

Discurso e Poder na Formulação de Políticas Públicas Ambientais O Caso da Política Nacional de Resíduos Sólidos

de Azevedo Almeida, Lia; Corrêa Gomes, Ricardo

Discurso e Poder na Formulação de Políticas Públicas Ambientais O Caso da Política Nacional de Resíduos Sólidos

Desenvolvimento em Questão, vol. 16, núm. 44, 2018

Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75256208006>

DOI: <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2018.44.133-167>

Discurso e Poder na Formulação de Políticas Públicas Ambientais O Caso da Política Nacional de Resíduos Sólidos

Lia de Azevedo Almeida

Universidade Federal do Tocantins, Brasil

lia_aalmeida@hotmail.com

DOI: <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2018.44.133-167>

Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75256208006>

Ricardo Corrêa Gomes

Universidade de Brasília, Brasil

gomesric.rg@gmail.com

Recepção: 09 Dezembro 2016

Aprovação: 14 Agosto 2017

RESUMO:

As definições de poder de Foucault, Elias e Bourdieu representam o ponto de partida teórico deste trabalho, na medida em que consideram o poder como algo que depende das relações estabelecidas, e que é simbólico. Assim, parte-se do pressuposto de que o poder pode ser exercido pela linguagem e, neste caso, a análise crítica do discurso pode ser um método útil para se capturar as estratégias de poder dos atores em processos decisórios. Analisou-se o caso da formulação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei nº 12.305, que foi marcado por disputas de interesses que fizeram com que o processo legislativo durasse quase 20 anos. A análise teve como objetivo principal identificar como os atores que participaram das audiências públicas exerceram poder buscando influenciar a elaboração da política, especialmente no que diz respeito a dois pontos considerados inovadores: a responsabilidade compartilhada e a inclusão dos catadores na gestão de resíduos. Para a análise dos dados utilizou-se os modos gerais de operação da ideologia e as estratégias de construção simbólica identificados por Thompson (2000). As estratégias mais empregadas foram a dissimulação e a legitimização. A primeira buscava ocultar relações de dominação e a segunda objetivava legitimar uma ideia, seja a de responsabilidade compartilhada, seja em defesa da incineração de resíduos em contraposição à reciclagem com a inclusão de catadores. Os resultados apresentados revelam que as estratégias discursivas de exercício de poder pelos atores são um importante aspecto explicativo do processo decisório em políticas públicas, embora pouco explorado.

PALAVRAS-CHAVE: Poder, Discurso, Políticas públicas, Resíduos sólidos.

ABSTRACT:

The definitions of power from Foucault, Elias, and Bourdieu, represent the theoretical starting point in this work, in the extent that it regards power as something that depends on established relationships, and which is symbolic. Thus, a critical discourse analysis can be a useful method to capture as the actors' power strategies in decision-making processes. This paper analyses the formulation process of the National Solid Waste Policy, law no. 12,305, which was marked by disputes of interests that caused the legislative process to last for almost 20 years. The main objective of the analysis was to identify how the actors involved in public hearings exercised power in order to influence the construction of the policy, especially with regard to two innovative points: shared responsibility and inclusion of waste collectors. For the analysis of the data, we used the general modes of operation of ideology and the strategies of symbolic construction identified by Thompson (2000). The most used strategies were dissimulation and legitimacy. The first sought to conceal relations of domination and the second sought to legitimize an idea, be it shared responsibility or in favor of the incineration of waste as opposed to recycling with the inclusion of scavengers. The results show that the discursive strategies of power exercised by actors are an important explanatory aspect of the public policy decision making process, yet little explored by researches.

KEYWORDS: Power, Discourse, Public policy, Solid waste.

A clássica definição de Dye (2009) traz que política pública é tudo aquilo que o governo faz ou deixa de fazer. Outras definições mais amplas de política pública consideram-na para além de uma decisão governamental, destacando também que esta pode ser consequência de decisões e ações de outros atores, como sociedade civil

e mercado (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; RAMOS; SCHABBACH, 2012). Independentemente de quem seja o responsável pela decisão, a política pública em todas as suas fases envolve atores com interesses diversos, por isso seu caráter político. Ela é influenciada por ideologias, interesses e necessidades de vários atores, sejam eles formais ou informais (SILVA; BASSI, 2012), governamentais ou não governamentais (SECCHI, 2014). Neste sentido Fonseca (2013, p. 404) entende a política pública como uma “infinita teia de interesses, que congrega desde a capacidade técnica de elaborar e implementar um dado programa, às contendas orçamentárias e às combinações e recombinações de interesses em cada etapa do ciclo”. Fonseca (2013, p. 403) argumenta ainda que a explicação de Dye que define políticas públicas como governo em ação transmite uma imagem “‘generosa’ das ‘políticas públicas’, em que todos ganham e ninguém perde ou discorda”, o que, segundo o autor, acaba por encobrir as disputas de poder.

Ao se considerar a literatura dos modelos teóricos que se propõem analisar o processo político pelo qual emergem as políticas públicas (a exemplo do modelo de coalizões de advocacia, múltiplos fluxos e equilíbrio pontuado), percebe-se que o poder é um conceito implícito nos modelos, não há uma preocupação com a teorização do conceito e nem mesmo um aprofundamento da análise de suas relações causais. De forma geral, os modelos abordam aspectos estruturais do poder, ao considerar que a configuração pode mudar a distribuição de recursos e consequentemente alterar a repartição de poder entre os atores. Poder, neste caso, está relacionado à posse de recursos. Por outro lado, também consideram aspectos relacionados à agência, ao constatar que atores podem “fazer a diferença” ao mobilizar recursos a fim de aumentar seu poder no processo político.

