesta prática a condição para a realização do próprio interesse.

Este comportamento decorre, exatamente, dos processos de publicização do privado e de privatização do público de que Bobbio (1987) fala. Como a fronteira entre os domínios público e privado tornou-se poroso e móvel, tornou-se corriqueira a apreciação pública de temas, acontecimentos e circunstâncias relativas à dimensão privada da sociedade – caracterizando uma publicização do privado. Por outro lado, nesse mesmo processo, há a utilização de espaços, bens e recursos públicos na consideração de questões iminentemente particulares, cujas recompensas são dirigidas a pouquíssimos indivíduos – em um movimento

de privatização do público. Dada essa configuração, a atribuição de um tema como de interesse público ou privado torna-se uma disputa, conduzida discursivamente pelos grupos envolvidos no debate. No caso de atestar-se que um tema é de interesse exclusivamente privado, idealmente, este deveria ser demovido da esfera pública para o âmbito estritamente privado daqueles interessados nele. Se for um tema de interesse público, de fato, este deve permanecer em debate, até que alguma providência possa ser tomada em relação a ele.

Observe-se, portanto, que situar um tema ou acontecimento como interesse público ou interesse privado já mobiliza, em alguma medida, processos de comunicação pública, posto que já se conforma um debate em torno deste. A permanência do tema em discussão, contudo, depende da habilidade dos interessados em defender o caráter público do interesse em pauta, por meio da demonstração argumentativa. Esse processo, entretanto, favorece a disseminação de interesses privados no ambiente público, já que é em função da exposição argumentativa que se determina o caráter do interesse. Frequentemente, interesses inteiramente privados, que beneficiam pouquíssimas pessoas, são apresentados e debatidos, às vezes por muito tempo, como um interesse público, que beneficiará a todos. Este, portanto, embora seja um procedimento indispensável da comunicação pública, acaba por se tornar um procedimento ambíguo, que polui e desvia a atenção da esfera pública de pautas coletivas, que demandam atitudes políticas, para a deliberação de temas absolutamente privados. Mesmo quando se trata do interesse público, a complexidade dos temas e das medidas que suscitam na esfera política mantém a disputa. Neste caso, ter-se-ia uma disputa pela hierarquia dos interesses públicos.

É fundamental, então, que se entenda os processos de comunicação que orientam a formação de um espaço público de discussão. Tal qual na Antiguidade, esses processos se desenvolvem na esfera pública, no espaço comum aos cidadãos. Há, contudo, algumas importantes mudanças entre a esfera pública antiga e a esfera pública contemporânea que devem ser consideradas para o correto entendimento destes processos. A seguir, conceitua-se melhor a esfera pública e se delineiam os fundamentos da comunicação pública, que permitem o desenvolvimento do debate público.

3.3 A Esfera Pública e Outros Fundamentos de Comunicação Pública

Se na Antiguidade a esfera pública coincidia, em alguma maneira, com o espaço público da *pólis*, visto que era necessário deixar o ambiente doméstico para partilhar com os demais

cidadãos dos negócios públicos, na modernidade e mais recentemente ocorrem transformações significativas na estrutura da esfera pública, que alteram radicalmente algumas de suas dinâmicas, sobretudo as referentes à comunicação. Alguns preceitos, contudo, mantiveram-se inalterados ao longo do tempo. Mesmo com o alargamento da economia sobre a esfera pública (ARENDE, 1999, p. 78-79), esta continua sendo o espaço da política – sobretudo da política em sentido restrito, relativo ao governo da sociedade. Mantém-se, também, como espaço de discussão racional, em que o uso dos argumentos prevalece sobre o imperativo da força.

Arendt (1999, p. 62) explica que “a esfera pública, enquanto mundo comum, reúne-nos na companhia uns dos outros e contudo evita que colidamos uns com os outros”. É, portanto, um espaço que permite o reconhecimento entre os cidadãos, sem que estes se misturem de maneira amorfa, dissolvidos em uma identidade completa. Os cidadãos, assim, conservam suas individualidades, ainda que consigam transcendê-las para apreciar temas e negócios em comum.

Modernamente, a esfera pública mantém essa característica, mas incorpora outras questões, assim como emerge de outra socialidade/sociabilidade. Se entre os gregos e romanos a esfera pública era composta pelos estratos sociais dominantes, estando aberta para todos aqueles que preenchessem as condições básicas, modernamente a esfera pública ressurgiu com uma classe social que, embora já bastante poderosa, encontrava-se privada do poder de Estado: a classe burguesa (GOMES, 2008). O padrão ideológico – isto é, os princípios que orientam sua constituição – de ambas, contudo, é o mesmo. Gomes (2008, p. 35) pondera que a esfera pública “deve ser compreendida como aquele âmbito da vida social em que interesses, vontades e pretensões que comportam consequências concernentes à comunidade política se apresentam na forma de argumentação ou discussão”, atendendo a três requisitos fundamentais: a palavra – os interesses devem ser enunciados –, trocas públicas conduzidas com razoabilidade e racionalidade – discussão dotada de sentido social, com argumentos dispostos em posições e contraposições – e obediência às leis da racionalidade e da discursividade – exposição de razões dispostas somente sob a forma de argumento (GOMES, 2008, p. 35-36).

Em um momento inicial, aqueles que adentram a esfera pública o fazem sob uma condição de paridade argumentativa, que se desfaz após o início do debate. Essa paridade tem por objetivo desautorizar toda autoridade e dominação, deslegitimando quem não se submeter

à esfera pública e à prova do melhor argumento. Pode-se afirmar, assim, que a esfera pública é a “esfera do raciocínio público ou do uso público da razão” (GOMES, 2008, p. 38). Este raciocínio sempre se realiza como debate, revelando, ao mesmo tempo, uma prática pedagógica de esclarecimento mútuo e uma prática agonística de crítica (GOMES, 2008, p. 39). A esfera pública acaba se constituindo, então, como o “âmbito discursivo-racional do modo de vida democrático moderno” (GOMES, 2008, p. 40). Assim, a esfera pública transforma-se em uma instância de mediação entre o Estado e a sociedade civil, tendo elementos seus absorvidos e institucionalizados pelo parlamento (GOMES, 2008, p. 44).

Este modelo de esfera pública, concebida não mais como um concílio de cidadãos para a condução de negócios públicos e para a visibilidade pública, mas como uma reunião de privados, que não participam das instâncias formais de poder, deixa de existir, a partir de mudanças estruturais que surgem com o passar do tempo. Tendo por gatilhos a mudança estrutural do Estado – em que se dilui o contraste entre este e a sociedade –, a desvinculação da propriedade como critério de acessibilidade à esfera pública (burguesa, é bom lembrar), as mudanças no âmbito das famílias e o desenvolvimento de novos meios e cultura de massas, as transformações na esfera pública burguesa a teriam degradado, segundo a visão de Jurgen Habermas (GOMES, 2008, p. 45-48). O resultado seria uma pseudoesfera pública, destituída de suas características fundamentais – acessibilidade, discutibilidade e racionalidade –, sendo estas substituídas pela consulta plebiscitária, desprovida de discussão racional, pela sedução e pela manipulação. A imprensa, que havia tido um papel fundamental na estruturação da esfera pública burguesa, a partir da dissolução das fronteiras entre as esferas do público, do privado e do íntimo, perde sua função de lugar, ocasião e meio de comunicação pública, tornando-se “um meio de circulação de opiniões estabelecidas às quais se espera uma adesão, (...) de um público reduzido a uma massa chamada de tempos em tempos a realizar decisões ‘plebiscitárias’” (GOMES, 2008, p. 49).

A esfera pública contemporânea, então, caracteriza-se por ser a esfera da representação pública dos interesses privados, revestidos de objetos de interesse público, com as posições sendo apresentadas de maneira cerimonial e protocolar para um público disposto a segui-las. Estando borradas as fronteiras entre a esfera pública e a esfera privada, aquela passa a funcionar segundo o modelo de mercado – que expressa esta –, em que a discussão e a troca pública de argumentos dá lugar a negociações e barganhas entre grupos de interesse e representantes do Estado. Nem mesmo a discursividade é um requisito inescapável: o

momento de decisão seguindo os protocolos da troca pública de argumentos – que já não servem para convencer, mas para encenar – é suficiente para dar legitimidade a todo o processo, frequentemente desenvolvido em negociações obscuras e longe dos olhos do público. Os meios de comunicação de massa, sobretudo os eletrônicos, complementam o teatro político, enfocando fragmentos discursivos que promovem uma visibilidade ampliada de argumentos que favoreçam suas próprias posições editoriais, e atestando confiabilidade ao processo (GOMES, 2008, p. 52-55).

Ainda assim, a esfera pública burguesa – ou liberal – manteve sua força como modelo de discussão democrática acerca de temas públicos. Mesmo que se tenha modificado fundamentalmente, a ponto de sua prática estar bastante afastada de sua ideia, teve muitos preceitos e características incorporados por organizações diversas, sendo inclusive institucionalizada pelo próprio Estado, especialmente na figura do parlamento. Sua principal função, atualmente, é servir como esteio normativo das relações que se desenvolvem na esfera pública, fornecendo os parâmetros fundamentais para a condução de debates públicos democráticos.

Como parte da esfera pública moderna, os públicos têm papel fundamental nos processos de comunicação que se desenvolvem em seu interior. Esteves (2011, p. 148) define o público como uma nova forma de sociabilidade entre as pessoas, ou seja, “um padrão específico de relações e interdependências sociais pelas quais os indivíduos estabelecem as suas próprias ligações”. Típica do mundo moderno, estrutura-se a partir de novas instituições sociais – como a ascensão da burguesia, a proliferação de *saloons*, *pubs* e outros espaços de reunião desses cidadãos burgueses e o surgimento da imprensa –, diferindo-se da multidão, forma de sociabilidade anterior, por sua dispersão física e seu caráter simbólico.

Embora o público possa se constituir como tal quando reunido fisicamente, uma importante característica sua é a “possibilidade de constituição de agrupamentos concretos de sociabilidade extremamente extensos, em virtude de seus elementos constituintes (...) não necessitarem de se encontrar num mesmo espaço físico, ou seja, dispensarem a co-presença física” (ESTEVES, 2011, p. 149). A dispensabilidade da co-presença física atribui-se, sobretudo, à segunda característica do público – seu caráter simbólico –, que garante uma “coesão interna de ordem espiritual”, gerada pela adesão a um “dado tema ou assunto que é mobilizador da atenção e dos interesses dos participantes” (ESTEVES, 2011, p. 149), conferindo identidade ao agrupamento. Em outras palavras, é por encontrarem-se vinculados

por um tema que os indivíduos não necessitam estar fisicamente reunidos para se constituírem enquanto público, o que permite sua expansão geográfica. A imprensa tem um papel fundamental na promoção e estruturação destes públicos, pois dissemina por um amplo espaço geográfico e em diferentes tempos uma pauta em comum, que possibilita aos cidadãos, espalhados por todo o país, estarem atentos a fatos importantes que acontecem local e nacionalmente.

Outras características importantes do público, conferidas por seu caráter simbólico, são as maiores homogeneidade e durabilidade da sociabilidade estabelecida por ele – o que lhe confere maior potencial de ação enquanto sujeito (coletivo) –, a dimensão reflexiva de sua interação, que tende à relação agonística característica da esfera pública liberal, e o caráter racional dessa reflexividade, em que as ações são calculadas pelos indivíduos, tanto visando a eficácia daquelas quanto encarando a possibilidade de responsabilização destes no interior do público. O caráter racional da interação do público promove, ainda, um deslocamento (parcial) dos conflitos e das lutas sociais para o domínio simbólico, transformando confrontos violentos em disputas argumentativas entre as partes. A reunião dessas características institui certa performatividade ao público, que se movimenta, se articula e se (re)organiza a partir de suas interações internas (ESTEVES, 2011, p. 151-153).

Diferentemente de outras formas de sociabilidade – como a multidão e a massa –, no público, a individualidade não se dissolve na identidade coletiva. Os indivíduos mantêm suas singularidades e, exatamente por conservá-las, podem entrar em disputas argumentativas em torno de certo tema. Os públicos, portanto, “afirmam esse seu coletivismo não contra a individualidade (de seus membros), mas no respeito (e mesmo na valorização) dessa individualidade” (ESTEVES, 2011, p. 157). A ideia proposta por Esteves (2011) vai ao encontro da explicação de Arendt (1999) acerca da esfera pública, em que os cidadãos encontravam-se reunidos, mas sem colidirem com os demais. Observe-se que, mesmo com as muitas transformações que sofreu a esfera pública, se manteve a individualidade dos seus partícipes como condição para o pleno desenvolvimento dos processos políticos da vida pública.

É importante considerar que, mesmo que contemporaneamente a esfera pública tenha-se degradado, pelos motivos expostos anteriormente, e os meios de comunicação tenham encetado a formação de massas, os públicos continuam se formando. Toda vez que emerge uma questão pública relevante, surgem também públicos distintos dispostos a debater e

procurar dar providências em relação à discussão empreitada. O que distinguirá o público da massa será sua atitude perante as informações que recebe e seus próprios pares, exigindo-se a consciência crítica e a atuação frente aos demais para que o público se forme.

Com a formação de um (ou mais) público(s) em torno de um tema de interesse público, movimentando-se, articulando-se e debatendo publicamente, no interior de uma esfera pública, instituem-se os processos de comunicação pública. Esta constitui-se a partir de três dimensões: a normativa, a fática e a crítica (WEBER, 2017, p. 38). A primeira relaciona-se ao caráter ético da comunicação desenvolvida pelos atores implicados, sejam eles do Estado, da sociedade ou da mídia, estabelecendo os critérios balizadores da comunicação pública, em respeito aos princípios democráticos. É relativamente a esta dimensão que se caracterizam as definições necessárias à explicação das dinâmicas da comunicação pública e se formulam as relações ideais entre os atores, entre si e em relação ao tema que os mobiliza.

A dimensão fática refere-se aos aspectos concretos da comunicação pública. Vinculam-se a ela as ações, os discursos, a visibilidade promovida para e pelos atores, em suma, toda produção e circulação de informações e produtos de comunicação voltados à formação de relações, empregados estrategicamente. Aqui, evidenciam-se as redes de comunicação acionadas pelos atores, expõem-se as tensões entre a delimitação do que é público e do que é privado e revelam-se as relações de poder que permeiam todo o corpo social. Ainda segundo Weber (2017, p. 38), esta dimensão “abriga ao mesmo tempo a publicidade necessária à democracia e as estratégias capazes de potencializar a comunicação em busca de apoio, votos, opiniões que quando aderidos resultem numa imagem pública favorável com positiva repercussão”. Para Esteves (2011, p. 203), a tensão permanente entre normatividade e faticidade é a responsável pelo caráter processual da comunicação pública.

A dimensão crítica, por sua vez, “é marcada pela reação e contribuição dos públicos e instituições ao *debate público*” (WEBER, 2017, p. 38, grifo da autora). Fundamenta-se na capacidade dos públicos argumentarem racionalmente e de forma relacional, absorvendo as considerações que difiram de suas posições e reformulando sua argumentação. Também envolve um caráter de vigilância sobre os poderes constituídos, a partir da manifestação dos públicos, da mobilização social e do movimento de redes de comunicação (WEBER, 2017, p. 39).

Tomando-a como processo, a comunicação pública fundamenta-se em três práticas: a publicidade, a crítica e o debate (ESTEVES, 2011, p. 190). A publicidade é uma condição da

comunicação pública, significando aqui “publicitação, o ato de tornar público algo: dar a conhecer opiniões, ideias, fatos, situações ou até mesmo pessoas (aquele que publicita ou aquele que é objeto de publicitação)” (ESTEVES, 2011, p. 190). Refere-se ao fato de que a comunicação pública deve ser feita em público, aos olhos de todos, visível, para conhecimento geral, em oposição aos atos secretos possibilitados pelas comunicações privadas.

É ainda relativa à prática da publicidade que se vincula a esfera de visibilidade pública. Esta é entendida como “a cena ou o proscênio social, aquela dimensão da vida social (...) que é visível, acessível, disponível ao conhecimento e domínio públicos” (GOMES, 2008, p. 134). Refere-se aos processos e meios de promoção e visibilização de fatos, argumentos e pessoas públicos, sem os quais não se poderia constituir uma esfera pública, posto que todo ato e debate permaneceriam secretos. Essa esfera se difere da esfera de discussão pública por apresentar um caráter meramente expositivo, sem incorporar a dimensão argumentativa. Tal separação é importante porque leva à compreensão de que não necessariamente a exposição aos argumentos e à possibilidade do debate, na esfera pública contemporânea, coincidirão. É frequente, inclusive, que estes configurem processos dissociados, com diferenças espaciais e temporais significativas, que podem mesmo alterar o andamento do debate público. Embora haja muitas formas de se fazer visível, é inegável que os meios de comunicação de massa sejam fundamentais para a esfera de visibilidade pública.

A crítica é uma prática comunicacional essencial para a concretização da comunicação pública. Consiste na “tomada de posição relativamente a temas, assuntos, ou problemas presentes na comunicação pública; ou, mais precisamente, ao exercício de juízos para as diversas opiniões que foram objeto de publicitação” (ESTEVES, 2011, p. 193). Relaciona-se diretamente à singularidade manifestada pelos indivíduos no interior do público, na medida em que cada um formulará seu juízo próprio acerca de um tema qualquer, podendo, claro, estar em consonância com seus pares. Também é um exercício de racionalidade, posto que os juízos publicitados são expostos a testes de validade pelos demais e, à medida que são assimilados ou refutados, precisam ser refinados ou reestruturados, configurando, então, um “mecanismo de controle pragmático dos enunciados proferidos [na esfera pública]” (ESTEVES, 2011, p. 193).

Por sua vez, o debate é o processo pelo qual a comunicação toma forma e se manifesta concretamente. Ainda segundo Esteves (2011, p. 195), o debate “estabelece a concatenação de

todas as demais [práticas de comunicação] e se entretetece, pois, muito estreitamente, com a publicidade e a crítica, para dar uma forma final concreta à comunicação pública”. Ou seja, é pelo debate que se estabelece intra e entre públicos que opiniões, ideias, fatos e pessoas são publicitados e são submetidos à crítica racional por parte dos indivíduos. O debate organiza e processa as posições referentes aos temas, possibilitando, ao mesmo tempo, o reposicionamento dos atores e a reorganização da opinião pública, aqui entendida como resultado, mesmo que provisório, do processo do debate. Sua importância para a compreensão da comunicação pública e do objeto de pesquisa que se apresenta leva a uma elaboração mais detalhada na seção a seguir.

3.4 Debate Público e Opinião Pública

Na abordagem de Weber (2017), o debate público constitui a própria comunicação pública, por ser o processo pelo qual os diferentes atores – públicos, instituições estatais, organizações privadas, movimentos sociais – se relacionam e disputam a legitimidade de suas posições frente aos temas que os mobilizam. Necessariamente, estes temas precisam ser de interesse público, devem atingir a coletividade de alguma maneira concreta. Mas também a definição do que é interesse público ou privado se estabelece mediante o debate, colocando-o, de fato, no centro da comunicação pública.

Esteves (2011, p. 197) considera o debate público a pedra-de-toque da comunicação pública, sendo não apenas o elemento que confere sentido próprio a esta, mas “ao mesmo tempo o elemento responsável também por imprimir a esta comunicação uma orientação de caráter essencialmente racional (no plano cognitivo, assume um valor de esclarecimento e, a nível moral, uma força de emancipação)”. Ou seja, o debate eleva a consciência do público sobre um tema, enquanto confere poder a este pelo processo de argumentação racional, que o leva à tomada de decisão. É pelo debate público que a democracia se manifesta e se fortalece, pois este sintetiza os princípios da igualdade (argumentativa) e da diferença (de opinião).

Para que o debate se desenvolva plenamente, algumas condições devem ser atendidas. Gomes (2008, p. 120-121), seguindo o modelo de Habermas, postula que os indivíduos envolvidos no processo de debate devem fazer uso da argumentação racional, a qual obedece a duas exigências – uso de procedimentos demonstrativos e obtenção de consenso, ainda que provisório e parcial. O filósofo ainda afirma que o debate precisa ser aberto, no sentido de que tanto o objeto quanto as razões utilizadas devem obter visibilidade, tornando-se acessíveis a

todos os envolvidos. Por fim, o autor ainda destaca que o debate deve ser conduzido por indivíduos na condição de cidadãos comuns, despojando-se dos poderes proporcionados por suas posses, seus cargos ou pelo prestígio associado a seus nomes, para que prevaleça no debate, de fato, os melhores argumentos. Resumidamente, são condições ideais do debate público a racionalidade, a visibilidade, a acessibilidade e a não-coerção dos participantes e dos argumentos.

Adotando-se essa perspectiva, observa-se no debate público uma forte conotação deliberativa. Ainda que não se pretenda, necessariamente, a tomada de uma decisão política com o debate, este forma um processo de troca – de informações, de técnicas, de experiências – que permite o conhecimento e o reconhecimento do outro (MARQUES, 2009). Segunda Ângela Marques (2009, p. 13), “a deliberação requer que os indivíduos sejam capazes de dialogar através de suas diferenças a fim de chegar a uma melhor compreensão de um determinado problema e/ou à sua solução”, de forma a contribuir “para o bom funcionamento da democracia”. A deliberação proporciona uma dinâmica de interação ao mesmo tempo cooperativa e conflitiva entre os atores, posto que, enquanto discordam sobre alguma questão, auxiliam na formação da opinião do outro ao levá-lo a considerar outras perspectivas sobre o tema. Ainda, a deliberação tem por princípios a igualdade, a publicidade, a reciprocidade, a reflexividade, a prestação de contas, a autonomia, a ausência de coerção e o respeito mútuo (MARQUES, 2009, p. 14), ao passo que a caracterização do debate público feita por Gomes (2008) expressa, explícita ou tacitamente, todas essas características.

O debate público, atualmente, apresenta características que o fazem diferir do modelo proposto nos anos 1960 por Habermas e apresentados por Gomes (2008). Se mantém, enquanto princípios, os mesmos pilares fundamentais do debate habermasiano, o alargamento da esfera pública, com a proliferação dos meios de comunicação de massa – incluindo a internet –, propiciou um aumento muito expressivo no volume de contribuições possíveis acerca de um tema. Dependendo da relevância deste e das circunstâncias de sua discussão, pode ser impossível que todos consigam acompanhar tudo que está sendo dito e feito pelos demais. Além disso, na era da comunicação quase instantânea via internet, com inúmeras plataformas digitais para conexão de pessoas e disponibilização de dados, os debates extrapolaram a dimensão verbal dos discursos, abrangendo também outras linguagens, como a música, o vídeo e as ações de rua. Na esfera pública contemporânea, toda manifestação é

passível de ser considerada e, a depender de sua capacidade aglutinante, pode alçar maior visibilidade e, assim, contribuir mais decisivamente com o debate.

O debate é, portanto, uma instância participativa que depende diretamente do envolvimento do cidadão. No momento em que não se envolve diretamente, não se manifesta, o cidadão vira mero espectador do debate, tornando-se refém das interpretações e edições proporcionadas pelos meios de comunicação de massa e mesmo por outras pessoas, que não estão diretamente vinculadas às organizações midiáticas, mas detém conhecimentos técnicos suficientes para editar mensagens midiáticas. É desta condição contemporânea do debate que surgem, separadamente, as esferas de visibilidade pública e de discussão pública: para passar de uma à outra, é necessário o esforço ativo, consciente, crítico e público do cidadão.

Já que se afastou do modelo normativo do debate público para se considerar sua dimensão fática, é preciso lembrar que há uma série de interdições possíveis a este. Por um lado, “o debate público poderá ser limitado pelos enquadramentos impostos pelas mídias de massa em relação aos discursos da sociedade e dos políticos; manipulado por organizações, ou amplificado pelas redes sociais” (WEBER, 2017, p. 37), o que intervém diretamente na dimensão, profundidade e acuidade de um debate. Por outro lado, as instâncias de poder, sobretudo o Estado, pode simplesmente interromper o debate pelo uso da força, especialmente quando o rumo do debate não favorece as posições de governo ou de Estado – ainda que seja absolutamente antidemocrático tomar tal medida, em épocas de ruptura com a democracia por meio de golpes de Estado, essas situações vêm se proliferando demasiadamente. A ausência de partes importantes para a condução do debate, ainda, configura também uma espécie de interdição, já que exclui a possibilidade da contradição e da contraposição de argumentos, ocasionando uma espécie de monismo que não colabora para a resolução democrática de uma situação qualquer.

O debate público pode ocorrer, sobretudo na esfera pública contemporânea, em múltiplas arenas, simultaneamente. Para cada arena, uma linguagem particular e um público, que pode se sobrepor ao público de outra arena de debate. Cada uma cumprirá uma função no processo mais geral do debate público: algumas serão mais expositivas, algumas serão organizativas, outras ainda serão deliberativas, de onde se tomará alguma decisão política. Mesmo com uma diversidade de espaços, momentos e situações em que se desenvolve, não se pode falar em “debates públicos” sobre um mesmo tema, visto que a expressão “debate público” designa o

processo abrangente que envolve a visibilização e discussão públicas de um dado tema, não importando sua quantidade.

Deste processo de debate emergirá a chamada opinião pública. Segundo Gomes (2008, p. 41), a opinião pública apresenta duas características: se considerada materialmente, ela é “um conjunto de posições e disposições, um conjunto de teses”, do qual se extrai um “razoável e possível consenso”, constituindo uma consideração, um modo de ver, uma concepção, convicção, posição; se tomada pela sua origem, “é um conjunto de concepções resultante do tirocínio de um público apto a julgar, da discussão crítica na esfera pública”. É o resultado, por vezes parcial e provisório, por vezes completo e definitivo, do processo de argumentação empreendido pelo público.

A opinião pública não necessariamente é um todo homogêneo, abraçado por todos os participantes do debate. Podendo ser parcial, basta que seja um consenso – isto é, que, ao menos temporariamente, uma proposição, uma decisão, uma atitude, suspenda o debate. Contudo, muitas vezes o consenso não se estabelece, seja porque o nível das argumentações é muito alto e a indecisão permanece, seja porque as partes encontram-se irredutíveis em suas convicções – o que, de certa forma, desqualificaria o debate, visto que é necessária a disposição à mudança de opinião por parte dos participantes do debate para que este se desenvolva plenamente –, momento em que se diz que a opinião pública está dividida. Conforme a necessidade e a conveniência de quem se encontra no poder, essa possível discordância pode ser valorizada a ponto de se qualificar a opinião pública como dividida, ou pode ser minimizada a ponto de uma profunda divisão ser diminuída a uma mera contrariedade dos vencidos.

A comunicação pública, portanto, é um processo de interação que decorre da mobilização de um ou vários públicos no seio da esfera pública. Os públicos são mobilizados a partir de temas, eventos ou acontecimentos de interesse público, que deflagram uma intensa manifestação de seus membros. A diversidade de pontos de vista, a racionalidade dos discursos, a acessibilidade da discussão e a visibilidade das pessoas, dos argumentos e dos fatos são condições essenciais para a conformação do debate público. Concorrem para tal instituições do Estado, organizações privadas, movimentos sociais e a mídia, que se envolvem direta e indiretamente na condução do debate. Da discussão pública que se forma, emerge a opinião pública, frequentemente parcial e provisória, que expressa a vontade do público. A efetividade da comunicação pública depende, por um lado, da “impermeabilidade das

instituições do Estado em relação à palavra social” e à capacidade dos públicos “de se organizar e reivindicar” (WEBER, 2017, p. 37). Ainda assim, a comunicação pública é expressão da democracia, princípio sem o qual não pode existir.

4 A GÊNESE E O DESENVOLVIMENTO DO DEBATE PÚBLICO SOBRE A PROPOSTA DE EXTINÇÃO DA FZB

Neste capítulo, explora-se o objeto desta pesquisa, que se constitui no debate sobre a proposta de extinção da Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul. Para chegar a esse objeto, é necessário trilhar alguns caminhos. Inicialmente, descreve-se a FZB, com sua história e suas funções, para contextualizar o objeto de disputa. Em seguida, abordam-se as tentativas de extinção da instituição, ambas ocorridas na mesma gestão do Estado. Após, apresenta-se a sequência dos eventos mais importantes que constituíram este debate público, formado em torno da possibilidade de extinção da entidade. Por fim, fornece-se uma breve atualização da questão, com o desenrolar das ações para além do período em análise nesta pesquisa.

4.1 A Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul

Há mais de 40 anos, Euclides Triches, governador indicado pelo regime militar e eleito pela Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (ALERGS) em 1971, autorizava a criação de uma instituição pública destinada a manter e administrar áreas e recursos naturais, protegendo sua flora e fauna. Nascia a Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul (FZB), entidade da administração indireta do Estado que congregaria outras três instituições, já existentes na época: o Jardim Botânico, situado em Porto Alegre; o Parque Zoológico, localizado em Sapucaia do Sul; e o então Museu Rio-Grandense de Ciências Naturais, também sediado em Porto Alegre. Congregava-se, em uma única instituição, os principais órgãos públicos relacionados a questões ambientais e, assim, se facilitava a gestão de áreas protegidas no Estado, tanto pela concentração dos recursos quanto pela integração de processos e pessoal.

Após ser aperfeiçoada e ter-se consolidado como instituição de renome internacional no cenário da pesquisa ambiental ao longo de 12 mandatos estaduais, a FZB enfrenta sua maior crise: o governador José Ivo Sartori (PMDB), sob justificativa de readequação da estrutura administrativa e financeira do Estado, tenta extinguir a entidade. Além do Projeto de Lei (PL) 246/2016, aprovado na ALERGS em 21 de dezembro de 2016, que incluía a FZB em um pacote de extinção com mais oito fundações públicas, houve uma tentativa anterior do governo de extinguir a instituição. Em julho de 2015, era editado, em regime de urgência, o

PL 300/2015, que visava extinguir apenas a FZB. O fato de a equipe de governo ter escolhido especificamente a FZB para iniciar o plano de redução da administração indireta não pode ser configurado como mero acaso, mantendo relações com o modelo de desenvolvimento adotado pelo governo e levantando dúvidas acerca do que este entende ser prioritário na gestão da coisa pública.

Assim, por um ato do próprio governo que a mantém, a FZB converte-se em objeto de disputa entre movimento ambientalista e parte da sociedade gaúcha, que deseja a permanência e a qualificação de seus serviços, e o governo e outras parcelas da sociedade gaúcha, que acreditam que a extinção da fundação colaborará na retomada financeira e administrativa do Estado. Torna-se fundamental, portanto, conhecer esse objeto – sua história, suas atividades e funções administrativas e ecológicas – para aprofundar a análise do debate que se desenvolve em torno da medida.

4.1.1 A História da FZB

Em 20 de dezembro de 1972, por meio da lei nº 6.497, é instituída a Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul, uma fundação pública de direito privado, cujo objetivo, no momento de sua criação, é “manter e administrar áreas destinadas à proteção e preservação da flora e da fauna e de outros recursos naturais” (RIO GRANDE DO SUL..., 1972). Ainda de acordo com essa lei, o Jardim Botânico – criado em 1958 pelo Irmão Teodoro Luís, durante mandato de Ildo Meneghetti, e localizado em Porto Alegre (FZB, 2008) – e o Parque Zoológico – criado em 1962, no governo de Leonel Brizola, com sede em Sapucaia do Sul –, pertencentes à Secretaria de Desenvolvimento Regional e Obras Públicas, além do Museu Rio-Grandense de Ciências Naturais – inaugurado em 1955 e localizado em Porto Alegre –, então vinculado à Secretaria de Educação e Cultura, passariam a estar sob comando da FZB. Após 15 meses, em março de 1974 as atividades da FZB se iniciam efetivamente.

No momento de sua criação, são atribuídos como patrimônios da FZB – além dos bens móveis e imóveis das referidas instituições que passam a fazer parte de sua estrutura administrativa – espécies de fauna e flora, veículos e maquinários pertencentes às três entidades, além de bens móveis ou imóveis a ela transferidos em caráter definitivo por pessoas de direito público ou privado, nacionais ou internacionais, e doações e heranças de pessoas naturais ou jurídicas, públicas ou privadas. Neste momento, a FZB praticamente não possui patrimônio próprio, consistindo sua base material na herança proveniente da

incorporação das demais instituições sob sua tutela. A lei, contudo, deixa aberta a possibilidade de o próprio Estado, além de pessoas naturais ou jurídicas privadas, poderem fazer doações – sobretudo de coleções científicas e maquinários – para a nova entidade. Suas receitas provém de três fontes: contribuições do Estado em seus três níveis federativos, diretamente ou via entidades da administração indireta – autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista; rendas provenientes de vendas de ingressos, aluguéis de áreas para eventos e prestação de serviços a setores da sociedade; e quaisquer outros recursos que lhe forem destinados. Essa última fonte pode ser traduzida, principalmente, em tempos mais recentes, nos recursos captados junto a bancos, organizações não-governamentais e agências de fomento à pesquisa, nacionais e internacionais.

As finalidades propostas para a FZB pela lei que a criou foram as seguintes:

I – manter uma coleção de plantas e de espécimes animais vivos da flora e fauna nacional e estrangeira e coleções de estudo de ciências naturais;

II – proporcionar condições para estudos e pesquisas por parte de investigadores nacionais e estrangeiros sobre História Natural;

III – colaborar com os poderes públicos na preservação dos recursos do meio ambiente;

IV – desenvolver outras finalidades compatíveis com as suas finalidades (RIO GRANDE DO SUL..., 1972).

Tais finalidades não apresentaram maiores novidades em relação às finalidades dos órgãos que integraram a FZB, posto que é essencial a um jardim botânico manter coleções vivas de plantas, a um parque zoológico, plantéis de animais e a um museu de ciências naturais, coleções de estudo. Também faz parte da natureza dessas instituições permitir a pesquisa e o estudo, já que são locais de acúmulo de informações e dados, permitindo a observação e a experimentação. A coordenação centralizada dos três órgãos, contudo, abre a possibilidade destes poderem colaborar diretamente com os poderes públicos – sobretudo os poderes executivos estadual e municipais – na elaboração de estratégias de manejo e preservação dos recursos naturais, de maneira integrada.

Por fim, a estrutura administrativa mínima da FZB é estabelecida a partir de um presidente, um Conselho de Administração – composto pelo presidente da FZB, dois representantes de universidades gaúchas, um representante dos municípios da região metropolitana de Porto Alegre e três representantes do governo do Estado – e um Conselho

Curador – composto de três membros indicados pelo governador –, todos nomeados pelo governo do Estado. As competências e atribuições do presidente e de cada conselho foram deixadas para o estatuto da FZB fixar. Quanto aos trabalhadores, passaram a integrar os quadros da FZB todos os servidores dos órgãos anteriores, além de, eventualmente, servidores de outros órgãos do Estado (RIO GRANDE DO SUL..., 1972).

No ano seguinte, aprova-se o estatuto da FZB, que, além da descrição pormenorizada de sua estrutura administrativa e das competências de sua cúpula diretiva, traz complementações importantes a suas finalidades. Os incisos ganham nova redação e novos itens, contemplando mais precisa e tecnicamente a gama de objetivos a que uma instituição responsável pela conservação do meio ambiente deve atender. Passam a ser finalidades da FZB:

I – manter e administrar áreas e estabelecimentos destinados à proteção e preservação da flora, da fauna e de outros recursos naturais, como parques zoológicos, jardins botânicos, museus e estabelecimentos similares relacionados com o seu objetivo;

II – manter uma coleção de plantas e de animais "*in vivo*", nacionais e estrangeiros, e coleções de estudo de ciências naturais;

III – proporcionar condições para estudos e pesquisas, por parte de investigadores nacionais e estrangeiros, sobre ciências naturais, promovendo a difusão dos resultados obtidos;

IV – colaborar com os poderes públicos na preservação e conservação dos recursos do meio ambiente;

V – desenvolver atividades científicas, culturais, recreativas e turísticas, inclusive através de convênios com entidades públicas e privadas;

VI – assessorar os poderes públicos em matéria pertinente ao uso dos recursos naturais;

VII – realizar outras atividades compatíveis com as suas finalidades (RIO GRANDE DO SUL..., 1973).

Observe-se que, primeiramente, há uma definição explícita de que administrar e manter os estabelecimentos que integram a FZB – Jardim Botânico, Parque Zoológico e Museu Rio-Grandense de Ciências Naturais – e outras áreas destinadas à preservação da fauna e da flora constituem uma finalidade da entidade, algo não abordado na lei nº 6.497/1972. Também foi incluído, como finalidade, o desenvolvimento de atividades científicas, culturais, recreativas e turísticas, o que institucionaliza a retribuição à sociedade, em alguma medida, das atividades

exercidas na FZB. Acrescenta-se, ainda, a necessidade de divulgação dos resultados obtidos por pesquisadores que façam uso das instalações da FZB em suas pesquisas, atendendo assim ao princípio da publicidade da administração pública. E, por fim, uma separação aparentemente pequena, mas com grande significado para a compreensão da abordagem da instituição quanto as questões ambientais: distingue-se a conservação e preservação do meio ambiente do uso de recursos naturais. Em ambos os casos, a FZB detém competência para participar dos processos junto aos poderes públicos, contudo, ao separar as ações, indica que a conservação inviabiliza o uso dos recursos e que cada ação atende a objetivos distintos em relação ao meio ambiente.

Ainda nessa época, por meio do decreto nº 22.818/1973, a FZB é vinculada à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional e Obras Públicas, à qual deve responder política e administrativamente. No ano seguinte, 1974, a área do Parque Zoológico é definitivamente transferida para a FZB, que inaugura suas atividades. Importante ressaltar que, junto ao Parque Zoológico, há uma extensa área verde que integra o Horto Florestal Balduíno Rambo, administrado por aquele e, por consequência, pela FZB. Localizado entre Sapucaia do Sul e São Leopoldo, o Horto Florestal presta importantes serviços ambientais às regiões do entorno, além de servir de local para o desenvolvimento de experiências e técnicas em recuperação de áreas degradadas e manejo de eucaliptal (FZB, s/d).

Ao longo dos anos, a FZB passou por diversas pastas do poder executivo. Estando subordinada primeiramente à Secretaria do Desenvolvimento Regional e Obras Públicas – renomeada, em 1975, para Secretaria do Interior, Desenvolvimento Regional e Obras Públicas –, a entidade passou, em 1979, para o comando da Secretaria de Cultura, Desporto e Turismo e, no ano seguinte, fica sob supervisão da Secretaria da Agricultura – renomeada, em 1983, para Secretaria da Agricultura e Abastecimento (FZB, s/d, p. 5). É sob o comando desta pasta que, em 1981, a FZB e o agora Museu de Ciências Naturais são transferidos para a sede recém-construída no interior do Jardim Botânico, local em que permanecem até hoje (site FZB). Mesmo com a sucessiva troca de pastas, a FZB continuou desenvolvendo suas atividades e qualificando seus órgãos executores, ampliando as coleções de plantas e animais, recebendo pesquisadores e ganhando o reconhecimento da sociedade.

Em 1999, acontece uma importante reorganização da estrutura político-administrativa do Estado e é criada uma secretaria dedicada às questões ambientais, a Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA) – renomeada, em 2014, para Secretaria do Ambiente e

Desenvolvimento Sustentável, mas mantendo a mesma sigla. Com isso, organiza-se o setor ambiental no estado gaúcho e a FZB passa a integrar o Sistema Estadual de Proteção Ambiental (SISEPRA) como órgão executor, juntamente à Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luis Roessler (FEPAM) e a própria SEMA, todos sob responsabilidade do Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA). Assim, a área ambiental do Estado, ainda contando com o apoio de outros órgãos e secretarias estaduais e municipais, ficou estruturada da seguinte forma: o CONSEMA é o órgão superior, de caráter deliberativo e normativo; a SEMA é o órgão central, coordenando as atividades das demais entidades; e a FZB e FEPAM são os principais órgãos executores, este responsável pela fiscalização e pela concessão do licenciamento ambiental de empreendimentos públicos e privados, e aquele responsável pela pesquisa, conservação e educação ambiental.

Em 2002, a FZB elabora e aprova novo estatuto, quase trinta anos após a publicação do estatuto em vigência. As grandes alterações do novo estatuto referem-se às competências das instâncias diretivas, com maior detalhamento das situações em que cabe a ação de algum dirigente. Há, contudo, três inclusões na redação das finalidades que expressam bem a evolução das pesquisas científicas, por um lado, e a adaptação da instituição, por outro. Destacam-se, a seguir, as novas redações das finalidades alteradas:

II – manter coleções de plantas e animais *in vivo*, **nativas e exóticas**, e coleções de estudo de ciências naturais, **visando à conservação do patrimônio genético**;

V – desenvolver atividades científicas, **conservacionistas, educacionais**, culturais, recreativas e turísticas, inclusive por meio de convênios com entidades públicas e privadas (RIO GRANDE DO SUL..., 2002, [grifo nosso]).

Em primeiro lugar, a substituição, no inciso II, de “nacionais e estrangeiras” por “nativas e exóticas” demonstra uma evolução de compreensão dos aspectos ecológicos e fitossociológicos que determinam a ocorrência de uma espécie, animal ou vegetal, em certo lugar, substituindo a categoria geopolítica por uma categoria ecológica, mais adequada. A segunda alteração decorre do aprofundamento dos estudos genéticos e a possibilidade, então recém-descoberta, de intervir nos organismos em nível molecular e gerar novas espécies: nesse novo cenário, conservar o patrimônio genético torna-se uma necessidade fundamental, até mesmo como questão de soberania nacional. Por fim, a inclusão dos adjetivos conservacionistas e educacionais ao rol de atividades desenvolvidas pela fundação reafirma,

institucionalmente, práticas já executadas pelos órgãos executivos da FZB, bem como promove novo enfoque ao planejamento e execução das ações voltadas à população, afinadas às ideias emergentes nos estudos ambientais.

4.1.2 As Funções da FZB

A partir das finalidades estabelecidas nos dois estatutos, a FZB passou a desenvolver uma série de atividades. De acordo com seu site institucional, são desenvolvidas as seguintes atividades:

- pesquisa em biodiversidade de fauna e flora;
- inventários florísticos e faunísticos (necessários em projetos de licenciamento ambiental);
- diagnóstico e mapeamento de ecossistemas;
- bioindicação e monitoramento ambiental;
- análise de sementes florestais;
- recuperação de flora em áreas degradadas;
- resgate de flora e transplante de vegetais;
- projetos de reposição florestal;
- desenvolvimento de estudos e preservação de patrimônio fóssil;
- consultoria em arborização e ajardinamento;
- elaboração de laudos e perícias técnicas;
- identificação de material biológico;
- microscopia eletrônica de varredura;
- produção e comercialização de mudas de árvores nativas, plantas ornamentais e medicinais;
- produção e comercialização de peçonha de ofídios;
- difusão científica, por meio da Revista Iheringia, séries Botânica e Zoologia;
- cursos e palestras sobre fauna e flora;
- realização de visitas orientadas aos órgãos executores, além de outros eventos culturais;

- campanhas de conscientização ambiental;
- capacitação de recursos humanos (sobretudo o treinamento de agentes públicos para o trato com animais silvestres e peçonhentos);
- promoção do lazer e do contato com a Natureza;

Analisando a longa lista de atividades executadas pela FZB, observa-se que a instituição, em primeiro lugar, atua em diversas frentes para cumprir seu objetivo de conservar a fauna, a flora e os recursos naturais do estado gaúcho – da pesquisa direta em campo à produção de mudas nativas, passando por atividades educativas com o grande público – e, em segundo lugar, realiza serviços essenciais para o exercício consciente e atualizado da gestão ambiental do Estado. A entidade ainda presta serviços importantes para alguns entes privados, como identificação de material biológico, consultoria em arborização, microscopia eletrônica e comercialização de mudas nativas. E há, ainda, outras quatro atividades importantes desenvolvidas pela FZB que não constam na lista: a elaboração (já completa) do zoneamento ecológico-econômico do Rio Grande do Sul; a manutenção de aproximadamente 3 mil exemplares-tipo¹⁰ – de valor incalculável, a coleção tem função primordial para a epistemologia biológica, posto que fundamentam a descrição de espécies, a maioria endêmicas da região; a recuperação de animais silvestres feridos e/ou encontrados em cativeiro – atividade realizada pelo Centro de Triagem de Animais Silvestres (CETAS), vinculado ao Parque Zoológico; e a elaboração da lista de espécies de fauna e flora ameaçadas de extinção no Rio Grande do Sul – instrumento de monitoramento ambiental, que precisa ser levantado a cada quatro anos. Todas as atividades descritas necessitam de conhecimento acumulado e altamente especializado, exigindo corpo técnico especializado e integralmente dedicado.

Mesmo com essa vasta gama de atividades desenvolvidas, a FZB apresenta uma estrutura organizacional relativamente enxuta. São dois conselhos (administrativo e curador) e uma presidência; três assessorias (técnica, jurídica e de gabinete); quatro coordenadorias (educação ambiental, planejamento e projetos, projetos especiais e comunicação social); e quatro diretorias executivas (Jardim Botânico, Parque Zoológico, Museu de Ciências Naturais e Administrativo-Financeira). Ao todo, são 188 servidores e funcionários à disposição da fundação, dividindo-se entre cargos de diretoria, técnico-administrativos e corpo técnico.

10 Espécimes biológicos nos quais um autor se baseia para a descrição de um novo *taxon* biológico.

Enquanto os cargos de cúpula são indicações políticas do governo, os cargos técnico-administrativos e o corpo técnico são preenchidos por meio de concurso público, estando os servidores vinculados à Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). O orçamento da FZB está estimado em R\$ 28 milhões (AUDIÊNCIA PÚBLICA, 2017), embora apenas R\$ 3,83 milhões tenham sido destinados pelo poder executivo à instituição em 2015 (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 09/02/2018). O restante dos recursos da entidade foram captados junto a agências nacionais e internacionais de pesquisa, bancos nacionais e internacionais e entidades privadas, em geral para projetos específicos.

A partir das finalidades e atividades desenvolvidas pela FZB, busca-se traçar a importância da instituição para o Estado, a sociedade e o meio ambiente gaúchos, amparada em quatro pilares. O primeiro é a execução de serviços técnicos fundamentais ao Estado para que este cumpra suas obrigações legais relativas ao meio ambiente – como a elaboração da lista de espécies ameaçadas de extinção – e de gestão ambiental – como o zoneamento ecológico-econômico (em que se delimitam áreas sensíveis para a exploração econômica) e a elaboração de laudos e perícias técnicas. O segundo é a manutenção de recursos materiais e imateriais para a promoção da pesquisa ambiental, sejam as coleções científicas das quais é depositária, sejam os ambientes físicos do Parque Zoológico e do Jardim Botânico, sejam ainda a expertise dos pesquisadores que integram o corpo técnico e o conhecimento acumulados por décadas de pesquisa ambiental no estado gaúcho. O terceiro é a execução de serviços que colaboram diretamente para a conservação dos ambientes naturais, a manutenção de ecossistemas equilibrados e a regeneração de áreas degradadas, preservando, assim, recursos naturais, biológicos ou não, de valor inestimável para a reprodução dos ciclos geobiológicos, essenciais à manutenção da Vida. O quarto é a disponibilização para a sociedade – sobretudo da Grande Porto Alegre – de enormes áreas verdes em meio à metrópole, proporcionando locais de lazer, reflexão, educação ambiental e cultura a custos muito baixos ou mesmo gratuitamente (desconsiderando, ainda, os serviços ambientais que essas áreas executam para aqueles que vivem nos seus arredores, como filtragem da poluição atmosférica e sonora pelas árvores, retenção e filtragem da água da chuva em mananciais subterrâneos e climatização das áreas verdes e adjacências).

Pelo apresentado até o momento, considera-se a FZB como uma instituição de suma importância para o Estado e para a sociedade gaúcha. Ela executa pesquisas e serviços ambientais fundamentais para uma gestão ambiental eficiente, a custos muito reduzidos em

comparação com valores de mercado – cerca de 90% menor (AUDIÊNCIA PÚBLICA, 2017). É, ainda, uma instituição consolidada de promoção das ciências naturais, realizando eventos periódicos para a população interessada no tema. Por fim, por prestar relevantes serviços públicos, direta e indiretamente, à sociedade, qualifica-se a Fundação Zoobotânica como instituição de interesse público.

4.2 As propostas de extinção da FZB

Ao assumir o governo do Estado do Rio Grande do Sul, José Ivo Sartori (PMDB) prometeu encerrar ciclos e se desfazer do que era velho e ultrapassado, para fazer o governo se aproximar da sociedade, tornar-se parceiro dos empreendedores e da livre iniciativa e fazer o Estado “ser melhor naquilo que em que ele é mais importante para as pessoas, especialmente para quem mais precisa” (JORNALNH.COM.BR, 01/01/2015). Mesmo sem especificar o que é mais importante, para quais pessoas e, sobretudo, definir claramente critérios de necessidade do Estado, Sartori seguiu prometendo a modernização do Estado como meta e as finanças públicas como entrave. A crise fiscal e financeira do Estado seria tão grave que, talvez em breve, não se poderia honrar o pagamento dos servidores públicos.

Após sete meses de poucas ações diretas para o enfrentamento das dificuldades financeiras do Estado, em 31 de julho de 2015, o governo viu-se obrigado a parcelar os salários dos servidores públicos pela primeira vez. A atitude, que viria a se repetir mais 28 vezes¹¹, deixou o governo sob pressão de vários setores da sociedade, sobretudo os servidores e a mídia, exigindo alguma tomada de providências. Sete dias após o primeiro parcelamento de salários de sua gestão, o governo Sartori envia à ALERGS, em regime de urgência, o Projeto de Lei nº 300/2015, que autorizava a extinção da Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul (Agência ALRS, 20/08/2015). Na justificativa ao projeto, além de desatenção com a redação, encontravam-se razões vagas e autoelogiosas da gestão para a medida, como “a medida busca dar continuidade às reformas na estrutura da Administração Pública do Estado, indo ao encontro das demais medidas inovadoras que o se pretende implantar [sic]” e “ao extinguir a Fundação em epígrafe, tem-se por fim proceder a um sensível enxugamento da máquina administrativa, o que determinará considerável redução de gastos” (JUSTIFICATIVA PL 300/2015, p. 1).

11 Até fevereiro de 2018, momento de redação deste capítulo.

Afora as imprecisões gramaticais e discursivas, nem o texto da PL 300/2015, nem a justificativa explicavam, de maneira mais contundente, o que se faria com os bens móveis e imóveis da FZB, que destino se daria aos animais do Parque Zoológico, o que se faria com as incontáveis espécies vivas do Jardim Botânico, que fim dar às muitas coleções científicas e ao banco de germoplasma, que estão sob guarda da FZB, ou, ainda, como manter as atividades desempenhadas – se não todas, ao menos decidir as prioritárias – e o que fazer com as áreas verdes remanescentes. Se tanto o texto quanto a justificativa do PL 300/2015 trouxeram a explicação (já prevista na lei de criação da FZB e, portanto, nenhuma inovação do ponto de vista jurídico) de que os bens retornariam ao patrimônio do Estado, esses mesmos textos desconsideraram que o patrimônio da instituição em questão é, em grande parte, composto de material biológico, vivo ou fossilizado, que demanda cuidados específicos e que, muitos deles, nem mesmo podem ser removidos de seus locais. A consideração com o quadro funcional também não foi muito além: pela extinção da FZB, simplesmente extinguiu também os cargos que a faziam funcionar, demitindo todo servidor vinculado à entidade, sem qualquer critério de aproveitamento dos mais experientes ou dos mais eficientes, por exemplo, na estrutura ambiental estatal remanescente.

A medida pegou tanto os servidores quanto os movimentos ambientalistas de surpresa. Em face dos serviços prestados pela instituição ao próprio Estado, com qualidade e baixo investimento, e da própria conjuntura ambiental em que se encontra o planeta, com a temática ambiental galgando espaço na mídia, nas escolas, nas empresas e no cotidiano das pessoas, extinguir a FZB parecia uma solução distante e pouco efetiva para esses dois grupos. Rapidamente iniciou-se uma mobilização, que congregou ambientalistas de, pelo menos, três gerações diferentes, com manifestações em redes sociais, como Facebook e Youtube, convocações de audiência pública sobre a matéria e protestos de rua, em frente ao Palácio Piratini¹² e à ALERGS. Sentindo que não havia base suficiente para aprovar o projeto, sem qualquer repercussão midiática acerca do projeto – nem comentando a medida, nem noticiando os protestos – e com uma mobilização pequena, porém organizada e crescente, contra si, o governo resolve retirar a urgência do projeto, que equivaleu, na prática, a abandonar a medida.

A vitória do Movimento de Apoio à FZB, contudo, foi comemorada discretamente. Após o ataque do próprio governo que deveria manter a instituição, os apoiadores e servidores da

12 Sede do governo gaúcho, localiza-se na Praça da Matriz, no centro de Porto Alegre, ladeado pela Assembleia Legislativa.

FZB passaram a desconfiar de que a investida retornaria à carga, em algum momento. Embora vigilantes, os membros do Movimento de Apoio à FZB retomaram suas agendas e seus compromissos e a mobilização esfriou, posto que outros problemas ambientais entravam em pauta e, ao menos por ora, a FZB estava a salvo.

O desenrolar de 2016, contudo, aumentou muito a pressão sobre o governo. O parcelamento dos salários tornou-se regra, variando apenas a quantia depositada inicialmente nas contas dos servidores. Mesmo com aumento de impostos, o governo seguia argumentando falta de dinheiro em caixa. Sem mais honrar as parcelas da dívida com a União, com uma escalada de violência tomando conta do estado gaúcho e com poucas providências sendo tomadas, a pressão ficava insuportável. Para dar satisfações à mídia e às parcelas abastadas da sociedade gaúcha, Sartori retomou seu plano de enxugar os gastos públicos e diminuir a estrutura do Estado e, no dia 21 de novembro de 2016, anunciou uma série de medidas para a reestruturação administrativa e financeira do Estado, que atingiriam servidores ativos e inativos e afetariam quase toda a sociedade gaúcha.

Conhecido como “Pacote Sartori”, as medidas concentravam-se em três blocos: o primeiro bloco tratava da remodelação da estrutura do Estado, tanto na Administração Direta quanto na Indireta, com fusão de secretarias, extinção de fundações e autarquias e possibilidade de privatização de companhias e empresas públicas; o segundo bloco contava com medidas referentes aos servidores públicos, como aumento da alíquota previdenciária dos servidores e fim de licença-prêmio; e o terceiro bloco apresentava medidas de ampliação do ajuste fiscal, com mudanças no repasse do duodécimo aos demais poderes do Estado e no recolhimento do Imposto de Circulação sobre Mercadorias e Serviços (ICMS) da indústria.

O conjunto de medidas que afetava a estrutura da administração pública previa as seguintes alterações: três fusões de Secretarias – criar-se-iam a Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, a Secretaria do Desenvolvimento Social, Trabalho e Justiça e a Secretaria da Cultura, Turismo e Esporte –, reduzindo de 20 para 17 pastas; uma mudança e uma extinção de autarquias – a Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento (AGDI) tornar-se-ia Escritório de Desenvolvimento de Projetos (EDP) e a Superintendência de Portos e Hidrovias (SPH) seria extinta –, reduzindo-as de sete para cinco; a extinção de uma companhia pública – a Companhia Rio-grandense de Artes Gráficas (CORAG) – e a privatização e/ou federalização de outras quatro – a Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE), a Companhia Rio-grandense de Mineração (CRM), a Companhia de

Gás do Estado do Rio Grande do Sul (Sulgás) e a Companhia Estadual de Silos e Armazéns (CESA) –, reduzindo de onze para seis companhias; e a extinção de nove fundações públicas – a Fundação Cultural Piratini (FCP), a Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE), a Fundação de Ciência e Tecnologia (CIENTEC), a Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos (FDRH), a Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (METROPLAN), a Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul (FZB), a Fundação Estadual de Produção e Pesquisa em Saúde (FEPPS), a Fundação Instituto Gaúcho de Tradição e Folclore (FIGTF) e a Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária (FEPAGRO) –, reduzindo de 19 para dez fundações públicas (RIO GRANDE DO SUL..., 2016). As mudanças propostas foram divididas em muitos projetos de lei diferentes, alguns, inclusive, misturando matérias. A FZB foi incluída, junto com a FEE, a FCP, a CIENTEC, a METROPLAN e a FDRH, no Projeto de Lei 246/2016.

Embora a análise do debate – e, por extensão, do desenrolar da situação – seja parte fundamental desta pesquisa, é importante que se trace um rápido panorama da sequência dos eventos. No dia 22 de novembro de 2016, dia seguinte ao anúncio do governo, diversas categorias de servidores afetados pelas propostas, além de inúmeros movimentos sociais, iniciaram protestos em frente ao Palácio Piratini. Praticamente todos os órgãos afetados tiveram páginas de apoio criadas nas redes sociais, instrumento bastante utilizado na articulação de manifestações e protestos. Entre o fim de novembro e o início de dezembro, houve muitas manifestações de apoio às fundações, especialmente, com as equipes de servidores realizando eventos públicos de esclarecimento da situação para a população. Enquanto isso, o governo decidiu trabalhar nos bastidores e pouco se pronunciou sobre o pacote de medidas. Conforme a votação se aproximava, as manifestações intensificavam-se, ocorrendo algumas ações conjuntas entre fundações. No dia 15 de dezembro, os servidores e alguns movimentos apoiadores ocuparam a Praça da Matriz, onde ficaram em vigília até o fim da votação. No dia 19 de dezembro, iniciaram-se as sessões plenárias necessárias para a votação do projeto e, também nesse dia, houve confronto entre Brigada Militar e manifestantes, com uso de armas não letais por parte da força policial contra pessoas desarmadas (UOL Notícias, 19/12/2016). Finalmente, após dois dias de muita tensão, foi aprovado, na madrugada do dia 21 de dezembro de 2016, o PL 246/2016, autorizando a extinção de seis fundações públicas, entre elas a FZB. Quase um mês depois, o governador sancionou a Lei nº 14.982/2017, que decretou a extinção da FZB. Esta, porém, não se

concretizou, por conta de liminares que passaram a transcorrer no Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região (TRT4). Estes eventos serão mais bem detalhados e contextualizados no capítulo a seguir, em que procede a análise dos documentos e dos discursos proferidos pelas partes envolvidas no debate público acerca da proposta de extinção da FZB.

4.3 A Sequência do Debate sobre a Proposta de Extinção da FZB

Nesta seção, apresenta-se, de forma resumida, os principais eventos que constituíram o debate público sobre a proposta de extinção da FZB. O quadro apresenta a data, o evento, o ator responsável e o tipo de manifestação resultante. A apresentação da sequência será importante em seguida, no recorte do universo de pesquisa, para a formulação de um *corpus* de pesquisa.

Quadro 01 – Linha do Tempo do Debate Público sobre a Extinção da FZB

Data	Evento	Atores Envolvidos	Forma da Manifestação
21/11/2016	Anúncio da proposta de extinção da FZB, junto a outras fundações públicas	Governo RS	Pronunciamento
22/11/2016	Servidores das fundações atingidas pela medida do governo e outros grupos contrários à medida fazem protesto em frente ao Palácio Piratini	Movimento de Apoio à FZB	Protesto de rua
29/11/2016	Abraço simbólico ao Jardim Botânico de Porto Alegre (sede da FZB)	Movimento de Apoio à FZB	Protesto de rua
04/12/2016	Abraço simbólico ao Parque Zoológico de Sapucaia do Sul	Movimento de Apoio à FZB	Protesto de rua
06/12/2016	Servidores da FZB realizam o evento “FZB na rua”, em que expõe parte do acervo e explicam suas atividades para a população em uma praça de Porto Alegre	Movimento de Apoio à FZB	Evento cultural
09/12/2016	Secretária do Meio Ambiente do Rio Grande do Sul, Ana Pellini, posiciona-se contra a extinção da FZB, em protesto contra as medidas do governo	Movimento de Apoio à FZB Governo RS	Protesto de rua Pronunciamento
11/12/2016	Evento cultural no Jardim Botânico congregando diversas fundações ameaçadas de extinção	Movimento de Apoio à FZB	Evento cultural
13/12/2016	Protesto em frente ao Palácio Piratini contra a extinção das fundações	Movimento de Apoio à FZB	Protesto de rua
14/12/2016	Assembleia Legislativa realiza Grande Expediente na Praça da Matriz sobre importância das fundações públicas; membros do Movimento de Apoio à FZB sobem na “tribuna”	Assembleia Legislativa Movimento de Apoio à FZB	Grande Expediente Legislativo Protesto de rua

17/12/2016 18/12/2016	Apoiadores da FZB realizam vigília de 24 horas no Jardim Botânico em defesa da FZB	Movimento de Apoio à FZB	Protesto de rua
19/12/2016	Servidores e outros apoiadores da FZB iniciam vigília na Praça da Matriz, em frente a Assembleia Legislativa, para acompanhamento da votação do pacote Sartori	Movimento de Apoio à FZB	Protesto de rua
19/12/2016	Outros apoiadores da FZB realizam protesto pelo centro de Porto Alegre com uma faixa escrita “Sartori deseja um INfeliz aniversário à FZB”, em alusão aos 44 anos da entidade completados no dia seguinte	Movimento de Apoio à FZB	Protesto de rua
19/12/2016	O governador José Ivo Sartori realiza pronunciamento pedindo a aprovação completa do pacote proposto por ele e sua equipe	Governo RS	Pronunciamento
19/12/2016	A Brigada Militar entra em confronto com os manifestantes que realizavam vigília na Praça da Matriz, com a utilização de armas não-letais contra civis desarmados	Brigada Militar (Governo RS)	Violência Policial (interdição do debate)
19/12/2016	Os deputados estaduais iniciam a deliberação e votação das propostas enviadas pelo governo à Assembleia Legislativa	Assembleia Legislativa	Sessão Plenária
20/12/2016	Iniciam as deliberações para a votação do PL 246/2016	Assembleia Legislativa	Sessão Plenária
21/12/2016	Após 14 horas de sessão, é aprovado na madrugada o PL 246/2016, que prevê a extinção da FZB, entre outras fundações públicas	Assembleia Legislativa	Sessão Plenária
05/01/2017	A juíza Dra. Valdete Severo suspende, por liminar, a extinção das fundações públicas até haver negociação coletiva quanto à demissão dos servidores	Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região	Decisão judicial
07/01/2017	Servidores e apoiadores realizam piquenique no Jardim Botânico, protestando contra a extinção da FZB	Movimento de Apoio à FZB	Evento cultural
09/01/2017	O juiz Dr. Marcelo D’Ambroso indefere mandado de segurança impetrado pela Fundação Zoobotânica solicitando a garantia do direito de despedir em massa seus servidores	Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região Fundação Zoobotânica	Decisão judicial
10/01/2017	Governo nomeia seis CC’s (cargos em comissão) para direção da FZB, mesmo após autorizada sua extinção	Governo RS	Decreto
16/01/2017	O governador José Ivo Sartori sanciona a lei 14.982/2017, que extingue a FZB	Governo RS	Lei Ordinária

Fonte: elaborado pelo autor

4.4 A Situação Atual do Processo de Extinção da FZB

O debate público que se formou em torno do processo de extinção da FZB não terminou após a promulgação da lei 14.982/2017 pelo governador José Ivo Sartori (PMDB). Muitas organizações continuaram a emitir suas considerações e seus posicionamentos quanto à medida, muitas apelando ao governo que voltasse atrás em sua decisão. Além disso, como vimos no quadro acima, a Justiça do Trabalho interveio no processo, com o objetivo de garantir os direitos trabalhistas dos servidores em vias de demissão, determinando não apenas a suspensão da extinção, mas também a manutenção das atividades das fundações. Isso significa que, na prática, apesar da lei extinguindo as fundações – entre elas a FZB – ter sido sancionada e publicada, a extinção não aconteceu.

Esse fato motivou a continuidade das ações de resistência por parte dos defensores da FZB. Além de seguir normalmente seu trabalho, os servidores, junto com os demais apoiadores que compõem o MAFZB, mantiveram atualizada a página do grupo no Facebook, convocando para eventos culturais e informando os seguidores da página sobre o andamento do processo. Como o cerne da discussão foi deslocado da esfera pública política para a esfera pública jurídica, o acesso aos autos do processo é muito mais restrito, assim como os trâmites respeitam prazos regimentais, o que significa que a discussão se alonga no tempo, para que os magistrados que julgam o caso possam tomar sua decisão com embasamento jurídico, e não apenas por convicção política.

É neste contexto que algumas organizações continuaram a se manifestar. Em meados de fevereiro, o Ministério Público Estadual entra com uma Ação Civil Pública solicitando a manutenção das atividades de dois dos três órgãos da FZB: o Jardim Botânico e o Museu de Ciências Naturais. Poucos dias após, o Instituto de Biociências, em conjunto com o Instituto de Geociências, ambos da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, lança uma carta aberta explicando o papel que a FZB desempenha na proteção e preservação da biodiversidade gaúcha, no desenvolvimento técnico e científico do estado e na formação de profissionais ligados às duas áreas citadas acima. Na sequência das semanas, uma série de outras manifestações seriam proferidas por pessoas das mais diversas áreas – como cultura, economia, ciências, comunicação, entre outras – em defesa da FZB e das demais fundações extintas (nominalmente). Séries de reportagens foram elaboradas, dezenas de artigos publicados nos mais diversos espaços, trabalhos acadêmicos sobre o caso foram produzidos. Por fim, outros órgãos do Poder Judiciário também entraram no debate, como o Tribunal de Contas do Estado – exigindo explicações do governo sobre a economia de gastos e os planos

para a reestruturação do Estado –, a 18ª Vara da Fazenda Pública de Porto Alegre, que acatou a liminar solicitada pelo MPE na ação civil pública referida acima, além do próprio STF, a quem o governo recorreu para efetivar as demissões e garantir a extinção dos órgãos. A imprensa, por sua vez, continuou cobrindo o caso, com padrões de cobertura semelhantes aos registrados na análise.

De maneira sucinta, a sequência dos fatos é a seguinte: ainda em fevereiro, governo e sindicatos representantes dos trabalhadores das fundações iniciaram a primeira rodada de negociação coletiva para as demissões dos servidores. Após o insucesso de duas reuniões, novas rodadas foram marcadas, dessa vez com mediação do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região – o mesmo que assegurou o direito à negociação coletiva aos trabalhadores. Paralelamente às negociações, uma série de liminares foram deferidas em favor das fundações, mantendo seus servidores e suas atividades. O TCE entrou com processo solicitando explicações ao governo sobre a economia com a extinção das fundações e o futuro dos serviços públicos prestados por essas instituições. Sem obter sucesso com as negociações e pressionado por inúmeros processos, o governo resolveu ingressar com ação no Supremo Tribunal Federal para barrar as liminares e executar as extinções.

Em outubro, com o processo distribuído para o ministro Gilmar Mendes – que apresenta atitudes, no mínimo, questionáveis, como encontrar-se na calada da noite com o presidente golpista Michel Temer em sua residência, ou conceder *habeas corpus* a um médico condenado a mais de duzentos anos de prisão pelo estupro coletivo de mais de cinquenta pacientes –, as liminares são derrubadas, sob alegação de grave prejuízo ao erário do Estado, e o governo volta a ter permissão para demitir os servidores sem negociação coletiva. Recomeça a interposição de liminares, sendo a mais importante a que declara servidores com mais de 3 anos no cargo como estáveis – situação que praticamente inviabiliza a extinção da FZB, já que todos os seus funcionários são considerados estáveis. O próprio ministro Gilmar Mendes, alguns dias depois, manifesta-se solicitando a opinião da Advocacia-Geral da União (AGU) e da Procuradoria-Geral da República (PGR) quanto a matéria. O Ministério Público também instaurou seis inquéritos sobre a extinção das fundações, por haver indícios de precipitação por parte do governo, podendo, portanto, as extinções terem que ser revertidas em um futuro próximo.

O governo, então, volta às negociações coletivas. Pouco avança, entretanto, nas propostas, não conseguindo encerrar o processo. Pressionado pela opinião pública, mas resoluto em

continuar seu projeto, o governo passa a agir longe dos holofotes da imprensa – mas sendo sempre denunciado pelas redes sociais. Garantida a estabilidade de quase todos os funcionários da FZB, o governo atacou, a menos de um mês do natal, aqueles que não estavam garantidos no emprego. Em seguida, já em 2018, começou a promover a relocação de servidores da FZB, a partir de uma interpretação literal do disposto nos editais dos concursos públicos que permitiram o ingresso desses servidores nos quadros do Estado. O último a ser afetado foi o ornitólogo Glayson Bencke, um dos mais ativos servidores contra a proposta do governo e também um dos curadores do acervo de aves do Museu de Ciências Naturais.

Além da relocação compulsória de servidores da FZB, o governo promoveu ainda a transferência de inúmeras competências antes da FZB para a SEMA, ainda que seus servidores tenham emitido, ao longo dos últimos 15 meses, diversos manifestos afirmando que a Secretaria não tem condições de absorver as funções da FZB para si. A PGR, contudo, emitiu parecer recomendando a manutenção das fundações. O debate segue e a resolução deste caso está longe de ocorrer, embora a proximidade das eleições de outubro de 2018 possa vir a acelerar as coisas.

5 REFERENCIAL METODOLÓGICO

Para que a pesquisa possa ser executada de maneira objetiva, alcançando resultados válidos do ponto de vista analítico, é fundamental a construção de uma metodologia precisa e adequada ao objeto. Nesse processo, lança-se mão de diversos métodos de pesquisa e analíticos, com os quais se pretende obter, classificar e interpretar os dados provenientes do objeto. Ainda, é fundamental a etapa de delimitação do *corpus* de pesquisa, em que se refinam os dados e se elencam aqueles que, efetivamente, serão analisados e interpretados. Neste capítulo, detalha-se esse processo, dividindo-o em métodos de pesquisa, em que são enumerados os diferentes métodos que integraram a etapa de obtenção de dados e sua interpretação, e procedimentos metodológicos, em que se delimita o *corpus* de pesquisa e se estabelecem as categorias que nortearão a análise do capítulo seguinte.

5.1 Métodos de Pesquisa

No desenvolvimento desta pesquisa, foram utilizados três métodos de pesquisa, além de um método analítico. Foi necessária essa articulação de métodos por conta da complexidade do objeto em questão, em que cada um cobre parcialmente as necessidades da pesquisa. Como método analítico foi escolhida a análise de conteúdo (BARDIN, 2009), por permitir um mapeamento dos argumentos das partes envolvidas, assim como eventuais silenciamentos. A seguir, trata-se individualizadamente cada método, com a descrição de suas aplicações e suas justificativas.

5.1.1 Pesquisa Bibliográfica

Fundamento de toda pesquisa acadêmica, a pesquisa bibliográfica fornece teorias, conceitos e esquemas que permitem compreender tanto o objeto de pesquisa quanto seu contexto. Também possibilita delinear o panorama da discussão acerca dos temas abordados no trabalho. Nesta etapa, foram consultadas publicações diversas, como livros, artigos, teses e dissertações, disponíveis em acervos digitais, na biblioteca da UFRGS ou mesmo no acervo pessoal do pesquisador e colegas.

A pesquisa bibliográfica dividiu-se em duas fases: a primeira consistiu em realizar um levantamento inicial de conceitos e teorias, de modo a selecionar aquelas que melhor lançavam luz sobre o objeto. A segunda objetivou aprofundar as perspectivas teóricas

adotadas anteriormente, buscando teorias e conceitos que permitissem explicar tanto o objeto quanto o seu contexto. Essa última fase forneceu os instrumentos conceituais com os quais se formularam as categorias de análise do *corpus* de pesquisa.

5.1.2 Pesquisa Histórico-Descritiva

O método histórico-descritivo, nesta pesquisa, cumpre dois objetivos que se entrelaçam. O primeiro é proporcionar uma descrição aprofundada do objeto de disputa que origina o objeto de pesquisa proposto, isto é, a descrição da importância histórica e atual da Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul, bem como sua estrutura e seus serviços enquanto instituição pública. Esse ponto é essencial para a correta elaboração do objeto de pesquisa proposto. O segundo objetivo é amparar a criação de uma linha do tempo do debate público objeto desta pesquisa, destacando e descrevendo, objetivamente, episódios importantes para a instauração, intensificação, silenciamento ou mudança nos rumos do debate.

5.1.3 Pesquisa Documental

Este método tem importância central para o desenvolvimento da pesquisa, pois é a partir dele que se obtém o material empírico que será catalogado, analisado e interpretado na etapa posterior do trabalho. Assim como a pesquisa bibliográfica, apresenta um caráter exploratório, que determina, ao mesmo tempo, tanto a extensão do objeto de pesquisa quanto as perspectivas teóricas necessárias à sua explicação. Coletou-se uma variedade de documentos, oriundos de diversas fontes – desde documentos oficiais até postagens em redes sociais. Da totalidade de documentos e outros itens pesquisados, foi selecionado o *corpus* de pesquisa, que efetivamente integrará a análise proposta.

Procedeu-se, ainda, a classificação do material empírico obtido, conforme o tipo de documento e os agentes produtores. Quanto ao tipo, foram coletados leis, projetos de leis (e suas justificativas), artigos, notícias, colunas, entrevistas, cartas abertas, notas oficiais, registros de manifestações públicas, publicações em redes sociais, decisões judiciais, atas legislativas e pronunciamentos. Quanto aos agentes produtores – que se equivalem aos atores do debate –, foram identificados o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, o Movimento de Apoio à FZB, instituições judiciárias – Ministério Público do Rio Grande do Sul e Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região –, instituições acadêmicas – locais e nacionais –, organizações da sociedade civil – sobretudo

sindicatos e movimentos ambientalistas – e veículos de imprensa. Na delimitação do *corpus* de pesquisa, essas informações serão apresentadas em uma tabela, facilitando a visualização tanto dos atores quanto dos documentos integrantes do universo de pesquisa.

5.1.4 Análise de Conteúdo

A análise de conteúdo é um método analítico de longa tradição, que vem sendo desenvolvida por pesquisadores ao redor do mundo. Psicólogos, cientistas sociais e profissionais e pesquisadores da comunicação estão entre aqueles que utilizam e desenvolvem o método na elaboração de seus estudos. Dentre as muitas correntes de análise de conteúdo desenvolvidas ao longo das décadas, optamos por trabalhar com o método desenvolvido e sistematizado por Laurence Bardin (2009), por entender ser este o modelo mais adequado para o material em vias de análise.

Segundo Bardin (2009, p. 44), a análise de conteúdo consiste em

um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

Não se pode, portanto, afirmar que a análise de conteúdo é um modelo fechado e genérico, visto que este é um método sustentado em diversas técnicas, cada uma adequada a certo tipo de material e a determinados objetivos. É, ainda, um método que permite tanto a quantificação dos dados quanto a leitura qualitativa, o que possibilita a sua aplicação a uma gama muito variada de objetos, desde relatos de sonhos de pacientes psiquiátricos a produtos midiáticos, passando por tudo aquilo que veicula significado.

A principal função da análise de conteúdo enquanto método analítico é proporcionar rigor às interpretações do pesquisador, superando incertezas e enriquecendo a leitura dos dados (BARDIN, 2009, p. 31). Trata-se de um método empírico, intimamente relacionado ao objeto de pesquisa, à sua manipulação e exploração, para que se possa desvendar, nas mensagens que se analisam, “(...) uma outra significação, uma outra mensagem entrevista através ou ao lado da mensagem primeira” (BARDIN, 2009, p. 43). Busca-se, pelo escrutínio das mensagens, observar correlações e captar sentidos ocultos, promovendo ao primeiro plano as significações carregadas nos planos de fundo.

Para atingir tal objetivo, a análise de conteúdo alicerça-se sobre dois processos básicos, que se mantêm em qualquer técnica adotada: a descrição analítica e a inferência. A primeira

aspira a relatar, precisa e minuciosamente, o objeto em análise, caracterizando-o da maneira mais detalhada possível, visto que não se pode saber, de antemão, em que elemento linguístico ou paralinguístico se encontrará um significado de fundo. Trata ainda de sistematizar a análise, elaborando critérios que serão aplicados a todos os objetos em análise, denominados categorias. Idealmente, uma categoria deve atender aos princípios da homogeneidade, da exaustividade, da exclusividade, da objetividade e da adequação ou pertinência, embora a própria autora reconheça que estes princípios são raramente aplicáveis (BARDIN, 2009, p. 38).

O segundo processo é a inferência, que se inicia após a sistematização dos dados. Definida como uma dedução guiada pela lógica, a inferência surge como um procedimento de tratamento dos dados, que, após sua reorganização, conduz a um novo conhecimento, inalcançável em uma leitura direta. A partir da consequência que provém desta inferência, abre-se caminho para a interpretação da mensagem (BARDIN, 2009, p. 41). A inferência, portanto, é um processo fundamental da análise de conteúdo, pois conecta a descrição da mensagem à sua interpretação, utilizando índices formulados pelo pesquisador e observados na exploração do material empírico.

A análise de conteúdo, enquanto método, é dividida em três partes. Inicialmente, há uma pré-análise, em que se faz uma leitura prévia do material e se formulam as primeiras hipóteses, ainda preliminares e incompletas. Ainda nessa etapa, procede-se à definição da técnica mais adequada, em função do material disponível e dos objetivos que se busca cumprir, e à estruturação dos indicadores que serão buscados nas mensagens. Em seguida, executa-se a exploração do material empírico, já transformado em *corpus* de pesquisa, em um processo árduo e trabalhoso de dissecação das mensagens e classificação dentro dos indicadores propostos. Por fim, realiza-se o tratamento dos dados, de forma a torná-los válidos e significativos, infere-se consequências desses dados e se interpretam as mensagens (BARDIN, 2009, p. 121-128).

A técnica que se adota nesta pesquisa é a categorização, uma “operação de classificação de elementos de um conjunto por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos” (BARDIN, 2009, p. 145). Essa técnica constitui-se em um processo de tipo estruturalista, dividido em duas partes: o inventário – em que se isolam os elementos analisados – e a classificação – em que se impõe uma certa organização aos elementos inicialmente isolados (BARDIN, 2009, p. 146). Neste

caso, fixaram-se as categorias previamente à análise extensiva do material – em função, contudo, de uma leitura inicial, como descrito no parágrafo anterior –, de modo que a classificação das mensagens será realizada por encaixe, em contraposição à prática do acervo, que define as categorias após a classificação analógica e progressiva dos elementos (BARDIN, 2009, p. 147).

5.2 Procedimentos Metodológicos

Os procedimentos metodológicos são operações fundamentais para a consecução da pesquisa, pois permitem a seleção do material empírico e a elaboração de categorias balizadoras tanto da análise quanto da interpretação dos dados obtidos. Nesta pesquisa, adotam-se dois procedimentos metodológicos. A seguir, descrevem-se a composição do universo de pesquisa e sua posterior delimitação em um *corpus* de pesquisa, assim como se estabelecem as categorias que possibilitarão a análise do material selecionado.

5.2.1 Universo de Pesquisa e Delimitação do Corpus de Pesquisa

Como o objeto de pesquisa consiste no debate público sobre a proposta de extinção da FZB, o universo de pesquisa foi bastante abrangente, contando com volume expressivo de dados. A pesquisa exploratória realizada inicialmente buscou, ao mesmo tempo, mapear os atores do debate e compreender por que meios estes manifestaram seus posicionamentos acerca da proposta, assim como a intensidade das manifestações. Ao todo, foram reunidos 308 itens, classificados conforme tipologia apresentada na seção 5.1.3. Há uma considerável variação na frequência de manifestações entre os atores, observando-se, também, diferentes formas de participação no debate para cada ator.

É necessário fazer duas considerações sobre o universo de pesquisa, que influenciam decisivamente na delimitação do *corpus* e mesmo na estrutura da pesquisa. A primeira dela relaciona-se à diferença entre o momento do debate e a execução da pesquisa. Esta realizando-se posteriormente aos acontecimentos que se configuram como o debate, algumas das manifestações somente podem ser aferidas de maneira indireta – isto é, protestos públicos e atos culturais, que fazem parte do debate público e carregam suas próprias dinâmicas de organização e linguagens, só puderam ser incluídos no escopo desta pesquisa a partir das repercussões midiáticas que geraram (seja na imprensa, seja em mídias sociais). Esta condição

certamente enviesada o estudo, ao não conseguir apreender completamente os eventos, partindo necessariamente de recortes destes para a reconstituição de suas organizações, dinâmicas e linguagens. Embora constitua um problema incontornável da pesquisa, espera-se, com a reunião de distintos documentos de atores variados, diminuir as sombras sobre o objeto.

A segunda consideração refere-se à escolha dos atores constituintes do debate. Com o fim de estabelecer um recorte prévio do objeto, somente foram incluídas manifestações de organizações já institucionalizadas. Isto acaba por restringir uma série de atores que se manifestaram e participaram do debate público, como coletivos ambientais, políticos, culturais, além de todas as contribuições oriundas dos cidadãos. Ainda que esta pesquisa não considere irrelevantes estas manifestações, por questões metodológicas, optou-se por não as incluir no universo de pesquisa, pois isso acarretaria em uma pluralização e uma fragmentação discursiva tão grande que a análise ficaria seriamente comprometida, talvez mesmo inviável. Ao restringir-se os atores, obtém-se manifestações mais aprofundadas, em quantidade que permita a classificação destas e a visualização (ou não) de padrões argumentativos.

Feitas as considerações à coleta de dados, entende-se que a quantidade de itens, somada à diversidade de atores e manifestações considerados, permite a realização de uma análise profunda, relevante e contextualizada sobre o debate. Ainda que não contemple a totalidade deste, a pesquisa permitirá observar a dinâmica interacional entre os atores, o tipo de argumentação desenvolvida e as estratégias de comunicação empregadas pelos principais agentes do debate. Com isto, é possível esboçar a estrutura deste debate público.

A delimitação do *corpus* de pesquisa, portanto, visa cumprir dois objetivos. O primeiro é reduzir o volume de dados para uma quantidade passível de ser organizada, analisada e interpretada. O segundo é promover um recorte que abarque a pluralidade social e política dos atores e que, assim, garanta a representatividade da diversidade argumentativa destes. Para tanto, é fundamental a aplicação articulada de três princípios selecionadores: a delimitação do período de análise, a sequenciação do debate e a filtragem de elementos semelhantes para cada ator.

O primeiro recorte é a fixação das datas limítrofes para a seleção de documentos com vistas à análise. O período inicia-se em 21 de novembro de 2016, data em que o governador do Rio Grande do Sul, José Ivo Sartori (PMDB), faz o anúncio público de seu pacote de enfrentamento à crise econômica do Estado que, entre outras medidas, preconiza a extinção de

vários órgãos da administração indireta, entre eles a FZB. A data que finaliza o período de análise é o dia 17 de janeiro de 2016, dia seguinte à promulgação, por Sartori, da lei que extingue a FZB. Contudo, o período de contextualização da medida é bem maior, iniciando-se em agosto de 2015, com a primeira tentativa de extinção da FZB pela atual gestão do Estado, e se encerrando em março de 2018, momento em que se finaliza a redação desta dissertação. Esses documentos excedentes do *corpus* de pesquisa servem ao propósito de contextualizar a medida e demonstrar os encaminhamentos posteriores, sendo consultados ocasionalmente para evidenciar posicionamentos na condução do debate sobre a proposta de extinção e sinalizar algumas mudanças no debate público após a sua condução para o âmbito judicial.

O segundo recorte visa destacar episódios importantes no decorrer do debate, de modo a observar a movimentação dos atores, visualizando quem e como participa do debate. Esse recorte é obtido a partir da sequenciação do debate, exercício proposto na seção anterior, em que se descreveu o objeto de pesquisa e o objeto de disputa. Aplicando aquele quadro sobre o universo de pesquisa, é possível estabelecer marcos atratores das manifestações públicas e, ao mesmo tempo, distinguir os atores que, efetivamente, participam do debate. Concentrar-se nestes episódios marcantes favorece a análise por reduzir o volume de manifestações a se considerar, por um lado, e por evidenciar as manifestações mais fortes dos atores, capazes de interferir nos rumos do debate, por outro.

O terceiro recorte aplica-se somente aos atores mais ativos, com alto índice de manifestações. Este procedimento visa a selecionar tipos distintos de manifestações, seja pela forma escolhida para a comunicação pública, seja pelo conteúdo argumentativo empregado, excluindo repetições. Assim, enfatiza-se a pluralidade da comunicação dos atores, de forma a possibilitar a observação de padrões formais e argumentativos, bem como a extensão e a profundidade dos argumentos e a capacidade de responsividade aos demais agentes do debate. Sempre que for significativa, contudo, a repetição será incorporada à análise, sob forma de números, visto que a insistência em determinados argumentos e/ou formas de manifestação se convertem em índices das estratégias de comunicação adotadas pelos diferentes atores no debate.

Efetuados os recortes sobre o universo de pesquisa, surge o *corpus* apresentado na Tabela 01, delimitado no período de 21 de novembro de 2016 a 17 de janeiro de 2017. Optou-se por apresentar os documentos agrupados em função dos atores que os produzem, indicando a quantidade destes. Em função dessa escolha, a ordem cronológica das manifestações acaba

comprometida. Na análise do debate, contudo, será respeitada a sequência da argumentação, visto que a temporalidade é uma característica importante na configuração do debate público, sobretudo neste caso, em que as discussões foram conduzidas em regime de urgência.

Tabela 01 – Corpus de pesquisa: atores e documentos

Atores		Tipo de Documento	Quantidade
Governo do Rio Grande do Sul		Anúncios Publicitários	2
		Artigo	1
		Entrevista	1
		Lei	1
		Postagens em Blog	3
		Projeto de Lei + Justificativa	1
		Pronunciamentos	2
Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul		Mandado de Segurança ¹³	1
Assembleia Legislativa		Atas das Sessões Plenárias	9
Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região		Sentença Judicial	2
Movimento de Apoio à FZB		Postagens no Facebook	11
Organizações da Sociedade Civil	Associação Gaúcha de Proteção do Ambiente Natural (AGAPAN)	Nota Oficial	1
	Conselho Regional de Biologia – 3ª Região (CRBio-03)	Carta Aberta	1
	Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul (SEMAPI)	Notícias Carta Aberta Nota Oficial	3 1 1
	Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul (AJURIS)	Nota Oficial	1
Entidades Empresariais		Manifesto + Pesquisa de Opinião	1
Instituições Acadêmicas – Sociedade Brasileira para Progresso da Ciência (SBPC)		Carta Aberta	1
Imprensa	Jornal do Comércio	Notícias	4
	Sul21	Notícias	4
	Zero Hora	Notícias	3
Total: 14 atores		Total de documentos: 55	

13 O documento foi incluído por ter sido uma forma de a instituição entrar no debate, ainda que, por questões relativas à divulgação de documentos de processos abertos, o pedido de mandado de segurança impetrado pela FZB não estava disponível para consulta no site do TRT-4.

São considerados, portanto, neste debate catorze atores, divididos em nove categorias. Ao todo, foram selecionados 55 documentos, recobrando todos os episódios importantes do debate e respeitando a diversidade formal e argumentativa dos atores. O período considerado para a análise dos argumentos estende-se do dia 21 de novembro de 2016 a 17 de janeiro de 2017, com manifestações em outras datas surgindo ocasionalmente para lançar luz sobre os acontecimentos em análise e para atualizar a situação da extinção. A descrição e a justificativa dos atores escolhidos para ilustrar o debate público sobre a proposta de extinção da FZB – muito mais amplo, fragmentado e dinâmico do que apresentado nesta pesquisa – serão apresentadas no início do próximo capítulo, quando se efetuará a configuração do debate.

5.3 Categorias de Análise

As categorias de análise dividem-se em dois tipos. Um aplica-se aos atores, respondendo às questões de sua organização institucional e de suas formas de mobilização social e política. Com isso, pode-se mapear e classificar os atores no tecido social, observando similaridades, elementos comuns e afinidades, por um lado, e discrepâncias, elementos característicos e oposições abertas entre os atores. O outro tipo vincula-se aos argumentos apresentados pelos atores, posicionando-os em quatro grandes categorias, subdividas conforme a necessidade de classificação daqueles. Desta forma, é possível determinar as perspectivas e a amplitude argumentativas dos atores, buscando os padrões discursivos, a coerência argumentativa e a capacidade de responsividade destes. A seguir, detalham-se os dois grupos de categorias de análise.

5.3.1 Quanto aos atores

Relativamente aos atores, foram definidas três categorias de análise capazes de caracterizar os atores do debate. A primeira é a natureza dos atores, isto é, de que espectro do campo social surge cada ator específico. Essa categoria cumpre a função de posicionar social e politicamente os agentes discursivos, permitindo a correlação de forças, no plano extradiscursivo, entre eles. Pode-se, desta forma, explicar aproximações, distanciamentos e/ou interdições dos discursos de certos atores por outros, visto que a natureza institucional de uma organização, por um lado, delimita seu alcance social, político e comunicacional e, por outro

lado, estabelece e reforça canais de comunicação em função de interesses comuns com instituições similares.

A segunda categoria de análise diz respeito à forma de mobilização social e política dos atores. Aquela se relaciona à natureza institucional destes, pois tanto a organização quanto a posição no campo social influenciam a sociabilidade de cada ator. O objetivo dessa categoria é discernir a base social de cada ator – ou seja, a que parcelas da sociedade se dirigem e por que segmentos sociais são compostos os atores – e delimitar as formas de atuação política de cada um, observando as similaridades e as singularidades da organização política de cada agente.

Por fim, as estratégias de comunicação configuram a terceira categoria de análise. Estas decorrem diretamente das duas categorias anteriores, ao mesmo tempo em que agem retroativamente sobre elas. Se, por um lado, a natureza das instituições determina o âmbito de atuação e o alcance de sua esfera de influência e a base social instaura sociabilidades específicas para cada ator, instituindo certa comunicabilidade interna e externa, por outro lado, as estratégias de comunicação adotadas pelos agentes podem favorecer ou prejudicar essa comunicabilidade, influenciando decisivamente na manutenção ou ampliação do alcance do agente, na sua atuação política e na sua capacidade argumentativa.

São três as categorias em função dos atores considerados no *corpus* de pesquisa. Embora as categorias tenham um caráter independente entre si, pois se referem a domínios distintos de classificação, elas são complementares, pois repercutem umas sobre as outras. A partir da articulação dessas categorias, espera-se poder determinar a capacidade de participação dos atores no debate e as interações que estes estabelecem entre si. Especificamente:

- Natureza Institucional
- Formas de Mobilização Social e Política
- Estratégias de Comunicação

5.3.2 Quanto aos argumentos

Quatro grandes categorias foram propostas para classificar os argumentos identificados nos discursos e documentos dos atores do debate público em análise:

- Meio Ambiente
- Estado

- Legado da FZB
- Comunicação Pública

Essas categorias decorrem diretamente da fundamentação teórica proposta para a pesquisa, cada uma representando um eixo central do estudo. Elas se encontram, contudo, representadas parcial ou integralmente nos argumentos dos diferentes atores, não se configurando em determinantes arbitrários da pesquisa. A cada categoria foi necessário estabelecer algumas subdivisões, de forma a abarcar a complexidade argumentativa dos atores em torno destes três grandes temas, a saber:

- a) Meio Ambiente** – é uma categoria fundamental desta pesquisa, pois esta é a área de atuação da instituição que se pretende extinguir. Deveria, portanto, ser um eixo do debate por todos os envolvidos, seja destacando a relevância e a pertinência do trabalho da FZB para a conservação ambiental, seja promovendo encaminhamentos sobre a estrutura ambiental em um cenário de extinção da entidade, seja ainda qualificando a argumentação por meio da apresentação e divulgação de dados ambientais que demonstrem a necessidade ou não de um órgão estatal de pesquisa e proteção da biodiversidade gaúcha. Foram estabelecidas algumas subdivisões da categoria, em função das associações possíveis da temática ambiental com outros temas e estruturas de sentido, destacando, assim, a variabilidade argumentativa dos agentes dentro deste tema.
- b) Estado** – é uma categoria igualmente relevante para a análise, pois é no âmbito do Estado que se encontra a medida proposta. Este é, ao mesmo tempo, proponente, decisor, interventor e alvo da proposta, com cada poder sendo responsável por uma (ou duas, no caso do Poder Executivo) forma de atuação. Também foi necessário subdividir esta categoria para dar conta da diversidade argumentativa dos atores relativamente ao Estado, abrangendo tanto causas quanto consequências da medida no corpo do próprio Estado.
- c) Legado da FZB** – emerge como categoria a partir da maneira como os atores estruturam suas manifestações, sobretudo de defesa da entidade. O acúmulo de conhecimento produzido ao longo de décadas, além das funções exercidas pela instituição na estrutura do Estado e na formação de pesquisadores ambientais é frequentemente referido por atores que defendem a entidade, tornando-se uma categoria de análise.

d) Comunicação Pública – também é uma categoria importante, embora não seja mencionada diretamente, como as outras duas categorias. Seu acionamento relaciona-se à mobilização, pelos atores, das noções de opinião pública, de participação da sociedade e de interesse público. Como são todos elementos característicos da teoria sobre comunicação pública, julgou-se necessário incluí-la no rol de categorias classificadoras dos argumentos. Sabe-se, contudo, que não haverá uma menção explícita ao termo “comunicação pública”, como ocorre com certa frequência com as demais categorias. A subdivisão da categoria, neste caso, serve para abarcar as próprias menções dos atores em seus discursos e outras manifestações.

5.4 A Execução da Análise

A análise de conteúdo, na perspectiva de Bardin (2009), divide-se em três etapas: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados obtidos, com sua consequente interpretação. A pré-análise foi executada ao longo de todo o período de pesquisa, com a busca e a seleção do material empírico e a elaboração das categorias e de tabelas de análise. É a etapa mais demorada, pois necessita de constantes revisões e rearranjos teóricos, metodológicos e analíticos para dar conta do que o material, a cada vez, apresenta de novo.

A exploração do material é a etapa mais trabalhosa da análise de conteúdo, pois exige uma leitura atenta e exaustiva dos documentos, em um primeiro momento, e a discriminação das informações nas categorias estabelecidas, em um segundo momento. Como não se fez uso de softwares nessa etapa, todo o recorte do material e a sua redistribuição nas categorias é feito de maneira manual. Para a visualização dos resultados, realiza-se o cruzamento entre os dois tipos de categorias e os respectivos atores de acordo com o Quadro 02, apresentando, de forma condensada, os principais argumentos de cada ator dentro de cada categoria ou subcategoria.

Quadro 02 – Atores e Argumentos Mobilizados no Debate

ATORES	CATEGORIAS DE ANÁLISE		
	Participação no debate		Argumentos
Governo do Rio Grande do Sul			<i>Meio Ambiente</i>
Fundação Zoobotânica			
Assembleia Legislativa			
Movimento de Apoio à FZB			
			<i>Estado</i>

Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região		<i>Natureza Institucional</i>	<i>Formas de Mobilização Social e Política</i>	<i>Estratégias de Comunicação</i>	<i>Fundação Zoobotânica</i> <i>Comunicação Pública</i>
<i>Organizações da Sociedade Civil</i>	Conselho Regional de Biologia da 3ª Região				
	Associação Gaúcha de Proteção do Ambiente Natural				
	Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul				
Entidades Empresariais					
Instituições Acadêmicas					
<i>Imprensa</i>	Zero Hora				
	Jornal do Comércio				
	Sul21				

Fonte: elaboração do autor.

Com estes resultados em mãos, procede-se à interpretação dos dados, demonstrando correlações e inferindo questões relativas à condução do debate. Cabe ressaltar que a análise de conteúdo aqui praticada é de caráter qualitativo: importa mais uma tipologia dos argumentos apresentados pelos atores do que uma descrição estatística da ocorrência de um determinado tema, ou da intensidade de manifestações de um ou outro ator. Entende-se, contudo, que os dados quantitativos não são desprezíveis e, sempre que for significativo, serão incorporados à análise, como forma de qualificar a interpretação dos resultados. A abordagem geral da análise, contudo, é de ordem qualitativa, buscando um mapeamento dos argumentos, a capacidade argumentativa dos atores e a capacidade de responder aos argumentos apresentados por outras partes do debate.

6 ANÁLISE DO DEBATE PÚBLICO SOBRE A PROPOSTA DE EXTINÇÃO DA FZB

Imediatamente após o anúncio do governador do Rio Grande do Sul, José Ivo Sartori (PMDB), sobre seu pacote de medidas, que visava redimensionar a estrutura do Estado como forma de enfrentamento das dificuldades financeiras deste, foi deflagrado um extenso e intenso debate público sobre as propostas. Esse debate, contudo, tem como características particulares o fato de ter sido realizado em um espaço muito diminuto de tempo – em função do regime de urgência pedido pelo Poder Executivo para a apreciação dos projetos pela Assembleia Legislativa – e de ter confluído muitos temas diferentes para o centro do debate, dada a extensão das medidas propostas por Sartori. Praticamente todos os setores organizados da sociedade participaram, em algum momento, deste grande debate – sem mencionar a participação dos cidadãos não-organizados.

É sobre esse debate que se debruçará a análise neste capítulo, buscando responder às seguintes questões: como se configura o debate sobre a proposta de extinção da FZB? Quem são os atores que participam, efetivamente, do debate? Que estratégias de comunicação são postas em ação pelos atores? Que argumentos utilizam para justificar suas posições? Que interesses defendem e como os articulam com o interesse público? Para tanto, recorre-se à análise de conteúdo como método analítico, conforme exposto no capítulo anterior.

É importante ressaltar que, neste debate em particular, há uma dificuldade incontornável. Como as medidas de enfrentamento aos problemas financeiros do Estado propostas por Sartori abrangem muitas áreas distintas de atuação da administração pública, por questões de ordenação e simplificação, expositiva e discursiva, verificou-se, por parte dos próprios atores, uma aglutinação de propostas em torno de um elemento comum. Nesse sentido, a extinção da FZB acabou por integrar o conjunto “extinção das fundações”. Essa generalização, contudo, apaga as especificidades do debate não apenas em torno da FZB, mas de todas as fundações públicas em vias de extinção, pois, ainda que todas tenham a mesma estrutura administrativa, cada uma delas executa funções muito diversas, com áreas de atuação muito distintas. Como o debate em estudo nesta pesquisa é aquele referente apenas à proposta de extinção da FZB, buscam-se as especificidades concernentes à discussão sobre a FZB. Esta, contudo, é uma dificuldade metodológica da pesquisa que a acompanhará até o final.

Para compreender como o debate sobre a extinção da FZB estruturou-se, dividem-se os esforços em três etapas complementares. Na primeira etapa, busca-se mapear os atores e as arenas discursivas, de forma a definir a configuração do debate público que se formou

relativamente ao tema em pesquisa. Para uma classificação mais acurada dos atores, estes são categorizados conforme sua natureza institucional, suas formas de mobilização social e política e suas estratégias de comunicação. Conforme descrito no capítulo anterior, as três categorias apresentam implicações diretas umas sobre as outras, de forma que cada ator poderá ser posicionado, no plano social e político, de maneira singular. Já as arenas discursivas são mais facilmente mapeáveis, a partir da enumeração dos locais em que as manifestações ocorrem.

A segunda etapa visa mapear os argumentos utilizados pelos atores no debate como forma de justificar suas posições políticas. A partir da leitura prévia, considerando ainda os eixos teóricos da pesquisa, foram propostas quatro grandes categorias para a análise dos argumentos: o meio ambiente, o Estado, a Fundação Zoobotânica e a comunicação pública. Cada uma gerou subcategorias, em função do uso conferido pelos atores a esses grandes temas. Espera-se observar a coerência argumentativa – ou seja, os argumentos convergem a um sentido comum –, a pluralidade argumentativa – os atores dão conta da complexidade da medida pelo trânsito pelas diferentes temáticas – e a capacidade de respostas dos atores – estes incorporam os argumentos das outras partes na elaboração de seus próprios argumentos, em concordância ou discordância, estabelecendo um debate, em sentido restrito.

Como são muitos atores envolvidos neste debate e eles apresentam intensidades de manifestação diferentes, aqueles agentes mais participativos no debate serão analisados, inicialmente, de maneira individualizada. Com isso, deve-se obter um panorama das perspectivas argumentativas de cada ator. Estando estabelecidas as principais linhas argumentativas desses atores mais participativos, será possível representá-las em um quadro final, que inclua todos os agentes discursivos envolvidos. Desta forma, pode-se visualizar as correspondências, as disparidades, as alianças e as oposições entre os atores, assim como sua capacidade de responder uns aos outros no debate.

Finalmente, a terceira etapa da análise consiste no tratamento dos dados e na sua interpretação. O objetivo desta fase analítica é conferir sentido às informações obtidas, relacionando-as entre si e com a fundamentação teórica da pesquisa. É o momento de explicar os resultados e contextualizá-los com a situação política, social e econômica que os geraram. A seguir, inicia-se a análise pela constituição do debate.

6.1 A Configuração do Debate

O debate público sobre a proposta de extinção da Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul iniciou-se imediatamente após o anúncio da medida – em conjunto com muitas outras – pelo governador José Ivo Sartori (PMDB). Em seguida ao ato inaugural deste debate – o próprio anúncio da medida pelo governo gaúcho –, o Movimento de Apoio à Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul (MAFZB), já organizado por conta da tentativa anterior de extinção da entidade por este mesmo governo, fez uma postagem na rede social Facebook, em que mantém um perfil, até então com poucas atualizações naquele ano. Também a imprensa movimentou-se no dia do anúncio, embora abordando de maneira genérica o conjunto de medidas propostas por Sartori e sua equipe, eventualmente avaliando os impactos na sociedade e no próprio Estado.

Os dias seguintes viram eclodir diversas manifestações, oriundas de vários espectros do campo social. Além do MAFZB, organizações ambientalistas, sindicatos, associações de classe, instituições acadêmicas e de pesquisa, federações de empresários, deputados estaduais e membros do próprio Poder Executivo expressaram suas posições relativamente à proposta de extinção das fundações, em geral, e da FZB, em particular. A imprensa ampliou sua cobertura, indicando possíveis consequências da reestruturação do Estado, com algum destaque particular sendo conferido à extinção da FZB. As ruas, praças, o plenário da Assembleia Legislativa, a imprensa – e outros meios de comunicação de massa que não são objetos dessa pesquisa, como a televisão e o rádio –, as redes sociais e mesmo o Jardim Botânico e o Parque Zoológico, em vias de extinção, viram crescer as manifestações em torno do projeto. Todos os espaços públicos – ou espaços de visibilidade pública, no caso da imprensa e das redes sociais – que poderiam ser ocupados para a manifestação da sociedade foram, efetivamente, utilizados para a expressão social e política.

Conforme o dia marcado para a votação do projeto se aproximava, as manifestações intensificavam-se e os ânimos se acirravam. Em uma demonstração de união que pouco se verificou no plano discursivo – ao menos como estratégia efetiva de comunicação –, os servidores diretamente atingidos pelas extinções realizaram um piquete na Praça da Matriz – situada no centro político do estado gaúcho, cercada pelo Palácio Piratini (sede do Poder Executivo), pela Assembleia Legislativa (sede do Poder Legislativo) e pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (sede do Poder Judiciário) –, onde manifestavam sua discordância com a medida, buscando pressionar as autoridades pela presença física, e esclareciam os transeuntes sobre o seu ponto de vista acerca da matéria. O governo, por sua

vez, intensificava as conversas com os parlamentares da base aliada, enquanto veiculava campanhas publicitárias nos meios de comunicação, afirmando a necessidade de aprovação integral do projeto e a ausência de alternativas ao plano.

Quando começaram as sessões plenárias que efetivamente deliberariam sobre o pacote de Sartori, os protestos se intensificaram. Ocorreram passeatas pelo centro de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, e o piquete montado na Praça da Matriz aumentou em número e entusiasmo. Houve princípio de confusão, por conta da proibição do acesso dos manifestantes às galerias da Assembleia Legislativa para acompanhar a votação, que aumentou muito com a ação truculenta da Brigada Militar – que responde diretamente ao governo estadual – sobre os manifestantes, com uso de cavalaria e armas não-letais, como spray de pimenta e bombas de efeito moral. Mesmo com o clima de guerra do lado de fora, no plenário da Assembleia as discussões continuaram, na tentativa da base aliada do governo de votar o projeto o mais rápido possível.

Após dois dias de muita tensão, do lado de dentro e de fora do plenário, com intensa movimentação de diversos atores nas arenas que lhes estavam disponíveis, finalmente vai à votação o PL 246/2016, que prevê a extinção da FZB, além de outras cinco fundações públicas – a Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE), a Fundação Cultural Piratini (FCP), a Fundação de Ciência e Tecnologia (CIENTEC), a Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos (FDRH) e a Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (METROPLAN). Na madrugada de 21 de dezembro de 2016, o governo consegue a maioria para aprovação do projeto e, por 30 a 23, fica autorizada a extinção da FZB e das demais fundações referidas. A decisão pesa demais, sobretudo para o MAFZB. Enquanto isso, seguiram as votações dos demais projetos de lei que integravam o pacote de Sartori, que não conseguiu aprovar a integralidade das medidas, como esperava o governo.

A proximidade das festas de fim de ano, somada à decisão da Assembleia, esmoreceu as manifestações de vários atores do debate, diminuindo também a cobertura da imprensa. Contudo, no início de 2017, uma decisão proveniente do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região concedeu novos ânimos aos defensores da FZB. A juíza Valdete Souto Severo, da 18ª Vara do Trabalho de Porto Alegre, de plantão no dia 05 de janeiro de 2017, acolheu o pedido liminar do Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisa e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul (SEMAPI) para impedir a

demissão de funcionários e a paralisação das atividades das fundações públicas sem a devida negociação coletiva sobre o modo de executar tais demissões. Quatro dias depois, em 09 de janeiro de 2017, o juiz Marcelo José Ferlin D’Ambroso confirmou o entendimento da Dra. Valdete Severo, ao indeferir mandado de segurança impetrado pela Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul asseverando seu direito de demitir em massa seus funcionários sem negociação coletiva pela extinção do CNPJ.

A essa altura, o debate público sobre a proposta de extinção da FZB estava diluído na certeza da extinção da entidade por parte do governo. Efetivamente, a proposta já estava autorizada e encaminhada para o Poder Executivo, que apenas aguardava a volta do recesso de fim de ano para retomar o ritmo de trabalho e promulgar a lei que, de fato, extingiria as fundações públicas, uma por uma. Com a liminar concedida pela Justiça do Trabalho e com a sanção, no dia 16 de janeiro de 2017, da lei 14.982/2017, que extingue a Fundação Zoobotânica e dá outras providências, o debate sofre uma mudança qualitativa: do debate sobre a proposta de extinção – isto é, de uma possibilidade entre muitas – para o debate sobre a extinção – ou seja, de como esse processo deve ocorrer, segundo quais trâmites e com que consequências objetivas.

Após este resumo do debate, já é possível ter uma noção de seu desenvolvimento e dos atores que influenciaram na sua constituição. A seguir, detalham-se os atores, conforme classificação proposta no capítulo anterior, justificando a inclusão destes no escopo da pesquisa como protagonistas do debate. Em seguida, são descritas as arenas discursivas em que o debate ocorre, apontando, brevemente, para as dinâmicas comunicacionais que cada uma incorpora.

6.1.1 Os Atores do Debate

Excetuando os cidadãos, tomados individualmente, e os coletivos e grupos políticos pouco institucionalizados, que foram desconsiderados da pesquisa por razões metodológicas de exequibilidade do estudo, ao menos treze atores, divididos em nove categorias, manifestaram-se quanto à proposta de extinção da FZB. Alguns outros atores importantes, como o Ministério Público Estadual e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, por meio de seus Institutos de Biociências e de Geociências, também posicionaram-se em relação à medida, porém o fizeram após a sanção da lei 14.982/2017, que extingue a fundação, participando, portanto, de outra fase do debate. Sabe-se, ainda, por meio de publicação do

MAFZB, que muitas outras entidades, nacionais e internacionais, emitiram mensagens de apoio à permanência da instituição pública; o acesso a esses documentos, contudo, foi inviabilizado por conta da retirada do ar do *hotsite*¹⁴ que os reunia, logo após a decisão da Assembleia permitindo a extinção do órgão público. A lista de atores, neste caso, poderia ultrapassar duas dezenas.

Embora todos tenham importância para o processo de discussão pública da proposta, pela implicação direta nos trâmites discursivos e políticos, elencam-se cinco atores como fundamentais para o debate. São eles o Governo do Rio Grande do Sul, a própria Fundação Zoobotânica, o Movimento de Apoio à Fundação Zoobotânica, a Assembleia Legislativa e o Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região. Cada um é fundamental por um motivo particular, seja pela capacidade de proposição e definição da medida, seja pelo papel deliberativo que lhe cabe, seja pela resistência política e discursiva que impõe, seja, ainda, pela capacidade de intervenção nos rumos da medida. Os demais atores não são secundários, pois o debate se conforma pela participação de todos que manifestam seus argumentos; há que se considerar, contudo, que os agentes referidos acima estão mais profundamente comprometidos não apenas pelo debate, mas pela ação política.

Apresentam-se, a seguir, cada um dos atores, justificando sua inclusão no escopo da pesquisa e descrevendo sua natureza institucional, suas formas de mobilização social e política e suas estratégias de comunicação. Essas informações são obtidas de duas formas: da pesquisa exploratória sobre os atores (quanto à sua natureza institucional) e das manifestações que emitiram, a partir das quais é possível discernir tanto as formas de mobilização social e política quanto as estratégias de comunicação. Ao fim da descrição dos atores, apresentam-se as informações em forma de quadro, permitindo a visualização comparativa dos atores.

a) Governo do Rio Grande do Sul

O Governo do Rio Grande do Sul ser considerado um ator deste debate tem uma justificativa muito simples e objetiva: ele é o proponente da medida que visa extinguir a FZB, por um lado, e é o responsável por efetivar a proposta pela promulgação de lei específica. O governo inaugura e encerra o debate sobre a proposta de extinção da entidade ambiental. Além disso, manifesta-se contundentemente acerca da necessidade dos projetos,

¹⁴ Embora não se possa afirmar, por não ter sido realizadas entrevistas com os atores, a principal hipótese para este fato é a ausência de recursos para manutenção da página e do domínio junto ao servidor de internet.

comunicando-se ora com o público em geral, ora com os deputados que tomariam a decisão de aprovação ou rejeição do pacote de reestruturação do Estado.

Enquanto dirigente do Estado gaúcho, o Governo do Rio Grande do Sul é uma entidade pública, cuja conformação decorre de votação popular. Seu principal ocupante, o governador José Ivo Sartori (PMDB), foi eleito democraticamente pelo povo gaúcho em 2014, com 61,21% dos votos válidos – o que representa 3.859.611 votos – no segundo turno das eleições (JUSTIÇA ELEITORAL, 2014, p. 36). A ele incumbiu o direito e o dever de escolher a equipe de governo e de determinar os rumos políticos, administrativos, econômicos e sociais do Estado.

É difícil dizer que um governo eleito democraticamente – isto é, respeitando-se o resultado das eleições – não conta com uma mobilização social de base. Há que se lembrar, contudo, que o contexto discursivo de uma eleição, baseado na promessa, suscita um tipo de sociabilidade política que pode ou não se manter em função das ações e discursos do governo empossado. O discurso de crise e de imposição de sacrifícios, somada ao recrudescimento da violência, da desigualdade, ao aumento de impostos e ao parcelamento de salários de servidores, acabou por conduzir o governador a uma rejeição ímpar de quase 70%¹⁵. Estando perdido o apoio popular, restou ao governo mobilizar a elite econômica para compor sua base social, o que fez tanto por seu discurso de apoio ao empreendedorismo, à livre iniciativa e de combate à burocracia quanto pela adoção de uma agenda alinhada aos interesses do grande capital.

Politicamente, o governo mobiliza-se em torno da contenção de despesas, diminuição do Estado e da priorização das atividades-fim deste – que, em sua perspectiva, restringe-se à segurança, à saúde, à educação, à infraestrutura e a uma nebulosa “área social”. As decisões são centralizadas na equipe de governo, com a base aliada na Assembleia sendo mantida pela distribuição de cargos na administração direta e indireta – como, aliás, é praxe no modelo de governança brasileiro – e pela afinidade ideológica em relação aos projetos na agenda do governo. Há um grande trabalho de bastidores, embora eventualmente o governo pressione publicamente seus aliados para a conquista de seus objetivos.

Durante o debate sobre a proposta de extinção das fundações, o governo adotou uma estratégia alicerçada em quatro táticas: os pronunciamentos, as entrevistas, as campanhas

15 Disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/rio-grande-do-sul/apenas-55-aprovam-governo-de-sartori-mostra-pesquisa/>. Acesso em 12/03/2017. Curiosamente, na gestão que realiza o maior parcelamento de salários que o estado já viu, as pesquisas de opinião sobre aprovação do governo foram pouco frequentes.

publicitárias e as postagens no blog da gestão, o Não Me Trova¹⁶. Embora as entrevistas sejam, necessariamente, dialógicas, o que pode incorrer em riscos discursivos para o governo – no caso de perguntas bem elaboradas e diretas, que coloquem em xeque o discurso padrão da instituição –, esses riscos podem ser minimizados a partir da escolha criteriosa do veículo e/ou do profissional para o qual se concederá a entrevista. Desta forma, observa-se o uso de formas de comunicação que permitem o controle absoluto, por parte do governo, da ambiência discursiva. Tanto o pronunciamento quanto a campanha publicitária permitem a veiculação dos significados estabelecidos pelo governo, sem qualquer interferência na cristalização do discurso, de maneira mais ou menos sintética, fragmentada e associativa. As postagens no Não Me Trova, por fim, asseguram o rebate às informações contrárias ao interesse do governo de maneira simplificada, com dados oficiais (o que não assegura sua veracidade) e imprimindo, ainda, um carimbo qualificador das informações que circulam pela arena pública, sobretudo a arena virtual – em geral utilizado como legitimador das propostas e medidas do governo e desqualificante de informações contraditórias oriundas de outros grupos, frequentemente não citados. O governo participa do debate a partir da manifestação da sua versão, em situações controladas e nos termos que lhe favorecem.

b) Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul

A FZB é um ator do debate porque é um dos alvos da proposta de reestruturação do Estado. Esperava-se que, prevista a sua extinção, a entidade se posicionasse institucionalmente quanto à medida. Por uma série de fatores, que são relevantes e serão considerados na pesquisa, esse posicionamento não ocorreu. Durante todo o debate, a FZB manifestou-se institucionalmente apenas uma vez: judicialmente, buscando um mandado de segurança que garantisse a possibilidade de a entidade demitir seus funcionários e encerrar suas atividades sem negociação coletiva com o sindicato representante dos servidores. Esse não é um fato corriqueiro e, a seguir, propõe-se uma explicação.

16 Blog criado pela Secretaria de Comunicação do governo Sartori para indicar a veracidade ou não de informações relativas à gestão pública circulantes na esfera pública, sobretudo no ambiente digital, a partir da exposição de alguns dados sobre a gestão. Para tanto, estipulou-se uma série de assuntos pertinentes ao poder público, aos quais se referem uma série de pautas. Estas últimas são qualificadas em três selos, apresentados já no título da pauta: “É Fato” (escrito sobre um retângulo verde, com um polegar para cima o acompanhando), para informações verídicas; “Te Liga” (escrito sobre um retângulo amarelo, com um dedo indicador apontando para o título da pauta), para informações contestadas, mas parcialmente verdadeiras; e “É Trova” (escrito sobre um retângulo vermelho, com um polegar para baixo), para informações consideradas infundadas pelo governo. Há, contudo, um uso eminentemente político destas classificações.

A natureza institucional da FZB é a de fundação pública de direito privado – o que significa que, ainda que seja uma instituição pública, pode celebrar contratos e firmar convênios, não estando sua atuação vinculada à edição de leis. A entidade integra a chamada Administração Indireta, composta por autarquias, fundações e empresas públicas e sociedades de economia mista, parte do Poder Executivo que atua mais diretamente no tecido social, com áreas bem demarcadas de atuação. Se os órgãos da Administração Direta planejam e dirigem, pode-se dizer que os órgãos da Administração Indireta executam tais planejamentos, assim como auxiliam a Administração Direta na gestão da coisa pública.

Quanto as formas de mobilização social, a FZB relaciona-se profundamente com outras instituições de ensino e pesquisa do Estado, como escolas e universidades, além de organizações não-governamentais relacionadas à área ambiental. Também há uma relação próxima com a sociedade, pelo usufruto que esta faz das instituições mantidas pela FZB – o Jardim Botânico, o Parque Zoológico e o Museu de Ciências Naturais. Realizando eventos de divulgação científica, educação ambiental, cultura e lazer, a FZB, ao longo das décadas, arregimentou um contingente importante de admiradores e defensores de suas atividades. Pode-se dizer, então, que a entidade possui uma base social diversificada – as instituições de pesquisa, com quem desenvolve parcerias profissionais, e uma parte do corpo social que frequenta as instalações mantidas pela FZB.

Politicamente, contudo, a FZB não dispõe de autonomia. Embora seja-lhe garantida a autonomia técnica para a execução de suas pesquisas e outros serviços, há uma relação direta de dependência da instituição com o governo em exercício, pois, sendo um órgão da Administração Indireta, sua cúpula diretiva é nomeada pelo chefe do Poder Executivo, conforme suas alianças, projetos e conveniência. Essa vinculação política dos dirigentes da entidade ao governo do Estado, provavelmente, é o motivo pelo qual a FZB não se manifestou politicamente quanto à proposta de sua extinção. Por outro lado, explica que a única ação que a entidade tomou, já assegurada sua extinção, foi na tentativa de garantir seu esvaziamento funcional: estando os dirigentes atrelados politicamente ao governo, sua atuação está necessariamente vinculada à execução dos projetos da administração central, mesmo que estes impliquem no fim das atividades da instituição que dirigem.

Contudo, em função da base social de que dispõe a fundação, uma declaração aberta de sua desnecessidade não seria bem recebida. Assim, a estratégia de comunicação adotada pela instituição foi o silêncio. Não há qualquer manifestação da entidade em seu site – principal

veículo de comunicação da FZB – durante todo o período que engloba o debate sobre a possibilidade de sua extinção. Nem mesmo atualizações sobre as pesquisas e outros serviços que são executados pela FZB foram realizadas. Esse silêncio deixa entrever duas situações: a primeira é que não se estabeleceu, internamente, um consenso quanto a posição política a ser tomada pela fundação, com a direção vinculada ao governo e os servidores empenhados em defender a instituição; a segunda é que, exatamente por esse empenho, a rotina da entidade foi alterada a ponto de muitos serviços terem sido deixados de lado, até a resolução da questão.

c) Assembleia Legislativa

A Assembleia Legislativa (ALERGS) entra no debate por estar incumbida, formalmente, de fornecer o aval ou refutar os projetos de lei oriundos do Poder Executivo. Tendo função deliberativa, cabe aos deputados estaduais debaterem entre si, mas também com a sociedade, sobre as medidas e suas consequências para, então, tomar a decisão política de aprovar ou rejeitar as propostas. Por conta da necessidade de deliberação de propostas, a Assembleia constitui-se sobre uma divisão fundamental, manifesta em situação e oposição. Essa divisão influencia diretamente nas formas de mobilização social e política e nas estratégias de comunicação de cada grupo.

A ALERGS é uma instituição pública, cuja função é debater e encaminhar projetos de lei, a fim de regulamentar a atuação do Estado, exercendo, ainda, a fiscalização sobre o Poder Executivo. Para cumprir essa função, são eleitos deputados estaduais – pois este é o âmbito de atuação da Assembleia –, a partir de uma lista de candidatos de todos os partidos regularizados no estado, em eleição proporcional que ocorre juntamente à eleição do governador do Estado. É o *locus* do Poder Legislativo e, por ser conformada a partir de eleições proporcionais, abarca – idealmente – a diversidade política, econômica, social e cultural de uma população determinada.

Quanto as formas de mobilização social e política, isto depende diretamente da ala em que se situam os deputados. Os deputados da situação na 54ª legislatura pertencem a partidos historicamente vinculados a pautas de direita, como diminuição do Estado, ênfase em crescimento econômico, segurança como prioridade, ênfase em livre iniciativa e segurança jurídica, posicionamentos conservadores quanto a questões sociais – como pobreza, sexualidade, direitos das mulheres, questões raciais, políticas agrárias, etc. Sua base social e política, portanto, está vinculada aos representantes do grande capital, como empresários,

industriais, banqueiros e fazendeiros. Já os deputados de oposição estão ligados a partidos vinculados a pautas de esquerda, como desenvolvimento social, igualdade de gênero, igualdade racial, direito à cidade, redução da desigualdade econômica, sustentabilidade, entre outros. A base social da oposição vincula-se a sindicatos, ONGs, associações comunitárias, movimentos sociais e outras entidades de base, organizando passeatas e outros protestos de rua sempre que entendem que os direitos sociais estão ameaçados.

Essas movimentações refletem-se nas estratégias de comunicação adotadas pelas duas alas. Enquanto os deputados da situação utilizam a tribuna para reafirmar o discurso do governo, insistindo nos encontros de líderes para chegar a uma situação que seja favorável ao governo, os deputados de oposição apresentam, na tribuna, argumentos divergentes, aproximando-se dos movimentos sociais e sindicais que ocuparam as ruas da cidade contra os projetos de Sartori. Observando-os em conjunto, nota-se que os deputados procederam à discussão, cumprindo seu papel institucional, buscando comunicarem-se com a sociedade e esclarecendo seus pontos de vista. Sua disposição para o debate, contudo, não foi integral, posto que muitos deputados, de ambas as alas, fixaram posições e não se permitiram convencer por outros argumentos.

d) Movimento de Apoio à Fundação Zoobotânica

Criado na primeira tentativa de extinção da Fundação Zoobotânica pelo governo Sartori, em 2015, o MAFZB é um movimento de protesto cujo objetivo é garantir a manutenção das atividades da Fundação Zoobotânica. Não se trata de uma organização formal, com sede e estatuto próprios; é uma associação de pessoas e instituições com um objetivo político comum, organizada de maneira apressada, por conta dos regimes de urgência propostos pelo Poder Executivo para a apreciação dos dois projetos. Ainda que não tenha uma estrutura formal, o movimento encontra-se listado como um ator por a) ser o movimento organizador das ações de resistência à proposta de extinção e b) absorver parte da institucionalidade da Fundação Zoobotânica para legitimação de sua própria existência.

Sua natureza institucional, contudo, é difícil de precisar. Não se pode dizer que é uma entidade privada, na acepção corrente do termo, cuja atuação visa obtenção de lucro. Tampouco pode-se classificá-la como instituição pública, já que a relação que mantém com a FZB é de ordem política, e não administrativa. Não se trata de uma ONG, pois não existe um estatuto social, nem diretoria formal – embora emergjam lideranças, como em toda organização

social. Movimento social é uma classificação que se aproxima de sua natureza, mas há algumas questões significativas a serem superadas: o objetivo político em vista é demasiadamente específico, referente a uma organização do Estado; os movimentos sociais, por outro lado, buscam alterações qualitativas no próprio corpo social, a partir da mudança de paradigmas nas estruturas políticas, sociais e culturais de um povo. Movimento de protesto, enfim, é o que melhor se encaixa na situação, embora seja uma denominação pouco usual.

Sua mobilização social decorre do entendimento, de parte da sociedade, que a FZB cumpre um papel importante na manutenção e conservação da biodiversidade gaúcha, sendo necessário agir prontamente para impedir sua extinção. Aproveita-se, dessa forma, o prestígio da instituição para o engajamento político. Internamente, o movimento articula estudantes, militantes políticos, organizações ambientalistas, profissionais da área ambiental e servidores da própria instituição em vias de extinção. Sua organização política aspira à horizontalidade, embora exista núcleos organizadores que viabilizam os eventos e puxam as manifestações em protestos de rua.

A principal necessidade comunicacional do MAFZB é a visibilidade de sua causa. Para tanto, o grupo operou três lógicas distintas: a utilização de redes sociais, a organização de eventos culturais e a realização de protestos de rua – sendo os dois últimos sempre registrados, de forma a alimentar a página virtual do grupo. Nas redes sociais, nomeadamente o Facebook, o grupo realizou convocatórias para os eventos presenciais, divulgou notícias de veículos jornalísticos relacionados com a FZB, conclamou a participação do público em manifestos e abaixo-assinados virtuais e apostou em uma comunicação afetiva, com uso de imagens dramáticas, para arregimentar apoio. Os eventos culturais e os protestos de rua cumpriam, cada um, uma dupla função: engajar as pessoas a conhecer a FZB, suas atividades e importância, a partir de atrações culturais diversas, ou ainda promover visibilidade sobre a proposta de extinção da entidade e suas consequências, de um lado, e atrair mídia espontânea, pela cobertura dos eventos e protestos por veículos tradicionais de imprensa, por outro.

e) Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região (TRT-4)

A partir do momento em que acatou o pedido do SEMAPI, o TRT-4 tornou-se ator do debate público, pois alterou sua dinâmica. A sua entrada em cena, ainda, inicia um processo de alteração qualitativa no debate, que migra da esfera pública política para a esfera jurídica e sinaliza o fim do debate sobre a proposta de extinção e o início do debate sobre a extinção da

FZB. Por fim, a decisão que proferiu acabou por inviabilizar, na prática, a execução da extinção do órgão público por parte do governo, mesmo após a promulgação da lei que a extingue.

O TRT-4 é um órgão público, vinculado ao Poder Judiciário. É, portanto, uma entidade do Estado, cuja função é regular as relações de trabalho, por meio do julgamento de ações que configuram condutas infringentes à lei. Por característica organizativa dos Tribunais de Justiça, somente atua quando provocado, sendo esta a sua forma de mobilização social. Politicamente, o Tribunal tem destacada atuação na manutenção e garantia de direitos dos trabalhadores frente os abusos políticos, econômicos e sociais dos empregadores, sejam eles do âmbito privado, sejam do âmbito público. Se estratégia de comunicação pode ser um termo forte demais para os atos comunicativos do TRT-4, porque pressupõe um planejamento e uma atuação coordenada, pode-se dizer que a forma como o tribunal participa do debate é por meio de decisões judiciais, publicadas em meio eletrônico, na plataforma Processo Judicial Eletrônico, e repercutidas pela imprensa.

f) Organizações da Sociedade Civil

Há muitas organizações da sociedade civil que manifestam suas posições com relação à proposta de extinção da FZB. Desde organizações ambientalistas, como a Associação Gaúcha de Proteção do Ambiente Natural (AGAPAN) e o Instituto Curicaca, sindicatos, como o Sindicato dos Engenheiros do Rio Grande do Sul (SENGE-RS) e o Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul (SEMAPI), até associações de classe, como a Sociedade Brasileira de Carcinologia (SBC) – que reúne pesquisadores de crustáceos do Brasil –, o Conselho Regional de Biologia da 3ª Região (CRBio-03) e a Associação de Juizes do Rio Grande do Sul (AJURIS). Embora algumas dessas organizações tenham participado de maneira mais ativa do processo, integrando também o MAFZB, a maioria das organizações adotou a mesma postura comunicacional para expressar suas posições.

A natureza institucional dessas organizações é variável, pois esta categoria abarca diferentes expressões organizativas da sociedade. Algumas delas podem ser classificadas como ONGs, enquanto outras são associações de classe – isto é, são entidades representativas de um determinado setor profissional da sociedade. De toda forma, são instituições existentes

muito antes da polêmica proposta de Sartori, que não se identificam nem com as estruturas públicas, nem com as organizações privadas, com áreas de atuação bem delimitadas.

Uma peculiaridade dessas organizações é que todas elas estão vinculadas a públicos restritos e específicos. Sua capacidade de mobilização social, portanto, é reduzida, se comparada à capacidade de mobilização de atores como o Governo ou mesmo o MAFZB, que congregou uma série de grupos em torno de uma causa determinada. Esta mobilização, contudo, tende a ser forte, pois o número reduzido do público favorece a participação e o engajamento. Isso fortalece politicamente os grupos, que firmam posições conscientes acerca dos temas que lhes envolvem, em alguma medida.

Contudo, pela estratégia de comunicação adotada por todas as organizações da sociedade civil consideradas na pesquisa, a mobilização social não foi muito intensa. A escolha pela nota oficial ou pela carta aberta revela uma certa distância do debate, pois configura-se em evento singular, com baixo potencial interativo. Ainda que possa ser um objeto rico do ponto de vista argumentativo, limita-se à data de sua publicação, sendo necessárias constantes atualizações para que se estabeleça um diálogo com qualquer dos atores do debate. Como elemento demarcador de uma posição política, a nota oficial é um ótimo instrumento; como ferramenta mobilizadora, porém, deixa a desejar, por não levar a ações mais incisivas e participativas no âmbito do debate público.

Uma importante exceção a ser feita é em relação ao SEMAPI, sindicato representante dos servidores públicos pertencentes aos quadros funcionais das fundações estaduais. Engajado politicamente e fortemente mobilizado pela manutenção das instituições públicas, o SEMAPI organizou uma série de atos públicos, alguns dos quais culminaram em produtos comunicacionais, inclusive, para resistir às medidas do governo. Entre eles, destacam-se um seminário sobre a importância de cada fundação ameaçada pelo pacote do Sartori, a entrega aos deputados estaduais de uma carta aberta gerada no referido seminário e a presença mobilizada, conjuntamente aos movimentos de defesa das fundações – entre eles o MAFZB –, na Praça da Matriz antes e durante a votação do pacote encaminhado pelo Executivo à Assembleia Legislativa. Mesmo tendo resultado os mesmos produtos de comunicação que as demais organizações aqui analisadas, os processos de comunicação empregados são distintos, visto que aposta na mobilização social de sua base política e na produção de um discurso coletivo, que orientou toda a atuação dessa entidade.

g) Entidades Empresariais

Aproximadamente uma semana antes da votação do pacote de Sartori, algumas entidades empresariais do Rio Grande do Sul publicaram um manifesto conjunto de apoio às medidas. A Federação das Câmaras de Dirigentes Lojistas do Rio Grande do Sul (FCDL-RS), a Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (FIERGS), a Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul (FARSUL), a Federação do Comércio de Bens e de Serviços do Estado do Rio Grande do Sul (FECOMÉRCIO-RS), a Federação de Entidades Empresariais do Rio Grande do Sul (FEDERASUL), além da Agenda 2020 e do Movimento Brasil Competitivo (MBC), assinaram o documento, divulgado no dia 13 de dezembro de 2016. Juntamente à declaração de apoio dos empresários ao governo, estava uma pesquisa de opinião, encomendada pelas entidades empresariais, para avaliar a aprovação dos gaúchos quanto às medidas.

A natureza institucional dessas entidades é ambígua. Se, por um lado, são associações de classe – portanto, organizações da sociedade civil –, atuando sem fins lucrativos, por outro lado, essas entidades são representantes legítimas e diretas de organizações privadas, atuando em seus interesses. A defesa irrestrita que promovem dos interesses da iniciativa privada, bem como a utilização de um discurso essencialmente econômico, dá margem para que classifique essas organizações como pertencentes ao âmbito privado – isto é, de atuação com vistas ao lucro.

A mobilização social destas entidades também é restrita, porém politicamente muito forte. Congregando organizações com grandes recursos econômicos, as entidades empresariais conseguem coordenar seus esforços e afinar seus discursos de maneira que os detentores do capital possam ver seus interesses atendidos. Além disso, por conta das atividades econômicas de seus representados e da importância concedida à economia pelo Estado, essas entidades, historicamente, têm tido trânsito livre nos bastidores dos governos, variando conforme a ideologia dos grupos no comando do Estado seja mais ou menos favorável ao desenvolvimento e à acumulação do capital.

Como estratégia de comunicação, o grupo de entidades empresariais utilizou-se de um manifesto (FEDERASUL *et al*, 2016) e de uma pesquisa de opinião (INSTITUTO PESQUISAS DE OPINIÃO, 2016). Enquanto a primeira forma é um tanto passiva, mais demarcadora de posição do que incentivadora de um debate argumentativo, a segunda forma é uma tentativa clara de arregimentar para si (e para o governo) o apoio dos indecisos, buscando

projetar, pela divulgação de estatísticas, um posicionamento político dos entrevistados que a pesquisa não tem condições de aferir. O grupo, com a divulgação da pesquisa, buscou ainda mídia espontânea, esperando que os meios de comunicação de massa propagassem a informação, o que não foi verificado nos veículos de imprensa selecionados para compor o *corpus* da pesquisa.

h) Instituições Acadêmicas

Algumas instituições de pesquisa e ensino, observando a possibilidade concreta de extinção de um órgão voltado para ambas as atividades, também manifestaram suas posições. Algumas cartas abertas e notas oficiais, endereçadas diretamente para o MAFZB e publicadas por ele no *hotsite* dedicado a reunir manifestações de apoio à entidade, acabaram sendo perdidas, em função da retirada do site do ar. Sabe-se, contudo, que houve tais manifestações, a partir de publicações do MAFZB referindo os documentos e agradecendo o apoio. Outras instituições, como os Institutos de Biociências e de Geociências da UFRGS, emitiram suas manifestações após o período em análise nesta pesquisa, de forma que esses documentos compõe o universo de análise, mas não integram o *corpus* de pesquisa. Assim, o único documento que restou deste grupo é uma carta aberta da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC).

Essa entidade é uma organização da sociedade civil, voltada para o campo da ciência, tecnologia, pesquisa e educação. Congrega pesquisadores de todo o país, o que a torna, por um lado, um importante motor de mobilização social, mas, por outro lado, dificulta a consolidação de uma posição política além do corporativismo, já que reúne pessoas oriundas de muitas áreas do conhecimento e com diversas ideologias políticas. A escolha pela carta aberta demonstra a pouca capacidade para o engajamento político e discursivo, em que se marca a posição da sociedade, mas não se consegue mobilizar a sociedade científica amplamente.

i) Imprensa

A imprensa exerce um papel fundamental na condução de qualquer debate público, não sendo diferente para este debate em particular. Juntamente a outros meios de comunicação, a imprensa repercute as manifestações dos demais atores, promove o agendamento do debate,

abordando previamente eventos importantes deste, investiga pontos nebulosos e informa a sociedade sobre o processo que se desenrola. Ainda, a imprensa abre espaço para que os atores se manifestem, em seus próprios termos, bem como manifesta a sua própria opinião, por meio de seus colunistas e de seus editoriais. Não o faz, contudo, de forma isenta. A prática jornalística, a partir dos recortes e dos enquadramentos que promove, veicula ideologias políticas em cada texto. As visibilidades e os silenciamentos que decorrem das práticas jornalísticas influenciam no resultado final do debate – e, conseqüentemente, na ação política que se toma em sua função. É, portanto, um ator crucial do debate.

Quanto à natureza institucional, todos os jornais são empreendimentos privados, que objetivam o lucro. A mobilização social que deflagram origina-se, justamente, nas informações e nas opiniões que veiculam. Politicamente, contudo, os veículos em análise apresentam discrepâncias. Enquanto um é identificado com pautas de esquerda, os outros dois são defensores dos valores de mercado, da livre iniciativa e da desestatização. Quanto às estratégias de comunicação da imprensa, essa é uma expressão que soa estranha, já que a comunicação é o produto da atividade-fim destas empresas. Pode-se dizer, então, que a imprensa entra no debate a partir da publicação de reportagens, notícias, entrevistas, artigos, colunas e editoriais, que são as formas como este meio de comunicação estrutura sua ação comunicativa.

Embora tenha sido um fato de repercussão nacional, decidiu-se utilizar somente a imprensa local na análise, a partir do entendimento de que a proximidade favorece uma cobertura mais completa. Apesar de dois dos três jornais serem também impressos, optou-se a forma virtual dos jornais, para haver isonomia da forma entre os veículos. A seguir, detalham-se os jornais selecionados para integrar o *corpus* de pesquisa.

Zero Hora

Fundado em 4 de maio de 1964, o jornal Zero Hora é referência em jornalismo no Rio Grande do Sul, tanto em termos de mercado quanto em termos acadêmicos. Vinculado ao Grupo RBS, conglomerado de comunicação pertencente à família Sirotski, é entregue em todo o estado gaúcho e também em Santa Catarina, estado vizinho em que o Grupo RBS também se encontra com muita força. Único jornal que apresentou aumento na circulação em 2016, terminou o ano com uma média de 200 mil exemplares por dia (MEIO & MENSAGEM, 20/02/2017), fato que já justificaria sua inclusão no *corpus* de pesquisa. Além disso, o jornal

tem uma atuação histórica na política do Rio Grande do Sul, valendo-se de sua penetração nas classes política e econômica do estado, bem como de seu alto índice de circulação, para influenciar o teor de debates públicos importantes para os gaúchos, normalmente adotando uma postura liberal economicamente e politicamente conservadora.

Jornal do Comércio

Um dos mais antigos jornais em circulação no Rio Grande do Sul, com fundação em 1933, é um periódico especializado em cobrir os setores econômicos e políticos, com grande ênfase em valores de mercado em sua produção. Não se encontrou dados atualizados de sua circulação, que em 2012 estava no patamar de 26 mil exemplares diários, com abrangência em quase todo o estado gaúcho (JORNAL DO COMÉRCIO, 20/07/2012). Pertence à Companhia Jornalística J. C. Jarros. Sua inclusão no *corpus* de pesquisa relaciona-se ao fato de este ser um jornal especializado na cobertura política e econômica, com uma orientação ideológica de centro-direita: assim, será um termômetro interessante em relação à visibilidade que o tema despertará.

- ***Sul21***

O Sul21 é um jornal online, cuja orientação política recai na defesa de valores de esquerda. Fundado em 2010, tem uma visualização de páginas da ordem de 40 mil impressões (SUL21, 2018). Espera-se, então, uma crítica ao governo e uma visibilidade maior aos argumentos dos defensores da FZB. Sua inclusão no *corpus* de pesquisa é, exatamente, abranger um veículo com orientação ideológica de centro-esquerda, com vistas à comparação dos textos com os demais veículos.

Quadro 03 – Configuração do Debate Público sobre a Proposta de Extinção da FZB

Atores		Categorias de Análise	Natureza Institucional	Formas de Mobilização Social e Política	Estratégias de Comunicação
Governo do Rio Grande do Sul			entidade pública	elite econômica bastidores, pressão pública	declarações em situações controladas
Fundação Zoobotânica			entidade pública	instituições de pesquisa, órgãos do Estado subordinação ao governo	silenciamento
Assembleia Legislativa			entidade pública	eleição popular situação/oposição	discurso em tribuna grande expediente
Movimento de Apoio à FZB			movimento de protesto	organizações ambientalistas, instituições de pesquisa, populares defesa da FZB	uso de redes sociais protestos de rua eventos culturais
Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região			entidade pública	atua quando provocado defesa dos trabalhadores	publicação de sentenças judiciais
<i>Organizações da Sociedade Civil</i>	Cons. Reg. de Biologia da 3ª Região		entidade representante de classe profissional	biólogos defesa dos interesses profissionais dos biólogos	divulgação de nota oficial
	Associação Gaúcha de Proteção do Ambiente Natural		organização não-governamental ambientalista	ambientalistas, estudantes e profissionais de biologia defesa do meio ambiente, defesa da FZB	divulgação de nota oficial
	Sind. dos Empregados em Empresas de Asses., Perícias, Info. e Pesq. e de Fund. do RS		entidade representante dos servidores públicos diretamente impactados pela medida do governo	servidores públicos e sindicalistas defesa das fundações públicas e do serviço público de qualidade	organização de eventos e protestos elaboração de carta aberta divulgação de nota oficial
	Assoc. dos Juízes do RS		entidade representante de classe profissional	magistrados do RS defesa da FZB	divulgação de nota oficial
Entidades Empresariais			empresa privada	federações empresariais (FCDL, FARSUL, FIERGS, FECOMÉRCIO-RS, FEDERASUL) apoio ao governo	manifesto, pesquisa de opinião pública
Instituições Acadêmicas			organização não-governamental	instituições de pesquisa promoção da ciência, defesa da FZB	carta aberta
<i>Imprensa</i>	Zero Hora		empresa privada	leitores defesa de valores de mercado	notícias, artigos, entrevistas, colunas, reportagens
	Jornal do Comércio		empresa privada	leitores defesa de valores de mercado	notícias, artigos, entrevistas, colunas, reportagens
	Sul21		empresa privada	leitores defesa da FZB, defesa de valores de esquerda	notícias, artigos, entrevistas, colunas, reportagens

Fonte: elaborado pelo autor.

Aqui, apresenta-se o quadro que resume os atores que participam do debate público sobre a proposta de extinção da FZB. Quase todos os segmentos sociais e políticos se manifestaram, em algum momento: entidades públicas, os três poderes do Estado, entidades privadas, veículos de imprensa, organizações da sociedade civil, instituições de ensino e pesquisa, além dos cidadãos, que não foram considerados neste estudo por razões metodológicas. Cada um mobiliza-se social e politicamente de uma forma, com estratégias de comunicação adequadas às suas posições no debate. Após a catalogação dos atores do debate, é necessário descrever os espaços em que este tomou forma.

6.1.2 As Arenas Discursivas do Debate

Foram mapeadas, na análise das manifestações, cinco arenas discursivas em que o debate ocorreu. Cada uma carrega sua própria dinâmica e tempos de interação, conduzindo a efeitos diferentes. Além disso, nenhuma das arenas integraliza totalmente o debate, sendo, sempre, esferas parciais de visibilidade e discutibilidade públicas. A seguir, detalham-se as arenas, com suas características principais e os atores preferencialmente envolvidos.

a) A Arena Virtual

Esta arena divide-se em duas: as redes sociais e os sites institucionais. As redes sociais constituem-se como uma das arenas com maior acessibilidade – desde que, é claro, se tenha à disposição aparelhos eletrônicos com conexão à internet –, permite a comunicação rápida entre os membros componentes de um determinado ator. Também sustenta a comunicação multimídia, permitindo a divulgação de textos, imagens e material audiovisual de forma relativamente simplificada, com amplo potencial de compartilhamento das informações. A interação também é uma característica dessa arena, ao permitir, em cada publicação, comentários por parte de outros usuários, ligados ou não aos atores. É, certamente, um espaço de discussão; muitas vezes, no entanto, não consegue se transformar em um espaço de debate, pela baixa capacidade argumentativa dos participantes – chegando mesmo às ofensas diretas aos atores.

Dois atores fizeram uso mais intenso de redes sociais: o Governo do Rio Grande do Sul e o MAFZB. O primeiro utilizou-se da plataforma de compartilhamento de vídeos Youtube para

divulgar pronunciamentos – transmitiu, ao vivo e na íntegra, todo o anúncio do pacote de reestruturação do Estado –, entrevistas e vídeos publicitários, de durações diversas, explicando as medidas e solicitando apoio da população. O governo também mantém contas em outras plataformas digitais, como Facebook e Twitter, mas, para o caso em análise, pouco fez uso dessas redes, que serviram mais como repositório de notícias institucionais.

Já o MAFZB utilizou a plataforma Facebook como principal canal de comunicação com a população em geral. Em sua página, que reuniu milhares de curtidas pelos usuários da rede, promoveu eventos de rua e mobilizações culturais, divulgando os seus registros posteriormente, convocou para abaixo-assinados virtuais, compartilhou manifestações de apoio de diversas entidades e de personalidades renomadas da cultura gaúcha, replicou notícias e trouxe argumentos para justificar sua posição de defesa da FZB. A intensidade do uso das redes foi variada ao longo do período em análise, com um crescimento vertiginoso na última semana antes da votação, seguido de um período de marasmo após a aprovação, pela ALERGS, da extinção do órgão.

Os sites institucionais, por sua vez, foram utilizados como instrumento de comunicação de vários atores, como organizações da sociedade civil, entidades empresariais, instituições acadêmicas, o TRT-4 e o próprio governo. Também serviu como repositório da deliberação ocorrida na Assembleia Legislativa, de modo a dar publicidade à discussão e à decisão tomada pelos deputados. Este é um instrumento de divulgação com pouca capacidade interativa e também baixa visibilidade, já que é necessário acessar o domínio virtual por conta própria – ou esperar a repercussão por outros atores, sobretudo da imprensa –, diferentemente das redes sociais, que dispõe o conteúdo das páginas dos demais usuários – com muitas restrições, é importante ressaltar – em um *feed* de notícias, possibilitando uma visibilidade mais abrangente.

Vale lembrar que os veículos de imprensa também mantém perfis em redes sociais. Seu uso, contudo, é de divulgação do material publicado no site, sem maiores interações com os usuários da rede. Entende-se, portanto, que o uso acessório das redes sociais pelos jornais não acrescenta novidades em relação à arena discursiva que é própria da imprensa, desconsiderando-se, então, as publicações desses perfis nas redes sociais durante o período do debate.

b) As Ruas

Teoricamente o espaço mais democrático, pois é a expressão máxima do espaço público, as ruas – e demais logradouros públicos, como praças e áreas abertas de instituições públicas – são, também, o espaço mais sujeito a interdições das manifestações. Além das condições climáticas e da instabilidade gerada pela onda de violência que toma conta das grandes cidades, o próprio aparato do Estado, pelo seu braço repressivo, pode pôr fim a uma manifestação, sob diversas alegações – como direito de ir e vir, princípio de confusão ou aglomeração excessiva. As ruas, contudo, incorporam, em sua dinâmica, uma demonstração de força social e política sem equivalentes em outras arenas discursivas, acrescentando-se, ainda, a visibilidade de se manifestar, efetivamente, em público.

As ruas apresentam quatro características discursivas marcantes: a primeira delas é a publicidade das manifestações, feitas “aos olhos e ouvidos de todos”, como diria Arendt (1999). Quem cruzar com uma manifestação de rua terá, imediatamente, contato com as mensagens que são emitidas. A segunda característica é a abertura à participação, pois, ocupando-se o espaço público, não se pode conter quem acessa ou não a manifestação – isso, inclusive, podendo se converter em um risco para a própria manifestação –, ainda que certos espaços, como palcos e caminhões de som, possam ter acesso controlado pelos organizadores. A terceira característica é a pluralidade de expressões discursivas que as manifestações de rua abarcam – geralmente, mas não necessariamente –, exatamente pela abertura à participação do público. Proliferam-se manifestações individuais, que podem se alinhar à temática geral do evento ou podem se referir a questões correlatas. Por fim, a quarta característica é a diversidade de formas que as manifestações de rua podem tomar: protestos, eventos culturais e recreativos, “showmícios”, piquetes, ocupações... a lista expande-se conforme a capacidade criativa dos organizadores.

Dois atores fizeram uso das ruas como arena discursiva. O MAFZB utilizou-se largamente dessa arena, realizando protestos de rua, eventos culturais, abraços simbólicos aos órgãos executores da FZB – Jardim Botânico e Parque Zoológico – e, ainda, participou do piquete em frente à Assembleia Legislativa, juntamente aos movimentos de apoio de outras fundações ameaçadas de extinção. Os deputados de oposição também utilizaram a rua como arena discursiva. Ao menos em uma oportunidade, foi realizado um “grande expediente”¹⁷ em frente à Assembleia sobre a importância das fundações públicas para o Estado e a sociedade,

17 Parte da sessão plenária ordinária que apresenta um tema de interesse político, econômico, social ou cultural, a partir da proposição de um ou mais deputados, muitas vezes com convidados especiais para falar melhor sobre o tema.

em que se revezaram deputados e representantes das fundações para explicar as atividades executadas por elas. Cabe ressaltar, ainda, que o governo também vai às ruas, porém não para se manifestar, e sim para coibir a manifestação de outros atores, com a atuação truculenta da Brigada Militar sobre o piquete realizado na Praça da Matriz, no dia 19 de dezembro de 2016, no início das deliberações sobre o pacote de Sartori. Essa atitude, em vez de contribuir democraticamente para o debate, acaba por interditar, autoritariamente, a discussão, deixando o terreno da argumentação e partindo para a coerção física e psicológica.

c) A Imprensa

Os espaços jornalísticos constituem uma arena discursiva a parte por dois motivos: o primeiro é que eles incorporam uma dinâmica e uma linguagem próprias, que interferem diretamente na maneira como um fato qualquer é percebido; o segundo é que estes espaços são disputados pelos demais atores. Juntamente às redes sociais, a imprensa integra a esfera de visibilidade midiática, em que os assuntos de interesse público são expostos para um conjunto ampliado da população. As diferenças entre imprensa e redes sociais são, em primeiro lugar, a mediação promovida entre os atores e público pela atividade jornalística – com seus enquadramentos, checagens e contraposições, por exemplo – e, em segundo lugar, a legitimidade reconhecida socialmente à prática jornalística como espaço de representação objetiva da realidade – isto é, o peso conferido às visibilidades proporcionadas a cada arena é diferente.

Como os espaços são reduzidos, a disputa entre os atores para ocupá-los é grande, o que acaba por influenciar nas estratégias de comunicação adotadas. É necessário criar um fato inusitado, chamativo ou de grande repercussão social para que, pelos critérios de noticiabilidade, a manifestação entre na pauta e seja coberta pela imprensa. A incorporação e replicação dos discursos de certos atores também se deve aos posicionamentos políticos e ideológicos dos veículos, que privilegiarão determinados argumentos em razão de sua linha editorial. Ainda, dependendo do poder econômico dos atores, pode-se burlar essa disputa pela visibilidade da imprensa pela compra de espaços publicitários para veiculação de campanhas.

Por outro lado, também é interesse da imprensa cobrir certos eventos, para manter a credibilidade como um capital social fundamental ao seu negócio. Torna-se, portanto, uma questão de agendamento a presença dos atores nessa arena discursiva – ainda que a barreira ideológica possa ser intransponível em alguns casos. A partir da cobertura de eventos e

situações importantes na construção do debate, o Governo do Rio Grande do Sul, a Assembleia Legislativa, o Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região, o Movimento de Apoio à Fundação Zoobotânica e mesmo algumas Organizações da Sociedade Civil ocuparam esta arena discursiva, embora com destaques diferentes para cada veículo analisado.

d) O Plenário da Assembleia Legislativa

Essa é uma arena discursiva com características bastante particulares. A primeira delas é que, com raras exceções, somente os deputados estão autorizados a fazer uso dela. Certamente, há uma permeabilidade discursiva com os argumentos proferidos pelos demais atores em outras arenas discursivas, já que esta não é uma arena desvinculada dos outros espaços de debate. O direito a fala, contudo, é restrito a um contingente muito específico de pessoas. Pode-se argumentar, ainda, que representantes dos demais atores podem participar do debate pela sua presença nas galerias do plenário, com manifestações silenciosas – como faixas e cartazes – e ruidosas – como apupos e aplausos. Estas manifestações, no entanto, são solenemente ignoradas pelos deputados, inclusive com interrupções na deliberação em casos de excessivo barulho proveniente das galerias. A participação legítima e efetiva nesta arena, portanto, cabe somente aos parlamentares eleitos.

A segunda característica é que a discussão conduz, necessariamente, a uma ação política. É, portanto, um espaço deliberativo, em que se busca um consenso ou, na sua impossibilidade, se realiza uma votação para se tomar uma decisão política, que produz alterações no tecido social. Para tanto, as reuniões dos deputados seguem uma série de procedimentos, com constantes discussões paralelas entre os líderes dos partidos e das bancadas, de modo a acelerar – ou retardar – a decisão. A negociação, além da argumentação, é a principal dinâmica que se estabelece nesta arena discursiva, o que pode gerar distorções na condução do debate.

e) A Esfera Jurídica

Esta é a última arena discursiva deste debate por duas razões. A primeira é uma questão cronológica, já que a esfera jurídica é acionada após o esgotamento do processo deliberativo pela Assembleia Legislativa. A segunda é que, sem deixar de ser política, a esfera pública

jurídica opera uma alteração na acessibilidade e na discutibilidade em relação à esfera pública política, de modo a conformar um espaço próprio de discussão de um tema.

Essas alterações manifestam-se na impossibilidade de qualquer indivíduo ou grupo participar da discussão em função de sua consciência sobre o tema e na linguagem utilizada para dar sequência ao debate. Na esfera jurídica, somente as partes arroladas ao processo têm direito a se manifestar legitimamente. Ainda que se possam incorporar tantas partes quantas sejam necessárias, este ato necessita seguir um procedimento jurídico, não cabendo a manifestação livre e fora dos autos de qualquer grupo ou indivíduo. Por sua vez, a linguagem jurídica é caracterizada por seu hermetismo, com palavras pouco usuais no vocabulário corrente e construções gramaticais que exigem conhecimento específico da linguagem. Ainda nesse sentido, há toda uma liturgia do processo jurídico que deve ser seguida para sua legitimação perante as partes e perante o próprio ordenamento jurídico, o que altera profundamente o tempo da discussão. Ainda que os acórdãos e as sentenças sejam necessariamente públicas, as audiências entre as partes podem, em muitos casos, ser fechadas, fato este que limita ainda mais a acessibilidade ao debate.

Quadro 04 – Arenas Discursivas do Debate

Atores	Arenas	<i>Arena Virtual</i>	<i>As Ruas</i>	<i>Imprensa</i>	<i>Plenário da ALERGS</i>	<i>Esfera Jurídica</i>
Governo do Rio Grande do Sul						
Fundação Zoobotânica						
Assembleia Legislativa						
Movimento de Apoio à FZB						
Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região						
<i>Organizações da Sociedade Civil</i>	Conselho Regional de Biologia da 3ª Região					
	Associação Gaúcha de Proteção do Ambiente Natural					
	Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul (SEMAPI)					
	Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul					

Entidades Empresariais						
Instituições Acadêmicas						
<i>Imprensa</i>	Zero Hora			não se aplica		
	Jornal do Comércio					
	Sul21					

Fonte: elaboração do autor.

Acima, apresenta-se o quadro que dispõe todas as arenas discursivas. Observa-se que os atores que mais diversificaram suas arenas discursivas foram o Governo do Rio Grande do Sul e o Movimento de Apoio à Fundação Zoobotânica. A atuação da imprensa, ao menos em termos de cobertura, também é destacada, já que cobre os principais atores e praticamente todas as arenas discursivas – deixa de cobrir apenas a arena virtual –, promovendo visibilidade ao debate. A forma como cada veículo comportou-se, no entanto, depende ainda da análise dos argumentos apresentados pelos atores, procedimento que segue na próxima seção.

6.2 Os Argumentos do Debate sobre a Proposta de Extinção da FZB

É necessário que se faça, no início desta análise, algumas considerações importantes. A primeira delas é que o debate que se analisa, aqui, é aquele referente à extinção da Fundação Zoobotânica. Da maneira como foi organizada, contudo, a extinção da FZB somou-se à extinção de outras cinco fundações públicas. E este fato, certamente, influencia no desenvolvimento do debate, pois a tendência de aglutinar, em um primeiro momento, todas as fundações sob ameaça ou, em um segundo momento, as fundações integrantes do PL 246/2016 é inevitável. Compõem-se razões coletivas para a manutenção de todas as fundações ou, ao contrário, para a extinção de todas, em conjunto. Neste processo, esvai-se a especificidade de cada fundação e, em particular, as características únicas da FZB como órgão de pesquisa ambiental e proteção de biodiversidade vinculado diretamente à estrutura administrativa do Estado.

Não há como driblar esse problema. Por um lado, focar nas manifestações relativas exclusivamente à FZB incorre no risco de se perder justificativas importantes para os posicionamentos de certos atores, sobretudo aqueles responsáveis por lidar com todo o pacote de medidas – o governo, os deputados, a imprensa. Por outro lado, a apropriação de razões

coletivas para justificar a manutenção ou a extinção das fundações pode conduzir à projeção de atributos, valores e funções que são estranhos à instituição ambiental. Entende-se que esta situação gera maior imprecisão analítica do que aquela, optando-se, desta forma, pelo foco nas manifestações exclusivamente referentes à FZB.

Assim, o recorte do universo de pesquisa já obedeceu a esse critério, sobretudo na obtenção do material de imprensa. Buscou-se diretamente pela Fundação Zoobotânica – e variações do termo – como palavra-chave na pesquisa por notícias, colunas e artigos. Também houve uma concentração nas manifestações de organizações da sociedade civil que mencionassem, expressamente, a FZB como matéria de considerações. Sabe-se, contudo, que nem todos os atores que participaram do debate sobre os planos do governo de reestruturação do Estado mencionaram, especificamente, a FZB em seus posicionamentos. Como se tratam de atores relevantes para o debate, em vez de desconsiderá-los por não abordarem frontalmente o tema, considerou-se, ao contrário, significativo seu silêncio ou sua generalização.

A segunda questão é que, em função do caráter qualitativo da pesquisa, se procurou reduzir o universo de pesquisa a um *corpus* representativo. A composição da amostra discursiva dos atores mais participativos visou a selecionar a pluralidade dos argumentos, por um lado, e a diversidade de formas de manifestação desses argumentos, por outro. Elementos repetidos não foram incorporados ao *corpus*, quando possível, ou não referenciados novamente na análise, fazendo-se somente a menção de que tal argumento foi repetido tantas vezes. Elementos não argumentativos, sobretudo em publicações de redes sociais, tampouco foram incluídos no *corpus*.

A terceira consideração refere-se à imprensa. Para que se possa observar melhor as diferenças de cobertura – e, conseqüentemente, de visibilidade dos argumentos dos demais atores –, tentou-se considerar o tratamento conferido pelos jornais a eventos importantes no desenrolar do debate, como o anúncio das medidas, manifestações de rua e a votação dos projetos pelos deputados. Quando não for possível fazer tal equivalência, este fato terá significado. Ainda, buscou-se completar a cobertura jornalística com artigos e colunas referentes exclusivamente à FZB – diretamente ou pela menção aos órgãos que gerencia.

Feitas as considerações, procede-se à análise. Esta foi dividida pela argumentação de cada ator. Embora esse procedimento dificulte a visualização do debate – isto é, da troca argumentativa desenvolvendo-se no tempo –, ele facilita a compreensão das linhas

argumentativas de cada ator, o que habilita a pesquisa a posicionar discursivamente cada agente, conforme o uso dos argumentos. Ainda que de maneira um tanto genérica, um resumo do debate já foi fornecido acima, cabendo agora compreender exatamente como cada ator justificou suas posições. Após esta etapa, retoma-se a sequência do debate para se fazer a interpretação dos dados.

6.2.1 Governo do Estado do Rio Grande do Sul

Desde o momento em que fez o anúncio do pacote de medidas de modernização do Estado até o momento da sanção da lei 14.982/2017, que extinguiu a FZB, junto a outras cinco fundações públicas, raras vezes o governo abordou especificamente a entidade ambiental. De maneira geral, as justificativas à medida orbitaram os argumentos da calamidade financeira do Estado, da modernização da gestão e das prioridades do Estado. As únicas menções à FZB proveniente dos discursos do governo refere-se à inclusão, na lei 14.982/2017, de dois dispositivos: o primeiro, resultado da emenda nº 1, do deputado João Reinelli (PV), ao PL 246/2016, somente admite a extinção da FZB no momento em que a SEMA tiver absorvido completamente suas atribuições; o segundo considera patrimônio ambiental do Estado, sendo vedada destinação diversa – como a alienação dos bens –, o Jardim Botânico, o acervo do Museu de Ciências Naturais e o Parque Zoológico.

O discurso do governo esteve muito bem alinhado. Em todas as manifestações analisadas – o anúncio do pacote de medidas, dois anúncios publicitários, uma entrevista, um pronunciamento, um artigo escrito, um projeto de lei e sua justificativa e uma lei –, os argumentos apresentados são os mesmos, mantendo-se até sua ordem de aparição, muitas das vezes. Há, também, excertos de um discurso em outra manifestação, como no caso do anúncio do pacote e do artigo escrito: o segundo é um resumo do primeiro, com parágrafos inteiros sendo reproduzidos no artigo. Algumas manifestações trazem uma argumentação superficial e vaga, como a justificativa do PL 246/2016 e um anúncio publicitário de sessenta segundos.

Intitulado “Um Novo Estado. Um Novo Futuro”, o chamado plano de modernização do Estado abrange medidas de redução da estrutura administrativa, mudanças no regime do serviço público e propostas de ajuste fiscal. A apresentação do plano, em todas as situações – com exceção do pronunciamento de Sartori no início das votações pela ALERGS, em que este foi muito mais direto –, inicia com a alusão à herança maldita nas finanças do Estado e as tentativas da gestão de remediar a crise. Em algumas manifestações, o governo apresentou

dados sobre a saúde financeira do Estado, em outras, não. O plano de modernização do Estado seria o “passo seguinte”, um aprofundamento dos ajustes fiscais para enfrentar a crise do Estado, qualificada como calamidade financeira pelo governo.

Em seguida, são apresentadas as propostas, de maneira genérica e vaga, sem encaminhamentos sobre o que aconteceria com as atividades ou os servidores dos órgãos extintos. Somente no anúncio do pacote houve um detalhamento mínimo dos planos do governo, embora não tenham sido apresentadas as formas como as realocações de atribuições seriam concretizadas. Em seguida, apresentam-se as prioridades do Estado, que se concentram na segurança, na saúde, na educação, na infraestrutura e na “área social”, que em nenhum momento recebeu maiores detalhamentos sobre o que, exatamente, isso significa. Sobretudo nos anúncios publicitários, desenvolve-se um nexo discursivo entre a modernização do Estado e o aumento na qualidade dos serviços nas áreas prioritárias, ainda que não se estabeleça o nexo causal entre um e outro, nem mesmo se dimensione o impacto econômico das medidas.

Também é importante ressaltar que algumas palavras e expressões foram largamente utilizadas pelo governo. Palavras como esperança, coragem e futuro, assim como as expressões “os mais desfavorecidos”, “os mais necessitados”, “escolhas difíceis” e “plantar agora para colher adiante” foram muito utilizadas entre os argumentos principais do governo. O desenvolvimento econômico foi outro conceito que foi amplamente empregado, discursiva e imagetivamente, sinalizando o objetivo derradeiro das medidas do governo.

6.2.2 Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul

Ao longo de todo o processo de discussão sobre a possibilidade de se extinguir a FZB, o órgão não emitiu nenhuma posição institucional sobre a proposta – sua necessidade, suas causas ou suas consequências. A última notícia postada no site – que mantinha uma frequência relativamente alta de postagens até junho de 2016, quando as notícias começam a rarear até, nos meses de outubro e novembro, ter somente uma matéria publicada –, no dia 17 de novembro de 2016, ironicamente referia-se a uma exposição sobre fauna ameaçada de extinção, montada a partir da Lista da Fauna Silvestre Ameaçada de Extinção no RS, produzida pela entidade. Somente no dia 21 de junho de 2017, mais de sete meses depois, há uma nova publicação no espaço “notícias” no site institucional, sobre a XIII Jornada de Iniciação Científica promovida pela entidade, em conjunto com a FEPAM.



Estão abertas as inscrições para a XIII Jornada de Iniciação Científica da FZB/FEPAM

21/06/2017

A XIII Jornada de Iniciação Científica ? Meio Ambiente ? promovida pela FZBRS e FEPAM ocorrerá entre os dias 12 a 15 de Setembro de 2017 na Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul. O período de inscrições é de 19 de junho a 10 de julho de 2017. O EDITAL DE ABERTURA, com orientações para elaboração do resumo e minipôster pode ser acessado AQUI As inscrições deverão ser feitas exclusivamente online. Maiores informações sobre o evento podem ser encontradas nos telefones (0 xx 51) Telefone: (0 xx 51) 3320-2057 / 3320-2048 ou pelo e-mail jornada.fzbrs.fepam@gmail.com. ACESSSE AQUI: Passo a passo ensinando como se cadastrar no sistema, anexar o resumo e o comprovante de pagamento. Tutorial para submissão do minipôster. Acesso ao sistema de inscrição na XIII Jornada de Iniciação Cient...



Exposição divulga a Natureza quase invisível

17/11/2016

Com o tema "Natureza quase invisível", a Associação dos Amigos do Museu de Ciências Naturais, órgão executivo da Fundação Zoobotânica do RS, em parceria com a Agência de Publicidade Paim Comunicação, promove, a partir do dia 18 deste mês, no Bourbon Wallig, exposição com o objetivo de divulgar algumas espécies ameaçadas de extinção no Estado.

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31 32 33 34 35 36 37 38

Institucional	Comunicação	Serviços e Informações	Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul
Apresentação	Notícias	Biblioteca e Publicações	Rua Dr. Salvador França, 1427
Histórico	Fotos	Educação Ambiental	CEP 90.690-000 - Porto Alegre - RS
Estrutura Organizacional	Videos	Programas, Projetos e Ações	Horário de Funcionamento: das 8h às 18h
Gestores		Informações da Biodiversidade	Fone: (51)3320-2016
Legislação			E-mail: comunica@fzb.rs.gov.br
Trabalhe Conosco			Jardim Botânico
Acesso à Informação			
Citar Referências			

Figura 01 – Página de Notícias no Site da FZB

O silêncio sepulcral da instituição, contudo, foi quebrado meses antes, quando a instituição entrou com mandado de segurança na Justiça do Trabalho para executar a dispensa de seus servidores sem negociação coletiva sobre as demissões. Embora não se tenha acesso ao pedido, na sentença proferida pelo juiz do trabalho Marcelo D'Ambroso são recuperados alguns dos argumentos da entidade em seu pedido. Ao afirmar que há "ausência de interesse processual" pelo fato de "o PL 246/2016 não ter sido sancionado, promulgado e publicado" e que "a extinção da empregadora conduz à desnecessidade de negociação coletiva", a FZB, institucionalmente, encampa os argumentos do Governo do Rio Grande do Sul, expressos tanto no PL 246/2016 quanto na lei 14.982/2017, traduzindo-os para a linguagem jurídica necessária para sua tramitação na esfera jurídica.

Na única participação da FZB, institucionalmente, no debate, o argumento que utiliza visa à garantia de sua extinção. Nenhuma declaração adicional sobre o futuro de seu patrimônio ou a continuidade de suas atividades é concedida. Trata-se de um argumento essencialmente administrativo, desvinculado de sua função estatal, social e ambiental.

6.2.3 Assembleia Legislativa

O debate na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul foi marcado pela manifestação recorrente da oposição e pelo quase total silêncio da situação no que se refere à FZB. Mesmo que estivesse em votação o PL 246/2016, que incluía outras cinco fundações públicas na proposta de extinção, em vários momentos um destaque especial foi conferido à FZB, por parte da oposição, por conta da importância de sua função na estrutura ambiental do Estado. Ainda assim, a situação pouquíssimas vezes mencionou a instituição, concentrando-se em ataques a gestões anteriores e se agarrando à necessidade imperiosa de aprovar a totalidade do pacote para tentar salvar as finanças do Estado.

As manifestações sobre a proposta de extinção da FZB, em particular, concentraram-se no segundo dia de deliberações, na ocasião de sua votação. No dia anterior, duas menções rápidas à instituição, por deputadas do Partido dos Trabalhadores (PT), questionaram os interesses ocultos na proposta do governo, lançando a hipótese de que se tratava de uma transferência das funções para a iniciativa privada para aumentar seus lucros. No dia seguinte à votação, houve ainda cinco manifestações que abordaram a autorização da extinção da FZB, todas lamentando a decisão tomada pelos parlamentares.

Durante a deliberação para a votação do PL 246/2016, revezaram-se, na tribuna, deputados de oposição e de situação, abordando a importância e a necessidade dos trabalhos das fundações, por um lado, e a urgência da aprovação do pacote, por conta de más gestões do passado, com especial referência à gestão anterior, de Tarso Genro (PT). Houve, contudo, uma contumaz disparidade na consideração da FZB nos discursos dos parlamentares: das vinte e seis manifestações expressas à Fundação Zoobotânica – que não somente a incluíam na relação de fundações em vias de extinção –, vinte e uma foram de deputados da oposição, enquanto apenas cinco foram de deputados da situação. Este, já se vê, é um dado importante: a base do governo, em sua maior parte, não considerou a especificidade da entidade ambiental e sua importância para a gestão do meio ambiente, incluindo-a na vala comum das instituições públicas que não estão vinculadas às prioridades definidas pelo governo.

Afirmou-se que a maior parte da base do governo não considerou a especificidade da FZB porque o Partido Democrático Trabalhista (PDT), que então fazia parte da bancada governista, procurou debater a questão no que ela tinha de específico. Foram propostas emendas ao PL 246/2016 que visavam à votação em separado de cada fundação, que acabaram não aceitas

pela Casa. Ainda, a situação conseguiu aprovar um requerimento de preferência que solicitava a prioridade na deliberação e votação das emendas nº 1, 3 e 7, além do texto do PL 246/2016 (todos de interesse do governo), o que acabou por restringir, segundo os parlamentares de oposição, o debate sobre as extinções.

Ao todo, foram contabilizadas dezesseis menções à FZB por deputados do PT, três da Rede Sustentabilidade (REDE), três do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), duas do PDT e uma do Partido Verde (PV), do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), do Partido Progressista (PP) e do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Os argumentos dos partidos da situação – e que votaram com o governo, o que exclui o PDT – foram bastante variados: enquanto o deputado Tiago Simon (PMDB) reconheceu a importância da FZB para a proteção da biodiversidade, mas afirmava que precisava votar com o partido, o deputado João Reinelli (PV) tentou, com a emenda nº 1, garantir uma sobrevivência à FZB, ao admitir sua extinção somente após a SEMA ter absorvido completamente suas atribuições, embora tenha, efetivamente, votado pela extinção da instituição. Já Sérgio Turra (PP) afirmou que não via problemas em as atribuições da FZB serem executadas em parceria com a iniciativa privada e que esta era uma decisão dura que tinha que tomar, mas creditava tal necessidade ao descontrole financeiro da gestão anterior. A postura dos demais deputados de situação não diferiu destas, referindo abundantemente o discurso da crise do Estado como fundamento imperioso da necessidade de aprovação do pacote em sua integralidade, sem se poder abrir qualquer exceção.

Por outro lado, os deputados que se posicionaram contrariamente à medida de Sartori – Stela Farias, Nelsinho Metalúrgico, Altemir Tortelli, Adão Villaverde, Jeferson Fernandes, Miriam Marroni, Zé Nunes e Valdeci Oliveira, do PT; Ciro Simoni e Eduardo Loureiro, do PDT; Pedro Ruas, do PSOL; Manuela D’Ávila, do PCdoB; e Regina Becker Fortunatti, da REDE – se revezaram na tribuna apresentando três argumentos básicos: a importância das atividades executadas pela FZB e dificuldade de sua manutenção sem o corpo técnico especializado que esta dispõe; o destino das coleções científicas, dos animais e dos bens móveis e imóveis sob gestão da entidade; e o impacto econômico efetivo da medida. Muitos deputados afirmaram que a medida efetivava uma transferência de recursos dos cofres públicos para a iniciativa privada, pois as funções executadas pela FZB continuariam sendo necessárias ao Estado, que teria que buscar pelo serviço junto à iniciativa privada – tornando a medida não apenas inócua, mas prejudicial à economia de recursos que perseguida pelo

governo. Outros declararam que a especulação imobiliária estava ávida pelos terrenos sob tutela da FZB. A continuidade de serviços relevantes, como a extração de veneno para produção de soro antiofídico e a elaboração da lista de espécies ameaçadas de extinção, foi questionada na tribuna. Em depoimento emocionado, Regina Becker (REDE) preocupava-se com o destino dos animais do zoológico e do Centro de Triagem de Animais Silvestres, tratados pelos servidores da FZB, afirmando que não havia, no Brasil, empresa capacitada para o cuidado de animais de grande porte, citando graves problemas de gestão de outros zoológicos privatizados em outros estados do país. Por fim, muitos deputados questionaram a atitude do governo de propor o requerimento de preferência e de seus deputados não afirmarem o motivo de querer extinguir a FZB, afirmando que aquela postura inviabilizava o debate.

6.2.4 Movimento de Apoio à Fundação Zoobotânica

Os argumentos mobilizados pelo MAFZB dependem do tipo de manifestação empregada pelo grupo. No Facebook, principal canal de comunicação do movimento, há mais espaço para a argumentação racional, com apresentação de dados e contestação de posições políticas de outros atores. Ainda na rede social, também se explorou a emotividade do público, ao apresentarem-se imagens de animais ameaçados de extinção apelando à não extinção da FZB. Já os eventos culturais tiveram como argumentos derivados a participação popular e a divulgação do trabalho da própria instituição – é possível que, durante tais eventos, outros discursos e argumentos tenham sido proferidos pelo movimento; sua afirmação, porém, é impossibilitada pela falta de registros desta ordem na página do grupo do Facebook. Por fim, os protestos de rua também manifestam a participação da sociedade, mas com um apelo emocional muito mais forte do que a argumentação racional baseada em dados ambientais, institucionais ou referentes ao Estado.

Quanto aos protestos de rua, as manifestações foram permeadas pela emoção. Em dois finais de semana seguidos, o grupo realizou um abraço simbólico ao Jardim Botânico e ao Parque Zoológico, respectivamente, em uma demonstração de carinho e reconhecimento social. As ações, ainda, garantiram espaço na imprensa, ampliando a visibilidade do movimento. Ainda em relação aos protestos de rua, no dia em que se encaminhava a votação do PL 246/2016, a FZB completava 44 anos, o que motivou a exibição de uma faixa, no dia

anterior, em frente à SEMA, por manifestantes ligados ao MAFZB, com os dizeres “Sartori deseja um INfeliz aniversário à FZB”, seguido de parabéns simbólicos à instituição.



Figura 02 – Protesto de Aniversário da FZB

Já os eventos culturais tiveram como principal argumento a manifestação do apoio popular à instituição. Foram realizados ao menos três eventos: uma apresentação em praça pública de parte do acervo do Museu de Ciências Naturais, um show de música e outras atrações culturais, no Jardim Botânico, em conjunto com movimentos de outras fundações ameaçadas de extinção, e um piquenique no Jardim Botânico, já após a aprovação da extinção pela ALERGS – evento vigiado de perto pela Brigada Militar, que deslocou viatura para o local, um fato incomum comparado a outros eventos similares. Além da presença *in loco* das

pessoas nos eventos, solicitou-se que estas gravassem mensagens em vídeo para postagens em redes sociais, atitude acatada por muitas personalidades da cultura e da política gaúcha.

No Facebook, foram muitas postagens, com diversas funções: algumas reproduziam notícias de veículos jornalísticos, outras convocavam para eventos, muitas compartilhavam o apoio recebido de muitas instituições e pessoas importantes no cenário científico, político e cultural do estado e algumas ainda trouxeram textos explicando a situação, do ponto de vista do MAFZB. Também foram publicadas imagens com dados resumidos acerca da FZB ou fazendo apelos para sua manutenção. Na obtenção dos argumentos utilizados pelo grupo nas redes sociais, deu-se preferência para os dois últimos tipos de postagens.

O MAFZB utiliza três tipos de argumentos para justificar a manutenção da entidade ambiental: a explicação das atividades desenvolvidas pela FZB e seu impacto ambiental, argumentos de ordem econômica e a incapacidade de outras estruturas do Estado de absorver as funções da instituição. Há, também, apelos de ordem emocional, que se não se podem chamar argumentos, ainda assim movimentam o debate, por suscitar outra forma de engajamento com o tema. O movimento dá ênfase às atividades desenvolvidas de maneira exclusiva pela entidade, como o recolhimento de veneno de cobras para a produção de soro antiofídico, monitoramento da biodiversidade, a elaboração da lista de espécies de fauna e flora ameaçadas de extinção, o tratamento de animais resgatados no Centro de Triagem de Animais Silvestres do Parque Zoológico (CETAS), entre outras.

Figura 03 – Postagem do MAFZB no Facebook



Como argumentos de ordem econômica, refere o volume de recursos captados pelo órgão nos 4 anos anteriores – aproximadamente R\$ 900 milhões – junto ao Banco Mundial, estima que o valor desembolsado pelo Estado para a elaboração da lista de espécies ameaçadas de extinção é 97% menor do que o solicitado pela iniciativa privada e que a economia do Estado com a extinção das fundações é equivalente ao gasto do governo com publicidade. Quanto à incapacidade de outros órgãos do Estado absorverem as funções da FZB, o movimento afirma que a SEMA não tem estrutura para tanto, por não dispor de quadro funcional e técnico capacitado a executar atividades altamente especializadas, operar com deficit de recursos humanos e não conseguir administrar as estruturas que hoje se encontram sob sua responsabilidade, citando o caso de um laboratório da FEPAM, localizado próximo ao Jardim Botânico, abandonado pela SEMA.



Figura 04 – Laboratório da FEPAM nas redondezas da FZB

Por fim, já autorizada a extinção do órgão pelo governo, o movimento proferiu mais um discurso em sua página. Nele, questionava a necessidade de extinção do órgão, já que o governo não havia conseguido alterar os repasses do duodécimo aos demais poderes do Estado, afirmando que, nessa situação, se quebrava o princípio da isonomia do sacrifício. Ainda na mesma manifestação, o MAFZB fez referência à perda de biodiversidade e às

mudanças climáticas, observadas em todo o planeta, como questões críticas para o meio ambiente que a FZB ajudava a combater.

6.2.5 Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região

Há duas sentenças proferidas por dois juízes do trabalho vinculados a este ator durante o período em análise. A primeira sentença é uma liminar concedida em 05 de janeiro de 2017, pela juíza do trabalho Dra. Valdete Souto Severo, ao SEMAPI para impedir a dispensa dos servidores da FZB sem negociação coletiva das demissões, assim como evitar a paralisação das atividades do órgão. A segunda sentença, assinada pelo juiz do trabalho Dr. Marcelo José Ferlin D'Ambroso, no dia 09 de janeiro de 2017, refere-se a um mandado de segurança impetrado pela FZB, em função da primeira liminar concedida pelo TRT-4, visando a garantir a possibilidade de demissão em massa sem prévia negociação. Enquanto a primeira foi acatada, a segunda foi indeferida.

O argumento utilizado por Severo para justificar a concessão da liminar é de ordem jurídica, a partir da referência a uma jurisprudência semelhante. A juíza entende que, pela legislação brasileira, bem como por tratados internacionais do qual o Brasil é signatário, a extinção do CNPJ de uma organização empregadora continua configurando despedida arbitrária, que é vetada pelo ordenamento jurídico. Ainda, a negociação coletiva junto aos sindicatos representantes da categoria é uma forma de evitar o “prejuízo social grave que decorre de uma despedida coletiva”. Considerando a negociação coletiva como um direito humano, a juíza acolheu o pedido liminar e determinou não apenas ao impedimento da FZB demitir seus servidores, mas também desta esvaziar suas atividades, de forma a inviabilizar o trabalho dos servidores na prática.

A segunda sentença parte de uma espécie de recurso promovido pela FZB à liminar. Em um documento truncado, com diversas referências a autos de outros processos, D'Ambroso argumenta que a extinção da FZB não conduz à suspensão da negociação coletiva, visto que os servidores poderiam ser realocados em outros órgãos da Administração Pública, e a antecipação de tutela concedida ao SEMAPI liminarmente não viola direito líquido e certo. Ainda, o juiz afirma que a conduta da FZB agride o fundamento republicano do valor social do trabalho, considerando “inequívoca a necessidade de respeito à dignidade humana e valorização social do trabalho” para “(...) uma sociedade livre e solidária”. Usando ainda de

jurisprudência firmada em caso semelhante, o juiz decide por indeferir o mandado de segurança impetrado pela FZB.

Observa-se que a esfera jurídica possui uma linguagem própria e característica, que se insere na própria liturgia do processo jurídico. Não se pode apenas argumentar razões diversas: é necessário referenciar as jurisprudências e os entendimentos do direito que fundamentam a decisão monocrática. Ambas as sentenças expressam a dignidade humana – a primeira de maneira indireta, pela referência aos direitos humanos – e a função social do trabalho como razões suficientes para interferir no processo de extinção da FZB. Atentando para a dimensão humana, as decisões proferidas pelos dois juízes acabou por afetar, também, a dimensão ambiental do trabalho da fundação.

6.2.6 Organizações da Sociedade Civil

Dentre as muitas organizações que se manifestaram quanto à medida, seleciona-se três delas para compor a análise deste ator. As notas do CRBio-03, da AGAPAN e da AJURIS são relevantes porque se atém especificamente à FZB. Elas também são publicadas em momentos diferentes do debate, o que abre a possibilidade de uma maior diversidade dos argumentos, em função da evolução do próprio debate. As notas serão apresentadas e analisadas, portanto, de maneira cronológica.

a) Conselho Regional de Biologia da 3ª Região

Uma semana após o anúncio da proposta de extinção da FZB, no dia 28 de novembro de 2016, o CRBio-03 lançou uma carta aberta demonstrando sua “total inconformidade com a série de medidas que irão comprometer o futuro da profissão dos biólogos e os rumos das pesquisas científicas” no Rio Grande do Sul. O documento, que não é extenso, concentra seu discurso em torno de dois argumentos: a diminuição do mercado de trabalho dos biólogos, seus representados, com a extinção da fundação e o futuro das atividades desempenhadas pela instituição. Quanto ao primeiro item, afirma que a FZB – e outras instituições ligadas à pesquisa em áreas afins à Biologia, como Agricultura e Saúde – é um importante centro de desenvolvimento profissional dos biólogos, oferecendo estágios e cursos, além de empregar dezenas de biólogos, que se dedicam a fazer avançar a ciência no estado por meio de suas pesquisas. Quanto ao segundo item, expressa que a fundação é o único órgão da SEMA que

executa a Política Estadual de Educação Ambiental no Rio Grande do Sul, formando professores e atendendo dezenas de milhares de alunos. Ainda, o conselho manifesta descrença em um futuro melhor quando se busca sanar problemas financeiros atacando os órgãos de desenvolvimento científico e sociocultural do Estado.

b) Associação Gaúcha de Proteção do Ambiente Natural

A AGAPAN trouxe uma extensa nota para sustentar sua posição contra a extinção da FZB. Nela, a entidade ambientalista enumera muitas – se não todas – as atividades desempenhadas pela fundação, muitas em caráter exclusivo. Ainda apresenta números sobre a instituição, aspectos históricos e os impactos gerados pelo encerramento das atividades do órgão.

A AGAPAN incorpora uma série de argumentos diferentes ao seu discurso, alguns imbricados, outros implícitos na construção das ideias. Na lista de atividades que a organização ambientalista elaborou, encontram-se especificadas as relações que estas mantêm com o meio ambiente e com os demais órgãos do Estado. Mesclam-se, assim, três categorias argumentativas: a importância do trabalho da FZB, o impacto ambiental decorrente deste trabalho e o papel da entidade na execução das políticas ambientais sob responsabilidade do Estado. Também são elencados argumentos de ordem econômica e financeira, como arrecadação e despesa da instituição, além de números globais da fundação, de forma a se dimensionar seu tamanho e atividades, em perspectiva ao investimento financeiro. Ainda retorna ao argumento ambiental ao projetar o impacto representado pelo fim das atividades da instituição e refere a perda de um espaço público amplamente utilizado pela sociedade gaúcha, em especial de Porto Alegre e região metropolitana.

Destacam-se, entre os muitos pontos apresentados pela organização ambientalista, os seguintes argumentos:

- Serviços exclusivos realizados pela instituição: extração de veneno para soro antiofídico; elaboração de laudos paleontológicos para licenciamento ambiental; monitoramento da biodiversidade; monitoramento da qualidade de ar; coordenação da elaboração da lista de espécies ameaçadas de extinção; instituição credenciada como fiel depositária do patrimônio genético brasileiro pelo Ministério do Meio Ambiente.

- Relação com outros órgãos do Estado e da sociedade civil: desenvolve instrumentos e diretrizes de gestão, planejamento e licenciamento ambiental junto à SEMA e à FEPAM; treinamento de policiais ambientais; elabora planos de manejo de unidades de conservação e outras áreas de preservação ambiental, públicas e privadas; cooperação com universidades e agências de financiamento à pesquisa para formação de pesquisadores; elaboração de laudos técnicos sobre fauna, flora, ecossistemas e recursos naturais.
- Impactos ambientais diretos decorrentes das atividades da FZB: proteção de ecossistemas sensíveis à exploração econômica e à poluição, a partir da elaboração de mapas sobre áreas de risco ambiental; restauração de áreas degradadas a partir de mudas florestais nativas produzidas pela FZB; reabilitação e destinação de animais silvestres resgatados ou encaminhados ao Centro de Triagem de Animais Silvestres (CETAS) do Parque Zoológico; manutenção de espécimes vivos de espécies raras, endêmicas e/ou ameaçadas de extinção.
- Questões econômicas da FZB: repercussão de 0,04% no orçamento do Estado para custeio e pagamento dos funcionários da FZB; arrecadação de 72% da verba de custeio da entidade por meio de receitas próprias (ingressos do Jardim Botânico e do Parque Zoológico, editais de fomento à pesquisa, entre outras fontes); captação de recursos na ordem de milhões de dólares de organismos nacionais e internacionais de fomento à pesquisa.

Também se argumentou que a FZB é um órgão de divulgação científica, pela publicação de periódicos científicos, mantendo estreita relação com a memória científica do Estado. Ainda, afirmou-se que o restante da estrutura ambiental do Estado não tem condições de absorver as funções executadas pela fundação, por não dispor de quadro técnico e não ter condições administrativas de arrecadar recursos junto a outras instituições públicas e privadas. Por fim, no rol de argumentos, ressalta que pode se perder um importante espaço público de lazer, cultura e conhecimento para a sociedade gaúcha, que assiduamente frequenta os órgãos gerenciados pela FZB.

c) Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul (SEMAPI)

Engajado desde o início do processo de extinção das fundações, o SEMAPI estruturou seu argumento em torno do conhecimento proporcionado pelas fundações estaduais ameaçadas, com qualidade reconhecida por diversas instituições, baixo custo operacional e disponibilidade pública das informações geradas. Além disso, o sindicato questionou a falta de diálogo do governo na proposição das medidas e, ainda, pontuou que em áreas como meio ambiente, ciência e cultura não há gastos, mas investimentos. Sua atuação, contudo, foi direcionado à coletividade das fundações ameaçadas, sem entrar em particularidades de cada instituição. Neste sentido, não foram encontrados argumentos específicos relativos à FZB.

d) Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul

No dia em que a extinção da FZB foi autorizada pela ALERGS, juizes ambientais do Rio Grande do Sul e de outros dez estados assinaram nota manifestando perplexidade quanto à decisão dos deputados de encerrar as atividades da instituição ambiental. A nota foi publicada no site institucional da AJURIS, que, não apenas pela publicação, mas por menção na própria notícia sobre a manifestação, endossa o posicionamento dos juizes ambientais. Segundo a instituição, a FZB presta relevantes trabalhos para a sociedade gaúcha.

Foram quatro tipos de argumentos utilizados pelos magistrados na nota: a relevância e a diversidade de serviços ambientais prestados pela FZB, o argumento econômico, o argumento jurídico quanto ao respeito à legislação do país e a responsabilidade ambiental do Estado. Quanto ao primeiro caso, os juizes afirmam que “a Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul exerce papel estratégico na preservação da biodiversidade”, por realizar atividades e pesquisas que monitoram e geram indicadores da qualidade ambiental, além de atuar diretamente na restauração ambiental pela recuperação de áreas degradadas, e promover o conhecimento científico do ambiental natural atual e passado. Os juizes também entendem que o quadro funcional da instituição é restrito e o impacto econômico para o Estado é ínfimo – cerca de 0,04% do orçamento geral, totalizando R\$ 26 milhões em 2015.

Os magistrados referem, ainda, que a medida representa um “incomensurável retrocesso ambiental”, constituindo um “acinte à Constituição de 1988”. Essa ofensa à carta magna decorre do fato de que proporcionar um meio ambiente equilibrado para as presentes e futuras gerações está expresso, no artigo 225 da Constituição Federal, como dever do Estado. Neste sentido, os juizes entendem que a proteção ao meio ambiente “não é tarefa delegável à

iniciativa privada. É atribuição do Estado”. Referem, assim, a responsabilidade ambiental do Estado, consistindo a proteção ambiental como uma atividade-fim deste.

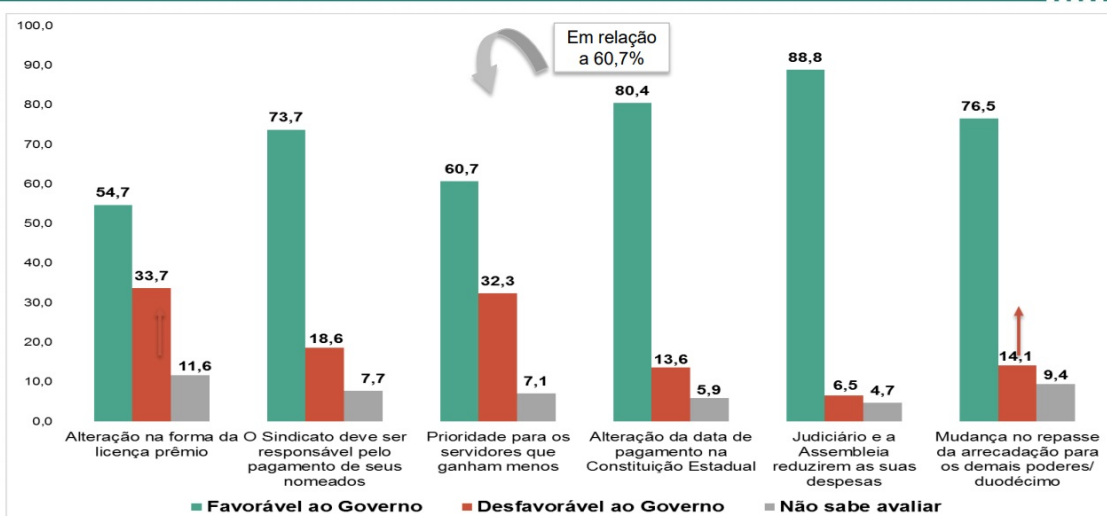
6.2.7 Entidades Empresariais

O grupo de entidades empresariais que se posicionou conjuntamente em relação ao pacote de Sartori o fez pela divulgação de um manifesto, seguido de uma pesquisa de opinião pública. O manifesto resume-se a um parágrafo composto de seis frases (FEDERASUL *et al*, 2016). Nesse texto, são elencados três argumentos: a crise financeira do Estado - “A situação financeira do Estado, que se arrasta por muitos anos e impacta negativamente em toda a economia do RS e na vida de cada um de nós, tornou-se insuportável”; as prioridades do Estado - “É inadiável que o Governo volte a ter capacidade de investimentos em áreas fundamentais para o desenvolvimento econômico, tais como infraestrutura, saúde, educação segurança, que possa pagar seus servidores em dia”; e a alta carga tributária - “Mesmo que muitas empresas aqui representadas sejam diretamente afetadas e discordando da pesada carga tributária, as entidades compreendem que as reformas são necessárias e urgentes”. Os três argumentos são de tipo econômico – finanças do Estado, desenvolvimento econômico e carga tributária pesada –, o que se espera do discurso empresarial. Mesmo quando aborda temas sociais, como saúde, educação e segurança, o discurso os vincula ao desenvolvimento econômico, visto como prioritário.

Quanto à pesquisa de opinião (INSTITUTO PESQUISAS DE OPINIÃO, 2016), algumas das perguntas sugerem argumentos subjacentes à sua formulação, que, de certa forma, espelham os argumentos do manifesto. É, ainda, uma tentativa de projetar, sobre o corpo social, o posicionamento político das entidades, buscando utilizar a opinião pública como um argumento de legitimidade. Dividida em cinco partes, a pesquisa realizada é do tipo quantitativa estimulada – ou seja, contam apenas os números obtidos por respostas já formuladas pelo instituto de pesquisa – e questionou a população sobre os problemas do Estado, o conhecimento sobre o pacote de Sartori, aprovação das medidas e confiança nas instituições, entre outras questões.

Figura 05 – Pesquisa de Opinião Encomendada pelas Entidades Empresariais

Os gaúchos são favoráveis a maioria das medidas do Pacote (%)



Alguns dados são francamente manipulados, como a junção dos parâmetros “tenho conhecimento” (32,4%) e “ouvi falar” (27,0%) para disfarçar o desconhecimento (40,6%) sobre o pacote de Sartori – sem considerar que “ter conhecimento” e “ouvir falar” são parâmetros vagos e subjetivos. Por sua vez, algumas perguntas são capciosas ou tendenciosas, como a que se utiliza do slogan do governo para aferir se a população concorda ou não com os objetivos propostos – modernizar o Estado, promover o crescimento, servir às pessoas –, sem nenhum aprofundamento sobre o que significam estes objetivos. Por fim, com relação à aprovação dos gaúchos quanto ao pacote, nenhuma das situações apresentadas incluía a extinção das fundações – um ponto chave da reestruturação do Estado. Ainda assim, a conclusão da pesquisa é de que a maioria dos gaúchos aprova o pacote (ou seja, em sua integralidade) do governo Sartori.

O que se observa é que as entidades empresariais buscam dois tipos de argumentos para justificar sua posição. Os argumentos econômicos, de enfrentamento à crise e de desenvolvimento econômico, e o argumento de legitimidade da aprovação da opinião pública. O instrumento de avaliação dessa opinião pública, contudo, é bastante falho e tendencioso, seja por não abordar questões fundamentais do pacote de reestruturação, seja por formular as perguntas de maneira a induzir as respostas. Embora seja uma manifestação importante para o debate em geral, em função do peso político e econômico deste ator, ela não acrescenta

nenhum argumento em relação ao debate sobre a extinção da FZB, pois ignora sua ocorrência no discurso proferido.

6.2.8 Instituições Acadêmicas

Por motivos já expostos anteriormente, o único documento que restou para análise das manifestações das instituições acadêmicas é a carta aberta da SBPC. O texto é curto, endereçado ao governador do Estado, e não se limita à defesa da FZB: sendo uma organização de defesa e promoção da ciência, também outras instituições públicas ameaçadas pela proposta de Sartori foram incluídas na manifestação. É o caso da FEPPS, FEPAGRO, FCP e CIENTEC, todos órgãos vinculados à produção e/ou divulgação de pesquisas e conhecimento científico. Ainda, o documento ressalta a importância de órgãos de fomento à pesquisa, como a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS) que, embora não correndo risco de ser extinta, teve seu orçamento reduzido no governo do peemedebista¹⁸.

São dois os argumentos desenvolvidos pela SBPC. O primeiro, que engloba tanto a FZB quanto a FCP, diz respeito ao papel de divulgação científica que ambos os órgãos cumprem, assumindo que “a popularização do conhecimento científico é a base fundamental para que a sociedade assimile e passe a compreender a necessidade de investimentos em ciência, tecnologia e inovação”, com a televisão pública e o museu de ciências sendo “absolutamente necessários para garantir a veiculação do conhecimento científico de forma direta e lúdica”. É possível perceber, ainda, a utilização de um argumento econômico vinculado ao argumento de difusão da ciência, visto que a popularização da ciência tem por objetivo, no fim das contas, garantir os investimentos na área. O segundo argumento é econômico e administrativo, em que a organização afirma compreender a necessidade de se conter gastos, mas acredita que “em momentos de crise, (...) devemos preservar a todo custo instituições que possam garantir um caminho viável para o futuro do País”, sustentando a tese de que o desenvolvimento científico e tecnológico é um dos pilares para o desenvolvimento econômico e social do país, devendo o governo realizar os cortes em outras áreas que não as entidades científicas do Estado.

18 Conforme reportagens publicadas em 2015 e 2017 pelo jornal Zero Hora. Disponíveis em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/educacao-e-emprego/noticia/2017/08/cortes-de-ate-45-afetam-pesquisa-em-universidades-federais-no-rs-9869118.html>> e <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/comportamento/noticia/2015/07/corte-em-verbas-para-educacao-paralisa-pesquisa-cientifica-na-ufrgs-4807189.html>>. Acesso em 15/03/2017.

6.2.9 Imprensa

Para realizar a análise sobre a cobertura da imprensa, foram escolhidos quatro momentos importantes para o debate, de forma que se possa comparar a forma como os eventos são tratados pelos diferentes veículos de imprensa. Além disso, por ser um dado quantitativo interessante e de fácil obtenção, realiza-se a contagem e a classificação do material de imprensa produzido pelos jornais relativamente à proposta de extinção da FZB. É importante ressaltar que somente foram observadas as manifestações feitas no jornal: isso significa que qualquer comentário, seja de jornalista, seja do jornal enquanto organização, realizado fora deste espaço – em redes sociais, por exemplo – não será considerado.

Foram selecionados o anúncio da medida pelo governo; o evento cultural promovido pelos movimentos de defesa das fundações, realizado no Jardim Botânico; a votação pela ALERGS da proposta de extinção; e a liminar, concedida pelo Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região, que impediu a demissão dos servidores e a paralisação das atividades da FZB. Estes quatro momentos foram escolhidos por representarem, respectivamente, o início do debate, a manifestação organizada da contraparte, o clímax do debate e a reversão de expectativas e a transferência do debate da esfera pública política para a esfera pública jurídica. Abrange-se, desta forma, todo o arco temporal do debate.

a) Jornal do Comércio

O jornal manifesta uma postura praticamente neutra em relação à proposta de extinção da FZB. O aspecto de sua cobertura varia conforme o ator em destaque na reportagem produzida: quando são ações realizadas por ou favoráveis ao governo, esta é a perspectiva adotada; quando é o MAFZB o organizador de algum evento coberto pelo veículo ou o beneficiado por alguma ação, promove-se o ponto de vista deste ator. Em ambos os casos, não há grandes polêmicas ou provocações contempladas.

As reportagens têm tamanho médio, permitindo pequenos comentários à informação, de modo a complementá-la. As imagens são sóbrias, demonstrando respeito pelos retratados, sejam eles do governo, sejam manifestantes em defesa da FZB. Os títulos são diretos, expressando o mais objetivamente sobre o que se refere o texto.

A linguagem do jornal varia conforme o ator que se mobiliza. Isto significa que os termos utilizados por um ou outro ator são incorporados pelo jornalista na elaboração da notícia. O jornal, ao menos nas notícias em análise, não observou, contudo, o contraditório, abarcando,

em uma mesma matéria, argumentos pró e contra uma medida, ou a perspectiva de um ator que tenha se visto contrariado em seus interesses. Também não fica clara a postura do jornal em relação à medida, já que a perspectiva da cobertura se altera em função de quem protagoniza a notícia.

b) Sul21

Este veículo assume uma posição política quanto à proposta de extinção da FZB e essa posição fica clara na leitura do texto. Contrário ao encerramento das atividades de todas as fundações, o jornal assumiu a perspectiva dos servidores, que passaram a correr o risco de perder o emprego, investindo também na crença no espírito público de algumas atividades. Seja o governo, sejam os deputados, sejam os manifestantes em defesa das fundações os protagonistas da reportagem, a postura do jornal e a forma de construir sua narrativa não se altera.

Uma característica das notícias é que ela tendem a ser longas, bem contextualizadas e fundamentadas. Os jornalistas trazem bastidores e explicitam entrelinhas das situações, de modo a proporcionar uma visão mais completa dos fatos, afastando-se do oficialismo. As imagens não são meros registros, mas transmitem a atmosfera do episódio retratado ou, por outro lado, ajudam a compor a caricatura que pretendem significar a certo personagem.

A linguagem permite entrever o posicionamento político, seja pelo uso de algumas metáforas e analogias, seja pelo emprego de ironia nas manifestações de alguns atores. O jornal mantém uma postura crítica ao governo, lembrando resultados ruins e detalhando alguns meandros dos bastidores políticos. Ao mesmo tempo, encampa a luta dos servidores, defendendo o serviço público e se solidarizando com os afetados pelo projeto. Essa encampação da luta reflete-se nas matérias publicadas pelo jornal: este foi o veículo com o maior número de reportagens acerca da extinção da FZB e seus impactos ambientais, sociais e econômicos.

c) Zero Hora

O jornal Zero Hora também assume uma posição política quanto à medida apresentada pelo governo, embora não seja tão explícito quanto o veículo anterior. A apreensão do posicionamento político do veículo depende da leitura atenta e conjunta das diferentes matérias sobre o caso. Um leitor mais atento, contudo, pode perceber rapidamente que a Zero

Hora é à favor da extinção das fundações – incluindo a FZB –, pois já nos títulos fica evidente a perspectiva adotada pela empresa de comunicação.

Inicialmente, verifica-se que o jornal assume sempre a perspectiva do governo em suas matérias, como demonstra dois títulos de notícias: “confira as medidas que integram o pacote de Sartori” e “extinções de fundações viram batalha jurídica para o Piratini”. Enquanto os demais veículos abordaram a última notícia a partir da perspectiva dos servidores e dos defensores do serviço público de qualidade, a ZH enquadrou a situação a partir das dificuldades do governo para cumprir sua agenda política. As fontes apresentadas, inclusive, são quase todas ligadas ao governo. Na primeira manchete, também, dissimula-se o impacto negativo que as palavras extinções e demissões possam causar já de início, deixando para apresentar estas informações no corpo do texto – ou, neste caso, do infográfico montado pelo jornal.

A linguagem utilizada é séria, simples e direta. A perspectiva das reportagens é a do governo, concretizando essa postura não apenas pelo enquadramento, mas pelo uso de termos apresentados e utilizados por membros do governo. A ZH, ainda, foi o único veículo jornalístico que não cobriu o evento cultural realizado pelos movimentos de defesa das fundações. De maneira geral, a cobertura do jornal foi fraca, dando pouco espaço para discursos contrários aos do governo e com baixa contextualização das medidas e das atividades desempenhadas pelas fundações.

Quadro 6 – Os Argumentos Mobilizados no Debate

CATEGORIAS DE ANÁLISE ATORES		MEIO AMBIENTE	ESTADO	FUNDAÇÃO ZOOBOTÂNICA	COMUNICAÇÃO PÚBLICA
GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL			<ul style="list-style-type: none"> redução do Estado; crise das finanças do Estado; priorização de atividades; 		
FUNDAÇÃO ZOOBOTÂNICA			<ul style="list-style-type: none"> redução do Estado; 		
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA			<ul style="list-style-type: none"> crise financeira; impacto econômico diminuto; 	<ul style="list-style-type: none"> importância das atividades da FZB; destino das coleções científicas 	
MOVIMENTO DE APOIO À FZB		<ul style="list-style-type: none"> perda de biodiversidade; mudanças climáticas 	<ul style="list-style-type: none"> impacto financeiro diminuto; desmonte das estruturas ambientais do Estado; perda de recursos para o Estado; 	<ul style="list-style-type: none"> corpo técnico qualificado; coleções científicas valiosas; atividades essenciais para a conservação da biodiversidade 	<ul style="list-style-type: none"> participação popular nos eventos promovidos pelo movimento
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 4ª REGIÃO			amparo aos direitos dos trabalhadores	<ul style="list-style-type: none"> manutenção das atividades 	<ul style="list-style-type: none">
ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL	Conselho Regional de Biologia da 3ª Região			<ul style="list-style-type: none"> centro de formação e emprego de biólogos; único órgão que cumpre a Política Estadual de Educação Ambiental; 	<ul style="list-style-type: none">
	Associação Gaúcha de Proteção do Ambiente Natural	<ul style="list-style-type: none"> impacto ambiental pela descontinuidade de atividades da FZB 	impacto econômico diminuto;	<ul style="list-style-type: none"> serviços exclusivos prestados pela FZB; colaboração com outros órgãos do Estado; 	<ul style="list-style-type: none">
	Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul		<ul style="list-style-type: none"> retrocesso ambiental; impacto econômico diminuto; 	<ul style="list-style-type: none"> exerce papel estratégico nas questões ambientais no RS 	<ul style="list-style-type: none">
ENTIDADES EMPRESARIAIS			<ul style="list-style-type: none"> redução do Estado; contenção de gastos; retomada do desenvolv. 		<ul style="list-style-type: none"> pesquisa de opinião pública
INSTITUIÇÕES ACADÊMICAS			contensão de gastos não deve comprometer a inteligência do Estado	papel de divulgação científica	<ul style="list-style-type: none">
IMPrensa	Zero Hora		<ul style="list-style-type: none"> crise do Estado; redução do Estado; priorização das atividades-fim do Estado; 		
	Jornal do Comércio		<ul style="list-style-type: none"> crise financeira do Estado 	divulgação de eventos organizados pelo MAFZB	
	Sul21		<ul style="list-style-type: none"> impacto econômico diminuto; desmonte da estrutura do Estado 	divulgação de eventos organizados pelo MAFZB exposição de atividades desempenhadas pela FZB	

6.3 Resultados do Debate

Após ter-se estabelecido a configuração do debate e se ter elencado os principais argumentos de cada ator do debate, é possível observar aproximações discursivas entre os atores, não apenas em função do que defendem, mas da maneira como atuam no debate. É possível, também, visualizar os rumos do debate – os planos argumentativos preferenciais e as interações entre os atores. À luz do que se encontrou na análise das manifestações, pode-se relacionar alguns dos aspectos teóricos abordados na pesquisa, de modo a conferir sentido explicativo às descobertas.

Um primeiro ponto a se observar é que a defesa da FZB orbitou o argumento do trabalho realizado pela instituição. O caráter exclusivo de algumas atividades desempenhadas, com grande relevância ambiental, social e científica – como a elaboração da lista de espécies ameaçadas de extinção no Rio Grande do Sul, a extração de veneno de serpentes para produção de soro antiofídico e a curadoria de coleções botânicas, zoológicas (vivas e empalhadas) e paleontológicas, para dar um exemplo de cada –, foi largamente referenciado pelos defensores da entidade. As atividades de divulgação científica, de capacitação de pessoal de outros órgãos do Estado e a formação profissional de trabalhadores de várias áreas, sobretudo biólogos, também foi referida por alguns atores. O argumento do trabalho também foi utilizado pelo TRT-4 como justificativa para a suspensão da extinção, qualificando-o como instrumento de dignidade humana, cuja função social garante-o como direito humano.

A menção ao corpo técnico altamente especializado também foi feita por alguns atores, sobretudo do MAFZB e da AGAPAN. Seu uso, enquanto argumento, foi associado a duas questões principais: a longa experiência adquirida por esses profissionais ao longo de décadas, em muitos casos, de dedicação à fundação, possibilitando uma profunda compreensão da estrutura ambiental do Estado e da situação atual do meio ambiente no Rio Grande do Sul; e a impossibilidade de repassar as funções executadas por esse corpo técnico para outros órgãos do Estado. No primeiro caso, além de esses pesquisadores tornarem-se referências para a formação dos novos profissionais que lá chegam, ainda estudantes, para fazer estágios, eles também são parte da memória viva da instituição e de seu legado científico. No segundo caso, a substituição desse corpo técnico é praticamente impossível, posto que muitas das funções executadas pela instituição são de caráter exclusivo, tornando a especialização nas atividades uma decorrência da própria experiência prática do trabalho na fundação.

Ainda relacionado à FZB, argumentou-se sobre a importância dos equipamentos que mantém – Jardim Botânico, Parque Zoológico e Museu de Ciências Naturais – como espaços de lazer, cultura, conhecimento e convívio social, com baixo custo para a população. A colaboração da entidade com outros órgãos do Estado, tanto em ações de planejamento e gestão ambiental quanto com esclarecimentos de assuntos ambientais e ecológicos, foi mencionada. Também foi lembrado o impacto ambiental positivo que o trabalho da entidade promove, seja pelo tratamento e destinação de animais silvestres resgatados do tráfico de animais, seja pela manutenção de um banco de sementes e produção de mudas de espécies nativas para regeneração de áreas degradadas, seja ainda pelo desenvolvimento de pesquisas e indicadores de qualidade ambiental e zoneamento da produção, respeitando áreas críticas para degradação ambiental como locais a serem preservados e protegidos.

O meio ambiente, contudo, pouco figurou como argumento no debate. Foram observados três momentos em que este foi mencionado, cada vez por um ator e com uma associação diferente. Enquanto a AJURIS manifestava a extinção da FZB como um retrocesso ambiental, lembrando que a Constituição Federal de 1988 considera o meio ambiente equilibrado como um direito de todos e um dever do Estado, a AGAPAN referiu os impactos positivos que tem o trabalho da FZB sobre o meio ambiente, como descrito no parágrafo anterior. Ainda assim, são duas manifestações indiretas ao meio ambiente: uma enquanto noção abstrata do direito, a outra enquanto espaço de desenvolvimento de atividades e pesquisas. Somente o MAFZB abordou diretamente a situação ambiental – uma única vez, após autorizada sua extinção – como argumento contextualizante tanto das atividades da instituição quanto de sua extinção, ao expressar que nos encontramos em um momento de perda de biodiversidade e de mudanças climáticas. Outras referências ao meio ambiente, como a alteração das paisagens, a poluição, a degradação dos ecossistemas, a situação dos recursos naturais e os impactos da atividade produtiva sobre as dinâmicas ecológicas, por exemplo, não foram encontradas nos registros analisados.

O governo, por sua vez, ignorou completamente o meio ambiente. Em nenhum momento há menção a aspectos ambientais nos discursos – com exceção da metáfora da semeadura e da colheita, que deriva, provavelmente, mais da agricultura do que da ecologia – e, se não fosse a explicação do governo de que a SEMA poderia absorver as atribuições da FZB, talvez nem se desconfiasse de que o Estado tem estruturas e responsabilidades ambientais. Responsabilidade essa que o governo tratou de eliminar de seu discurso e de sua atuação ao definir as

prioridades do Estado, demonstrando que, para a gestão de Sartori, o meio ambiente é mais um objeto a ser mercantilizado. Também outros atores, apoiadores do governo, deixaram o meio ambiente de fora de suas considerações. Pode-se afirmar, então, que a ausência do meio ambiente, como eixo de argumentação sistemática, é o primeiro silenciamento deste debate – com uma parcela de responsabilidade precisando ser atribuída aos próprios defensores da fundação, que não pautaram o debate a partir de sua maior expertise, que é o conhecimento ambiental.

Por outro lado, quem foi reiteradamente manifestado foi o argumento econômico-financeiro. Praticamente todos os atores que se manifestaram fizeram uso de dados econômicos em algum momento de sua argumentação, alguns para justificar a medida proposta pelo governo, outros para refutá-la. O governo fez uso dos dados econômicos seu principal argumento. É a partir desses dados que ele justifica a necessidade de reestruturar o Estado, apresentando, sobretudo, o déficit das contas públicas, que, se nada fosse feito, poderia acumular mais de R\$ 8 bilhões ao final de seu mandato. Somente o equilíbrio fiscal devolveria ao governo capacidade de investimento, para, então, poder promover o desenvolvimento econômico do estado gaúcho. As entidades empresariais, apoiadoras do governo, também se utiliza do argumento econômico para justificar a crise e para afirmar que já estava dando sua contribuição, ao aceitar o aumento de impostos proposto pelo governo anteriormente como uma medida necessária para a recuperação do Estado.

As organizações da sociedade civil, o MAFZB e os deputados de oposição, por sua vez, insistiram que a medida era, economicamente, não apenas inócua, mas prejudicial. Seus argumentos quanto a este ponto foram variados: levaram em conta a repercussão do investimento na instituição no orçamento geral do Estado, a sua capacidade de captação de recursos e a comparação entre os valores pagos pelo Estado à entidade para a prestação de certos serviços ambientais e os valores dos mesmos serviços quando prestados pela iniciativa privada. O impacto de 0,04% no orçamento do Estado – o que representa, aproximadamente, R\$ 28 milhões –, somado a valores até 97% menores para a elaboração de estudos importantes, como planos de manejo de áreas de proteção ambiental e a lista de espécies ameaçadas de extinção, levou estes atores a classificar a medida como insignificante para solucionar a crise financeira, podendo mesmo agravá-la. Alguns deputados do PT chegaram a afirmar, em tribuna, que se tratava de transferência de recursos para a iniciativa privada, em

vez de contenção de despesas. Por outro lado, o impacto técnico, científico e ambiental para o Estado é incalculável.

Também foi referido que a FZB captou quase R\$ 1 bilhão de reais em investimentos para pesquisa, compra de equipamentos e qualificação de suas estruturas junto a organismos nacionais e internacionais de fomento à pesquisa científica somente nos últimos 4 anos. Situação que não poderia ser reproduzida caso as atribuições da fundação fossem absorvidas pela SEMA, pois seu regime jurídico não permite que esta receba valores oriundos de outras fontes que não o tesouro do Estado. Perder-se-ia, assim, somas nada desprezíveis para o Estado, com aplicação direta em pesquisa e divulgação de conhecimento. Observa-se, então, que o argumento financeiro não é suficiente para justificar a medida, pois quando se fazem as contas se percebe que o impacto da extinção é negativo para a saúde financeira do Estado, já combatida.

Uma série de argumentos girou em torno do próprio Estado. O primeiro a utilizá-los foi o governo, que argumentou que aquele teria se tornado inchado, lento, ineficiente e antigo, necessitando, assim, de uma modernização de sua estrutura. Também o argumento de priorização das atividades-fim do Estado foi usado pelo governo – e replicado pelas entidades empresariais e pelo jornal Zero Hora. Nessa concepção diminuta do Estado, somente a segurança, a saúde, a educação, a infraestrutura e a “área social” – que talvez possa ser traduzida em assistência social – são as áreas que merecem a atenção e o investimento do Estado, podendo todas as demais – gestão ambiental, planejamento urbano, desenvolvimento de pesquisas e produção de conhecimentos aplicados à agricultura, indústria, saúde e planejamento de políticas públicas, entre muitas outras – serem transferidas, parcial ou totalmente, para a iniciativa privada. Nem o governo, nem as entidades empresariais, nem mesmo a parte da imprensa que concorda com essa perspectiva de diminuição do Estado explicam, contudo, como seriam delegadas tais atribuições, de onde viriam os recursos, como se prestaria o atendimento a população ou mesmo como seriam controladas e fiscalizadas as atividades para que se mantenha um nível adequado de qualidade e acessibilidade aos serviços.

Por outro lado, os defensores da FZB argumentam, especialmente, que o Estado tem uma responsabilidade ambiental que não pode ser transferida à iniciativa privada, pois trata-se, exatamente, de uma questão pública. A AGAPAN, o MAFZB e a AJURIS frisaram, mais ou menos diretamente, o papel regulador e gestor que o Estado assume frente ao meio ambiente,

por força de inúmeras legislações, especialmente a Constituição Federal de 1988, que imputa ao Estado a obrigação de proteger e restaurar os ecossistemas e processos ecológicos indispensáveis a um meio ambiente equilibrado. Abrir mão de um órgão que municia a administração direta com dados atualizados, instrumentos de planejamento e gestão de áreas de preservação e conhecimento prático para intervenção nessas áreas significaria, para as organizações defensoras da FZB, que o Estado se exime de sua responsabilidade perante o meio ambiente, algo que a AJURIS qualificou como retrocesso em matéria ambiental.

Quanto ao uso de noções que remetem à comunicação pública, observa-se que tanto atores a favor da extinção quanto atores contra a extinção utilizaram desse expediente na construção de sua argumentação. Enquanto as entidades empresariais encomendaram uma pesquisa de opinião que avaliasse a disposição dos gaúchos de aceitarem as propostas, o MAFZB recorreu à participação da sociedade em suas manifestações públicas como forma de expressar o apoio da população. No primeiro caso, as entidades empresariais afirmaram que a opinião pública estava a favor das mudanças, após 72% dos entrevistados manifestarem apoio às mudanças propostas. Este instrumento, contudo, não foi perfeitamente construído: além de omitir, nas propostas de reestruturação do Estado apresentadas aos entrevistados, a extinção das fundações, algumas questões são apresentadas de maneira bastante vaga e indutiva. Não bastasse isso, um dado da própria pesquisa desqualifica o resultado apresentado: se 40% dos entrevistados afirmam não ter conhecimento das propostas, como pode 72% apoiarem a medida? Somente se o fizeram de maneira não consciente, refletindo, talvez, a própria construção da pesquisa.

A participação da sociedade em manifestações públicas, por sua vez, é um dado empírico que pouco foi explorado discursivamente em outros momentos. Mas ela é, sem dúvida, um elemento importante na configuração do debate, pois é palpável, verificável e registrável. Diversos segmentos sociais estiveram presentes nos atos realizados pelo MAFZB, às vezes enfrentando condições adversas, como a repressão policial na Praça da Matriz. Estas dezenas ou centenas de pessoas, contudo, constituem um dado que dificilmente pode ser extrapolado, por não configurar uma amostra padrão, nem ter sido quantificada, como no caso da pesquisa de opinião pública. É preciso referir, no entanto, que a participação em manifestações de rua é uma ação que demanda um comprometimento muito maior com a causa em pauta do que responder um questionário.

O interesse público, por sua vez, não foi explicitamente referido por nenhum ator. Há, contudo, referências implícitas expressas por atores dos dois lados da polêmica. Para o governo e seus apoiadores, o interesse público é melhor representado pelo atendimento da sociedade nas áreas da segurança, saúde, educação, infraestrutura e “área social”, sendo a única maneira de chegar a essa atenção a diminuição das atividades do Estado e a contenção de despesas. Já para os defensores da FZB, o interesse público vincula-se a um meio ambiente saudável, equilibrado, que proporcione bem-estar e qualidade de vida aos seus habitantes, e ao conhecimento desse meio ambiente e dos problemas que o acometem, de forma a gerar uma mudança de atitude na população. Neste sentido, manter a FZB em pleno funcionamento ajuda a atender esse interesse, seja pela intervenção no ambiente que a entidade promove direta e indiretamente, seja pelas ações culturais e de divulgação científica que a instituição realiza. O não emprego, de forma mais explícita, do interesse público como argumento, contudo, acaba por dificultar o entendimento da expressão por cada ator, assim como a contraposição das noções subjacentes de interesse público. Como foram utilizadas pelos atores, pode-se afirmar que ambas estão no mesmo nível de relevância.

Quanto ao debate propriamente dito, a proliferação de arenas configura uma situação ambígua. Por um lado, as diferentes arenas discursivas privilegiam certas linguagens e atendem a diferentes porções do público, o que amplia a acessibilidade e a publicidade do debate. Mais grupos podem se manifestar, o que significa mais discussão, mais argumentos, mais pontos de vista e mais debate, representando um incremento democrático. Por outro lado, a existência de muitas arenas dificulta a interação de todos os atores, ocasionando uma fragmentação no debate que acaba por deixar pontos cegos na argumentação, ao mesmo tempo que gera uma superexposição de outros argumentos, polarizando o debate em torno de poucas questões.

Essa situação foi observada no debate sobre a proposta de extinção da FZB. Ainda que muitos atores tenham se manifestado, alguns argumentos foram sobrevalorizados, enquanto outros, tão importantes quanto, acabaram sendo subutilizados. Houve, por exemplo, uma demasiada concentração dos argumentos em torno do trabalho da FZB, por um lado, e da crise financeira do Estado, por outro. Com isso, o argumento ambiental acabou sendo pouco acionado e, quando acionado, acabou ficando sem respostas de outros atores, perdendo relevância no debate e, conseqüentemente, na tomada de decisão. O argumento econômico, ainda, foi o único que encontrou contraposição entre os atores, com a perspectiva do governo

sendo rebatida pelos defensores da FZB. A responsividade da questão, contudo, termina por aí, já que nem governo, nem entidades empresariais, nem parte da imprensa elaboraram um novo discurso, incorporando esses novos dados apresentados e os rebatendo.

A imprensa, neste processo, acabou não colaborando com o debate. Ainda que os eventos marcantes do debate tenham sido bem cobertos e, ao longo de todo o período do debate, tenham sido feitas inúmeras considerações acerca do processo de extinção, as matérias, em geral, seguiram um tom monológico. Isto é, as matérias acabaram por privilegiar a exposição de um só ponto de vista, sem contrapor visões e argumentos similares. Além disso, dois veículos assumiram uma posição política que dificultou a presença do argumento oposto em suas publicações: enquanto o jornal Sul21 ironizou os argumentos do governo, já qualificando-os como inadequados de saída, o jornal Zero Hora chegou ao ponto de omitir manifestações em defesa das fundações e negar por completo o contraponto em suas matérias, assumindo completamente a perspectiva do governo no enquadramento dos fatos. O Jornal do Comércio manteve-se mais próximo à neutralidade e à objetividade, mas no padrão de cobertura que assumiu, também não contribuiu para a contraposição dos argumentos, fomentando, assim, o debate.

Observa-se uma interação convergente entre alguns atores, pela expressão de argumentação similar entre eles. Formou-se dois polos políticos: um agrupamento de atores a favor da proposta de extinção e outro agrupamento contra a extinção. Embora somente quatro dos treze atores referidos na pesquisa tenham se posicionado a favor da medida, são quatro organizações com bastante relevância social, política e econômica: o governo do Estado, a bancada do governo na Assembleia Legislativa, as entidades representantes de empresários e o jornal Zero Hora, veículo com maior circulação no estado gaúcho. O efeito da articulação discursiva destes quatro atores pode ser observado na própria dinâmica do debate, já que estes conseguiram impor a sua argumentação à discussão, por um lado, e se esquivar da argumentação específica em relação à FZB proferida pelos demais atores.

Na defesa da FZB contra a extinção, segmentos muito mais diversos e em número maior do corpo social se manifestaram. O movimento de apoio à instituição – que congregou estudantes, entidades ambientalistas, pesquisadores e servidores da FZB –, organizações da sociedade civil, instituições acadêmicas, o jornal Sul21 e os deputados de oposição também se articularam na tentativa de formar um discurso coerente e relevante sobre a importância da fundação para a sociedade gaúcha e para o próprio Estado. Observa-se que os argumentos em

prol da preservação da entidade permearam todos os atores que a defenderam, com variações pequenas de argumentos entre uns e outros. Mesmo instituições judiciárias, como o Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região incorporou alguns desses argumentos, posicionando-se em favor da manutenção dos serviços das fundações, em geral, e da FZB em particular, o que demonstra que a argumentação desenvolvida pelos atores teve ampla aceitação social e institucional, embora não tenha conseguido sair vitorioso, em um primeiro momento.

Todo este processo de debate público culminou na deliberação ocorrida ao longo de toda a tarde e boa parte da noite e madrugada do dia 20 de dezembro de 2016. O grande problema é que, neste espaço político, o debate não se desenvolveu como seria desejado – fato reconhecido pelos próprios deputados de oposição. Houve um revezamento na tribuna do plenário da ALERGS destes deputados, buscando sensibilizar seus colegas de situação, alguns ainda indecisos, e propondo alternativas que evitassem o desmantelamento dos instrumentos de inteligência da máquina pública. Seus adversários políticos, contudo, evitaram o debate, manifestando-se de maneira evasiva, genérica e pouco propositiva, afirmando que o governo tinha uma convicção e estes não voltariam atrás. No fim das contas, ainda que a argumentação desenvolvida pelos defensores da fundação tenham encontrado eco nas manifestações dos deputados de oposição dentro do plenário, esta não foi levada em consideração, prevalecendo, então, a impermeabilidade do governo em relação à opinião da sociedade, com sua decisão autocrática de enxugar a máquina pública porque assim o deseja.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Antes de mais nada, é fundamental proferir uma advertência. Este é um estudo incompleto, visto que o volume de manifestações é muito grande e as arenas discursivas são muitas. Existe a possibilidade de que algumas manifestações importantes para o curso do debate não tenham sido incluídas no escopo da pesquisa, embora a elaboração da sequência de eventos do debate público tenha sido um instrumento desenvolvido exatamente para minimizar este erro.

A análise do debate público sobre a proposta de extinção da Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul nos habilita a formular algumas considerações acerca de todo o processo. A primeira delas é que, em nenhum momento, o governo considerou o meio ambiente em sua proposta. A segunda é que o governo se mostrou completamente impermeável às opiniões de boa parte da sociedade civil organizada. A terceira é que, ainda que tenha havido debate público, houve pouquíssimo diálogo entre as partes em oposição. A quarta é que a imprensa não colaborou na promoção deste diálogo, ainda que tenha promovido uma cobertura razoável do debate. Por fim, a quinta é que o não ancoramento explícito de nenhum argumento sobre o interesse público pode ter favorecido o governo, que se utilizou de um lugar-comum para justificar suas propostas, possibilitando a adesão de indecisos ou desinformados quanto às consequências das medidas.

O primeiro ponto fica evidente quando se observam os discursos do governo. A fala genérica em relação à extinção das fundações, abarcando estruturas tão díspares em um único referente, expressa a dificuldade de compreensão acerca do próprio Estado pela gestão de Sartori (PMDB). Essa dificuldade fica ainda mais evidente ao propor, em lei, que as atribuições da FZB podem ser absorvidas pela Secretaria do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (SEMA) e que parte das estruturas que compõem a FZB – o Jardim Botânico, o acervo do Museu de Ciências Naturais e o Parque Zoológico – integrem o patrimônio ambiental do Estado, como se fossem estruturas naturais autogeridas e não necessitassem de manutenção constante por pessoas.

São dois os grandes problemas que o governo Sartori e sua equipe não consideram em seus discursos – nem em suas práticas – a respeito da extinção da FZB: um referente ao funcionamento da máquina pública e outro referente à estrutura ambiental existente no estado gaúcho. A existência da administração indireta tem por principal propósito conceder autonomia ao órgão executor de uma determinada atividade do Estado, de forma que a

administração direta delega o serviço que lhe cabe, mas ainda mantendo o serviço dentro dos parâmetros do Estado. No caso de uma fundação, acrescenta-se o fato de que esta pode receber financiamento de outras organizações, públicas e privadas, para a execução de projetos específicos, algo que é vedado a qualquer órgão da administração direta. Isto leva a um impasse: ou a administração direta, personalizada na SEMA, absorve as funções, mas se sobrecarregará em termos de trabalho e necessitará de uma importante suplementação orçamentária – o que esvazia o discurso de economia de recursos; ou uma parte das atribuições da FZB será extinta junto com a instituição que as executa hoje, refletindo uma significativa perda do ponto de vista ambiental. Sem contar os efeitos que a centralização das atividades poderia gerar sobre a qualidade dos trabalhos desenvolvidos atualmente, como acúmulo de funções, subordinação dos projetos aos interesses políticos da cúpula administrativa, entre outros.

Essa situação conduz ao segundo problema. Da forma como está estruturado, o sistema ambiental gaúcho compreende um órgão normativo e deliberativo – o Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONSEMA) –, um órgão central, responsável pela coordenação do sistema – a Secretaria Estadual do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (SEMA) –, órgãos de apoio, como outras secretarias de Estado e ONGs, e órgãos executores – a Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler (FEPAM) e a Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul (FZB). Na prática, a SEMA é responsável pela elaboração de programas, planos e políticas ambientais, enquanto a FEPAM executa a fiscalização e o licenciamento ambiental e a FZB desenvolve pesquisas em biodiversidade, coordena uma série de atividades práticas ligadas ao meio ambiente e colabora com os demais órgãos do Estado com informações técnicas acerca da situação ambiental do Rio Grande do Sul. Extinguir a FZB implica na alteração de competências desse sistema, aumentando as incumbências da SEMA e exigindo uma completa reestruturação de seu trabalho, posto que este não é um órgão com experiência na execução das políticas ambientais, mas sim na sua formulação.

Esta despreocupação do governo com o meio ambiente, expressa pela ausência de qualquer tipo de argumento ambiental para a proposição da extinção da FZB, não está no mesmo nível da despreocupação com outras áreas de atuação do Estado, como planejamento urbano ou ciência e tecnologia. Isso porque o Estado, a partir da Constituição Federal de 1988, mas também da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul de 1989, assume a tutela sobre o meio ambiente, tendo o dever de promover ações que conduzam ao seu equilíbrio.

Isso se realiza a partir de quatro das cinco relações que o Estado mantém com o meio ambiente, listadas no capítulo 2 – a saber, a formulação de políticas públicas, a fiscalização das práticas com impacto ambiental, a gestão de áreas de preservação e de recursos ambientais e a pesquisa ambiental. Ao abrir mão da FZB, com as atribuições que lhe foram delegadas ao longo de décadas, o governo Sartori desmantela a pesquisa ambiental no âmbito do Estado e enfraquece todas as demais relações, já que a FZB tem um importante papel de colaboração com os demais órgãos para questões ambientais. Aliada à perspectiva desenvolvimentista, que Sartori endossa, a extinção da FZB expressa não apenas a tentativa do governo de se eximir de sua responsabilidade ambiental, mas também o agravamento da condição ambiental pelo incentivo à exploração dos recursos naturais.

O meio ambiente, contudo, pouco figurou nas manifestações também dos defensores da FZB. Aquele aparece de maneira indireta, como *locus* e preocupação fundamental do trabalho desenvolvido por esta. Há de se questionar, no entanto, se essa foi a estratégia mais adequada ao caso, pois 1) se está vivenciando uma crise ambiental sem precedentes na história da humanidade, com poucas referências a eventos similares na própria história da Terra e 2) o meio ambiente é exatamente a competência da atuação prática da FZB, podendo se transformar também em competência discursiva da instituição e de seus defensores. A insistência no argumento do trabalho desenvolvido pela entidade, embora tenha repercussões ambientais que, em alguns momentos, foram explicitadas, centra o problema na manutenção das atividades desenvolvidas, em vez de focar nas consequências ambientais que a medida, em um contexto de forte degradação ambiental e transformações climáticas – que recebeu, inclusive, um nome próprio: Antropoceno –, pode gerar, sobretudo para as populações mais vulneráveis socioeconomicamente. Trabalhar mais a fundo o argumento ambiental poderia colocar o governo em uma situação mais desconfortável de debater em um terreno que não lhe é próprio. Enquanto o principal argumento foi a manutenção das atividades, o governo pôde prometer que estas seriam mantidas pela SEMA, direta ou indiretamente, esvaziando a potência do argumento. Abordar as consequências ambientais da medida poderia, ainda, engajar maior parcela da população, já que todos estão sujeitos às alterações ambientais – embora alguns estejam mais sujeitos do que outros, como demonstram os movimentos por justiça ambiental com a noção de racismo ambiental.

Falta de apoio, no entanto, não foi o problema da defesa da FZB. Foram muitos segmentos sociais que se manifestaram: tanto instituições da sociedade civil organizada

quanto indivíduos, famílias e grupos informais participaram do debate, seja discursivamente, seja frequentando os eventos e protestos promovidos pelo MAFZB. A grande questão é que essa participação da sociedade no debate não conseguiu se converter em decisão política no momento da deliberação na Assembleia Legislativa. O que pode justificar tal impermeabilidade do governo ao posicionamento da maior parte da sociedade? Uma possibilidade é a aliança que se formou a favor do projeto do governo.

Como se viu no capítulo 2, o Estado é a forma política necessária à reprodução do capital, pois garante tanto a forma-mercadoria quanto a forma-sujeito de direitos, permitindo a exploração da força de trabalho e o acúmulo de capital pela circulação das mercadorias. É, portanto, um instrumento de dominação política e conformação social que reflete, em sua própria constituição, os interesses da elite dominante – que, no capitalismo, é a elite econômica, dona dos meios de produção e dos recursos financeiros. Esse Estado materializa-se em uma determinada estrutura administrativa, variável conforme os objetivos do Estado e os interesses da classe dominante que certas atividades estejam sob domínio público ou privado. A interferência da classe dominante sobre o Estado se dá, a grosso modo, por duas vias: a imposição da agenda econômica sobre a agenda política e a ocupação das estruturas do Estado por membros e/ou representantes dessa elite. A primeira forma é alcançada de várias maneiras, embora os meios de comunicação de massa, em especial a imprensa, desempenhem um papel central na prática. A segunda forma também se expressa de muitos modos, mas tem um efeito mais importante – ao menos para o objeto em análise – na ocupação de cargos eletivos por voto popular.

Ao longo de todo o seu mandato, mas notadamente durante o processo de redução do Estado, o jornal Zero Hora, dono do maior índice de circulação no estado gaúcho, posicionou-se ao lado do governo de Sartori. Não o fez assumidamente, é verdade, pois a linha editorial do jornal almeja a expressão de posicionamentos políticos de maneira “neutra”, isto é, apresentando-os como a maneira “objetiva” de fazer jornalismo e relatar os fatos. A análise feita demonstrou, entretanto, que o jornal assume integralmente a perspectiva do governo, desde a incorporação de termos utilizados por este até o enquadramento de uma situação conflituosa a partir de seu ponto de vista. Isto deu uma guarida ao governo, que não teve seu discurso questionado, mas sim promovido pelo veículo de comunicação, tão empenhado quanto o próprio governo na redução do Estado, cumprindo seu papel político, historicamente determinado, de porta-voz dos interesses empresariais e corporativos.

Por sua vez, as entidades empresariais manifestaram total apoio às propostas de Sartori, buscando, inclusive, construir um instrumento de pressão pública para endossar seu posicionamento. Ainda que manifestando seu desconforto em relação ao aumento de impostos então recente, as entidades empresariais comprometeram-se com o projeto, visto que, mesmo no curto prazo, este expressa preceitos fundamentais da agenda empresarial de cunho neoliberal, como a redução das atividades estatais e a priorização da segurança e da infraestrutura com vistas ao desenvolvimento econômico. Desta forma, a primeira interferência da classe dominante sobre o Estado concretiza-se pelo apoio de atores comprometidos com a imposição da agenda econômica neoliberal ao governo, exatamente por entenderem que sua agenda está contemplada nas propostas apresentadas.

A segunda interferência está diretamente vinculada ao preenchimento dos cargos eletivos do Estado nas últimas eleições. Ao cargo majoritário máximo do Estado foi conduzido um político profissional, com outras tentativas de diminuição do Estado em seu histórico, pertencente a um partido fisiocrático e, recentemente, articulador de um golpe parlamentar em nível nacional, comprometido com os interesses do grande capital internacional. Por sua vez, a Assembleia teve a grande maioria dos cargos de deputado preenchidos por membros da classe dominante, cujas famílias estão na política há, pelo menos, uma geração, ou são empresários ou profissionais liberais¹⁹. Mesmo entre a esquerda, o perfil dos representantes eleitos é de classe média alta, com poucos oriundos de condições sociais menos favorecidas. Além disso, o governo conseguiu compor a maioria na casa parlamentar, o que lhe garantiu a aprovação da maioria de suas propostas de maneira tranquila.

Com esta aliança formada ao redor do governo – o jornal com maior circulação no Estado, as entidades empresariais dos setores mais representativos da economia gaúcha e a maioria no parlamento –, o sucesso da empreitada de Sartori dependia, unicamente, da minimização de riscos. Pode-se afirmar, nesse caso, que a impermeabilidade à argumentação dos atores contrários à medida é mesmo uma estratégia política, pois tornar-se poroso aos discursos dos opositores é abrir a possibilidade de ser encurralado argumentativamente, expondo eventuais erros de avaliação ou intenções impopulares por parte da equipe de governo. Observando a estratégia de comunicação adotada pela cúpula diretiva do Estado, tal objetivo fica evidente: promovendo seus discursos por meio de pronunciamentos, campanhas

19 Conforme reportagem publicada pelo jornal Zero Hora, disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/eleicoes-2014/noticia/2014/10/Conheca-os-perfis-dos-deputados-estaduais-eleitos-4614753.html>>. Acesso em 26/03/2018.

publicitárias e entrevistas para veículos do governo, por um lado, e delegando a necessidade de persuasão a seus apoiadores, o governo manifestou-se apenas em situações controladas, evitando o confronto aberto de ideias e o diálogo, que exporiam o caráter ideológico de sua proposição central – a extinção das fundações.

Esta estratégia tomada pelo governo acabou por inviabilizar o diálogo e a interação argumentativa dos atores ao longo do debate público sobre a proposta de extinção da FZB. Ainda que o MAFZB e outras organizações apoiadoras da instituição ambiental tenham, por sua vez, assumido uma postura reticente e inflexível quanto à possibilidade de extinção da fundação, posicionando-se terminantemente contra, no plenário da ALERGS, espaço final de deliberação da proposta, os deputados de oposição tentaram apresentar propostas intermediárias, em uma clara tentativa de diálogo. A intransigência dos deputados de situação, pactuados com o governo no propósito de diminuir o Estado e redirecionar muitas de suas atividades para a iniciativa privada, conduziu o debate ao seu fim, já que estes se recusaram a argumentar e apresentar razões para a reestruturação do Estado e o fim das fundações públicas em questão, substituindo a discussão e o debate por manobras procedimentais que garantiram a votação exatamente da forma pretendida pelo governo.

Ao longo do mês anterior, contudo, o diálogo pouco deu sinais de que apareceria. Com a polarização do debate, em função do estreito leque de opções políticas a serem tomadas, instituiu-se a ensimesmação da discussão: isto é, os grupos passaram a dialogar e interagir com aqueles que, em alguma medida, já compactuavam com a perspectiva apresentada, de modo que a argumentação pouco evoluiu, já que lhe faltou o alimento proporcionado pela agonística de que trata Esteves (2011). Se, por um lado, tal interação entre semelhantes é importante para a arregimentação de contingentes políticos expressivos, por outro lado, ela enfraquece a discussão, já que dificilmente se encontra uma posição forte em contrário ao que um ator professa. De fato, o diálogo não pôde se expressar no debate porque, em nenhum momento, qualquer canal de aproximação entre os pontos de vista opostos foi criado.

Nesse sentido, a imprensa não colaborou para o incremento qualitativo do debate. Enquanto dois veículos estavam comprometidos com as causas em disputa – um com a proposta do governo, outro com a resistência da sociedade civil –, o terceiro veículo analisado optou por uma neutralidade inócua, incapaz de articular as posições e propor uma discussão mais aprofundada. Se a Zero Hora insistiu veementemente na perspectiva governista, a ponto de ocultar eventos importantes do debate, porque não era interessante divulgá-los à

população, e silenciar completamente a resistência aos projetos, fabricando um consenso em torno da crise do Estado e a necessidade imperiosa e urgente de se fazer alguma coisa, o Sul21 também não teve uma postura muito diferente. O que se altera, entre um caso e outro, é o objeto defendido – embora este pesquisador reconheça que esta diferença de objeto tem implicações políticas muito importantes, pois enquanto um jornal posicionou-se a favor da lucratividade e da concentração da riqueza, o outro posicionou-se a favor do serviço público e da democratização do conhecimento e dos resultados das atividades desempenhadas. O jornal Sul21 promoveu uma extensa cobertura do caso, a partir da perspectiva da FZB, divulgando seu trabalho, sua importância, seu impacto sobre o meio ambiente e sobre a pesquisa científica e a agenda de sua defesa. Falhou, contudo, em incorporar a argumentação do governo como algo sério, de modo a promover um encontro das ideias e ver o que disso resultaria. As fontes do governo, por exemplo, estão quase ausentes da cobertura desse jornal, o que induz a um empobrecimento da argumentação pela falta do confronto.

Foi interessante notar, ainda, que nenhuma das partes explorou a noção de interesse público de maneira explícita, com valor argumentativo. Nenhum dos atores arrogou para si a legitimidade da definição do interesse público. Este, no entanto, esteve presente no debate, de maneira indireta. Para o governo, o interesse público está representado exatamente na necessidade de contenção da crise financeira que acomete o Estado, em alguma medida engessando-o. Nesse sentido, qualquer medida que se tome se converte em ação em nome do interesse público, mesmo que a própria máquina pública esteja sendo desmontada e os serviços oferecidos à população tenham sua continuidade ameaçada. Já para os defensores da FZB, o interesse público encontra guarida na proteção à biodiversidade, na busca por um meio ambiente equilibrado, na produção de conhecimento e na manutenção de ações ambientais, culturais e recreativas. O discurso de crise, nesse cenário, não é suficiente para se sobrepujar as estruturas ambientais do Estado, posto que o ganho financeiro é ínfimo em comparação com a perda produzida pela descontinuação das atividades referidas.

O discurso do governo, entretanto, acaba concretizando esse interesse público de maneira muito mais eficaz do que os defensores da FZB. Ancorado no discurso batido de priorização da segurança, saúde e educação – velho jargão eleitoral –, o governo traz uma tangibilidade ao interesse público em jogo que a defesa do meio ambiente ainda não consegue exprimir – embora o meio ambiente seja algo ainda mais tangível do que noções universais de segurança, saúde e educação. Este fato pode ter duas origens distintas e, possivelmente, complementares:

a presença cotidiana dos temas abordados pelo governo na vida da população, seja pela experiência direta, seja por sua exposição via meios de comunicação de massa, que os internaliza e naturaliza como questões prementes de interesse público, hierarquicamente superior a todos os demais; e a baixa consciência ambiental da população, sabotada desde há muito na compreensão do ambiente que as cerca, das potências que abarca e do papel fundamental que desempenha na vida de cada ser vivo deste planeta. Desta forma, a não vinculação expressa entre defesa do meio ambiente e interesse público, por parte dos defensores da FZB, pode ter contribuído para que sua causa não fosse considerada uma questão de fundamental importância, especialmente em comparação aos temas abordados pelo governo como prioridades de sua gestão, levando a uma menor adesão da população à defesa da instituição ambiental – embora, muito possivelmente, o governo tivesse se mantido impermeável à sociedade, não importando a parcela mobilizada em prol das fundações.

Ainda que o governo Sartori tenha se esforçado para que o debate não acontecesse – desde o anúncio do pacote próximo ao fim do ano, enviado com regime de urgência para a ALERGS, até as suas escassas e controladas manifestações, sempre evasivas e genéricas, sem esquecer a inaceitável e injustificável violência policial contra cidadãos desarmados durante a votação dos projetos na Assembleia –, este ocorreu, da forma que foi possível. A proliferação de arenas discursivas e o alto número de atores envolvidos no debate dificultou o encontro das partes conflitantes, gerando espécies de guetos argumentativos e políticos com baixa capacidade responsiva. De fato, o único momento em que se esboçou uma agonística foi quando os movimentos de defesa da FZB se utilizaram de argumentos econômicos para construir seu discurso, jogando com termos mais familiares ao governo. Este, contudo, não deu sequência à discussão, porquanto sua estratégia política e discursiva não a recomendava.

O desfecho de todo este debate, assim como o próprio processo de sua constituição, deixa à mostra uma situação desconfortável. Se a comunicação pública, expressa pelo debate público acerca de temas de interesse público, é uma instância de defesa da democracia, como se acredita ao longo de toda esta pesquisa, ao analisar o posicionamento da sociedade e a decisão política tomada, fica evidente um descompasso grave entre a teoria e a realidade. Nesse caso, levantam-se duas hipóteses: ou o debate público é um instrumento ineficiente de construção de razões públicas que balizem as decisões políticas, estando outra coisa ocupando essa função; ou não se pode mais afirmar que vivemos uma democracia. Levando-se em conta todo o contexto social e político que circunda essa questão específica, analisada ao longo

deste estudo, a resposta inclina-se para a segunda opção. Esta, contudo, é uma pergunta que não pode ser respondida pela pesquisa que aqui se encerra, ficando o questionamento para reflexão em estudos posteriores.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. **Muito Além da Economia Verde**. São Paulo: Editora Abril, 2012.
- ACSELRAD, Henri. *As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais*. In: ACSELRAD, Henri (org.) **Conflitos Ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2005, pp. 13-35.
- ACSELRAD, Henri. *Desigualdade Ambiental, Economia e Política*. In: **Revista Astrolábio**, n. 11, 2013, pp. 105-123
- ACSELRAD, Henri. *Justiça Ambiental e Construção Social do Risco*. In: **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 5, jan/jun 2002, pp. 49-60.
- AGÊNCIA ALRS. **Ambientalistas pedem a retirada do projeto que extingue a Fundação Zoobotânica**. 20/08/2015. Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/noticias/ExibeNoticia/tabid/5374/IdMateria/300533/language/pt-BR/Default.aspx>>. Acessado em 07/02/2018.
- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013, 21ª ed.
- ALLEGRETTI, Mary. *A Construção Social de Políticas Públicas: Chico Mendes e o movimento dos seringueiros*. In: **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 18, jul-dez 2008, pp. 39-59.
- ALTVATER, Elmar. **O Preço da Riqueza**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995.
- ARENDRT, Hannah. **A Condição Humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1999. 9ª ed.
- ARISTÓTELES. **Retórica**. Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 2005, 2ª ed.
- AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Globo, 1998, 38ª ed.
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade: para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade: por uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Editora Brasiliense, 2013.
- BOLTANSKI, Luc; CHIAPELLO, Ève. **O Novo Espírito do Capitalismo**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.
- BOTH, Francielle; FISCHER, Augusto. *Gestão e Contabilidade Ambiental*. In: **Revista Unoesc & Ciência - ACSA**, v. 8, n. 1, jan-jul/2017, p. 49-57. Disponível em: <<https://editora.unoesc.edu.br/index.php/acsa/article/view/12599/pdf>>. Acesso em 20/12/2017.
- BRANCO, Samuel Murgel. **Meio Ambiente & Biologia**. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2001.
- CAPRA, Fritjof. **A Teia da Vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos**. São Paulo: Cultrix, 2006.

CAPRA, Fritjof. **As Conexões Ocultas: ciência para uma vida sustentável.** São Paulo: Cultrix, 2003.

CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira; RANINCHESKI, Sonia. *A Internacionalização da Democracia: a universalização dos valores liberais.* In: **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 7, n. 1, 2013, p. 116-133.

CATTANI, Antônio; OLIVEIRA, Marcelo (org.). **A Sociedade Justa e seus Inimigos.** Porto Alegre: Tomo Editorial, 2012.

COIMBRA, José de Ávila Aguirra. **O Outro Lado do Meio Ambiente.** São Paulo: CETESB, 1985.

CRUTZEN, Paul. *Geology of Mankind.* In: **Revista Nature**, v. 415, n. 6867, 3 de janeiro de 2002, p. 23. Disponível em: <<https://www.nature.com/articles/415023a>>. Acesso em: 07/12/2017.

ESTEVES, João Pissarra. **Sociologia da Comunicação.** Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

FEDERASUL; FARSUL; FIERGS; FECOMÉRCIO; FCDL; AGENDA 2020. **Manifesto de Apoio ao Plano de Modernização do Estado.** Porto Alegre, 2016. Disponível em: <<http://www.federasul.com.br/wp-content/uploads/2016/12/Apresentac%CC%A7a%CC%83o-IPO.pdf>>. Acesso em: 08/02/2018.

FERREIRA, Marcus; SALLES, Alexandre. *Política Ambiental Brasileira: análise histórico-institucionalista das principais abordagens estratégicas.* In: **Revista de Economia**, v. 43, n. 2, mai-ago/2016, p. 1-17. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/economia/article/view/54001/33016>>. Acesso em 20/12/2017.

FLEURY, Lorena. *O Estado de Exceção como Categoria de Análise para os Conflitos Ambientais: a construção de barragens na Amazônia brasileira entre suspensões de segurança e o "interesse nacional".* In: 39º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. **Anais....** Caxambu, outubro/2015.

FUNDAÇÃO ZOOBOTÂNICA DO RIO GRANDE DO SUL. Jardim Botânico de Porto Alegre. **Jardim Botânico de Porto Alegre: 50 anos conservando a flora gaúcha.** Porto Alegre: 2009 (Publicações Avulsas FZB, 15). Disponível em: <http://www.jb.fzb.rs.gov.br/upload/1370282475_LivroJB-50Anos.pdf>. Acessado em 01/02/2018.

FUNDAÇÃO ZOOBOTÂNICA DO RIO GRANDE DO SUL. **Plano de Manejo da Reserva Florestal do Parque Zoológico.** s/d. Disponível em: <http://www.zoo.fzb.rs.gov.br/upload/20150723093303plano_de_manejo_rfpbr.pdf>. Acessado em 03/02/2018.

GOMES, Wilson. *Da Discussão à Visibilidade.* In: GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C. M. **Comunicação e Democracia: problemas & perspectivas.** São Paulo: Paulus, 2008, p.117-162.

GOMES, Wilson. *Esfera Pública Política e Comunicação em Mudança Estrutural da Esfera Pública de Jürgen Habermas.* In: GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C. M. **Comunicação e Democracia: problemas & perspectivas.** São Paulo: Paulus, 2008, p. 31-68.

GUDYNAS, Eduardo. *O Novo Extrativismo Progressista na América do Sul: teses sobre um velho problema sob novas expressões.* In: LÉNA, Philippe; NASCIMENTO, Elimar (org.).

Enfrentando os Limites do Crescimento: sustentabilidade, decrescimento e prosperidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2012, p. 303-318.

INSTITUTO PESQUISAS DE OPINIÃO. **Opinião dos gaúchos sobre o Pacote de medidas do Governo Sartori.** Porto Alegre, 2016. Disponível em: <<http://www.federasul.com.br/wp-content/uploads/2016/12/Apresentac%CC%A7a%CC%83o-IPO.pdf>>. Acesso em: 08/02/2018.

JORNAL DO COMÉRCIO. **Tiragem do Jornal.** 20/07/2012. Disponível em: <<http://www.jornaldocomercio.com/site/noticia.php?codn=2175>>. Acesso em 15/03/2018.

JORNALNH.COM.BR. **Confira o pronunciamento de Sartori na íntegra.** 01/01/2015. Disponível em: <http://www.jornalnh.com.br/_conteudo/2015/01/noticias/rio_grande_do_sul/115843-confira-o-pronunciamento-de-sartori-na-integra.html>. Acessado em 09/02/2018.

JUNGES, José Roque. **(Bio)Ética Ambiental.** São Leopoldo: Editora Unisinos, 2010.

JUSTIFICATIVA PL 300/2015. Disponível em: <

KOLBERT, Elizabeth. **A Sexta Extinção:** uma história não natural. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

LEFF, Enrique. **Racionalidade Ambiental:** a reapropriação social da natureza. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LUGONES, María. *Rumo a um feminismo descolonial.* In: **Estudos Feministas**, v. 22, n. 3, setembro-dezembro/2014, pp. 935-952.

MARQUES, Ângela C. S. *As interseções entre o processo comunicativo e a deliberação pública.* In: MARQUES, Ângela C. S. (org.). **A Deliberação Pública e Suas Dimensões Sociais, Políticas e Comunicativas:** textos fundamentais. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009, p. 11-28.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e Forma Política.** São Paulo: Boitempo, 2013.

MASSIERER, Carine. *As Rotinas de Produção Jornalística como o Novo Vilão do Meio Ambiente.* In: GIRARDI, Ilza; LOOSE, Eloísa; BAUMONT, Clarissa (org.). **Ecoss do Planeta:** estudos sobre informação e jornalismo ambiental. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2011, p. 11-30.

MATURANA, Humberto; VARELA, Francisco. **A Árvore do Conhecimento:** as bases biológicas da compreensão humana. São Paulo: Palas Athena, 2011, 9ª ed.

MEIO & MENSAGEM. **Circulação dos Grandes Jornais Cai em 2016.** 20/02/2017. Disponível em: <<http://www.meioemensagem.com.br/home/midia/2017/02/20/circulacao-media-dos-grandes-jornais-cai-em-2016.html>>. Acesso em 15/03/2018.

MIGNOLO, Walter. *Colonialidade: o lado mais escuro da modernidade.* In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 32, n. 94, junho/2017, pp. 1-18. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v32n94/0102-6909-rbcsoc-3294022017.pdf>>. Acesso em: 07/12/2017.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o Poder, o Socialismo.** Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985, 2ª ed.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 22.686**, de 10 de outubro de 1973. Aprova o Estatuto da Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul. Disponível em:

<http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=35409&hTexto=&Hid_IDNorma=35409>. Acessado em 01/02/2018.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 41.624**, de 21 de maio de 2002. Aprova o Estatuto da Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.fzb.rs.gov.br/upload/1350568129_Estatuto-FZB.pdf>. Acessado em 03/02/2018.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 6.497**, de 20 de dezembro de 1972. Autoriza a instituição de Fundação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.fzb.rs.gov.br/upload/1368123228_FZB-Lei6497.pdf>. Acessado em 01/02/2018.

RIO GRANDE DO SUL. **Um Novo Estado. Um Novo Futuro: medidas para enfrentar a calamidade financeira do RS. 2016.** Disponível em: <<http://multimedia.correiodopovo.com.br/multimedia/2016/11/21/407431.PDF>>. Acessado em 05/02/2018.

SANTOS, Caio; DORNELAS, Rafaela. *Distâncias e proximidades na lógica da desigualdade ambiental*. In: **Novos Rumos Sociológicos**, v. 3, n. 4, jul-dez 2015, p. 61-83. Disponível em: <<https://www.periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/NORUS/article/view/6900/4699>>. Acesso em 15/01/2018.

SANTOS, Thiago; POMPEU, Gina. *Relativização da Regulação Ambiental pelo Estado de Emergência*. In: **Veredas do Direito**, v. 14, n. 30, set-dez/2017, p. 117-142. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1168/678>>. Acesso em 20/12/2017.

SCARDUA, Fernando; BURSZTYN, Maria. *Descentralização da Política Ambiental no Brasil*. In: **Sociedade e Estado**, v. 18, n. 1, jan-dez/2003, p. 291-314. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/se/v18n1-2/v18n1a13.pdf>>. Acesso em 20/12/2017.

SEIFFERT, Nelson. *O Desafio da Pesquisa Ambiental*. In: **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, v. 15, n. 3, set-dez/1998, p. 103-122. Disponível em: <<https://seer.sct.embrapa.br/index.php/cct/article/viewFile/8947/5064>>. Acesso em 20/12/2017.

SILVA, Jéssica; SILVA, Sabrina; MENDES, Raphaela. *Gestão Ambiental em Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista do Estado de Minas Gerais*. In: **Revista Ciências Administrativas**, v. 23, n. 2, mai-ago/2017, p. 247-261. Disponível em: <<http://periodicos.unifor.br/rca/article/view/3615/pdf>>. Acesso em 20/12/2017.

SUL21. **Mídia Kit Sul21**. 2018. Disponível em: <<https://www.sul21.com.br/anuncie/>>. Acesso em 15/03/2018.

TAVOLARO, Sérgio. **Movimento Ambientalista e Modernidade: sociabilidade, risco e moral**. São Paulo: Annablume/Fapesp, 2001.

UOL NOTÍCIAS. **Servidores e PMs entram em confronto antes de votação de deputados do RS**. 19/12/2016. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/12/19/servidores-e-pms-entram-em-confronto-antes-de-votacao-de-deputados-do-rs.htm>>. Acessado em 09/02/2018.

WEBER, Maria Helena. *Nas redes de comunicação pública, as disputas possíveis de poder e visibilidade*. In: WEBER, Maria Helena; COELHO, Marja Pfeifer; LOCATELLI, Carlos

(org.). **Comunicação Pública e Política:** pesquisa e práticas. Florianópolis: Insular, 2017, p. 23-56.

ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens. *Desenvolvimento e conflitos ambientais: um novo campo de investigação*. In: ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens (org.). **Desenvolvimento e Conflitos Ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.