Uma possível explicação para a sub-representação da variável poder nos modelos teóricos talvez possa residir na ampla discussão de “governança”, ou seja, do entendimento de que as decisões são cada vez menos do tipo top-down, em que o Estado soberano governa mediante leis e regulamentos, e estão evoluindo para um modelo baseado na interdependência e negociação de múltiplos atores (SØRENSEN; TORFING, 2005).

A ideia de governança embora possa remeter a uma ideia de cooperação entre atores, não está isenta das relações de poder presentes no esquema pluralista. As decisões, na medida em que são frutos de negociações e interdependências, pressupõem a existência de conflitos de poder. Dryzek e Dunleavy (2009, p. 140-141) exemplificam claramente essa questão ao afirmarem que: “No âmbito governamental, não raro agências se põem em choqueumas com as outras”.

Argumenta-se aqui que ideia de governança não implica que o poder não está presente, mas sim que o poder assume diversas formas, tornando-se mais complexo e, consequentemente, mais difícil de ser compreendido. É justamente sobre a lacuna da exploração da variável poder nos estudos que buscam compreender o processo de políticas que este trabalho pretende avançar, partindo do pressuposto de que o discurso é uma forma de exercício de poder pelos atores, e sua análise torna-se relevante para se compreender o processo de formulação de políticas públicas, especialmente em casos como o da Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei nº 12.305 (BRASIL, 2010), que foi marcada por disputas de interesses que fizeram com que o processo legislativo se arrastasse por quase 20 anos.

Logo, torna-se relevante analisar as estratégias discursivas de exercício de poder pelos atores em situações em que o processo decisório é marcado por conflito e no qual chocam-se interesses diversos. A partir da análise deste caso em particular espera-se também levantar novos debates acerca da pesquisa em formulação e instituição das políticas públicas; em especial a participação de diversos atores, seus interesses e as estratégias empregadas para o exercício do poder, buscando colaborar para análises críticas sobre as políticas públicas e não meramente técnicas ou metafísicas como propõe Fonseca (2013).

Para a consecução deste objetivo o artigo foi estruturado em quatro seções, além da presente introdução. Primeiramente é feita uma revisão sobre os vários conceitos de poder, ressaltando-se que a intenção, longe de esgotar o assunto, é apenas levantar alguns conceitos que são ponto de partida teórico deste trabalho. Posteriormente apresenta-a perspectiva de Thompson (2000) e os modos de operação da ideologia identificados pelo autor que serão úteis na análise do caso empírico. Na terceira seção são apresentados os

procedimentos metodológicos utilizados. A análise dos dados, apresentada na quarta seção, subdivide-se em dois itens: a análise da construção do conceito de responsabilidade compartilhada e as negociações em torno da inclusão dos catadores de materiais recicláveis no texto da lei. Por fim, são apresentadas as considerações finais e sugestões de futuros estudos.

REVISITANDO OS VÁRIOS CONCEITOS DE PODER

Antes de discutir sobre o discurso como uma estratégia de exercício do poder, é necessário fazer uma concisa revisão do conceito de poder sob diversos ângulos, a partir dos principais autores que procuraram teorizar sobre o tema, para que se possa situar teoricamente a análise a ser empreendida.

A definição weberiana de poder está ligada à ideia de dominação e aparece com uma conotação negativa. Em suas palavras, o poder é “a probabilidade de um ator, numa relação social, estar numa posição de fazer valer a sua vontade mesmo existindo resistência” (WEBER, 1991, p. 83). Para que se compreenda a concepção do poder em Weber é necessário abordar o que ele denominou de obediência. Ou seja, para que um ator consiga exercer seu poder é preciso que haja obediência por parte do outro, e essa obediência pode ocorrer por vários fatores, mas, sobretudo, devido à legitimização do poder. Assim, para que um ator consiga de fato exercer seu poder é fundamental que este seja legítimo;

Weber (1991) apresentou três tipos puros de poder legítimo: o poder legal, o tradicional e o carismático. O poder legal é aquele que advém das normas instituídas, base do moderno Estado de Direito, que seria considerada uma forma de dominação superior. Já o poder tradicional é proveniente dos preceitos e procedimentos ancestrais. E o poder carismático provém do afeto à pessoa detentora de certas características pessoais (carismas) particularmente valorizados num determinado contexto social. Na prática o que existe é uma mistura dos três tipos reforçando o potencial de dominação.

Percebe-se na conceituação de Weber o entendimento de poder como “atributo” de determinados atores, ou seja, o poder estaria ligado a algumas características pessoais que algumas pessoas possuem e outras não. Essa noção, embora tenha influenciado estudos conduzidos em diversas áreas, foi alvo de críticas e reformulações. Dahl (1986) critica a visão weberiana afirmando ser esta uma “noção intuitiva de poder”, que implica uma conotação dicotômica da distribuição de poder, entre aqueles que o possuem (os poderosos) e aqueles desprovidos desse atributo (os dominados). Vários autores buscaram relativizar a conceituação de Weber. Foucault, por exemplo, teorizou sobre o caráter intersubjetivo do poder.

Ao contrário da argumentação estruturalista de Weber, em que a distribuição de poder é condicionada pela estrutura social, Foucault considera que todo indivíduo tem o poder de resistir ao poder imposto por outrem ou trabalhar em cooperação para a criação de novas formas de poder.

Foucault (1977, p. 96-98), deixa clara sua oposição à noção weberiana de poder como atributo. Para ele, “o poder [...] não é qualquer coisa que se adquire, se arranca ou se partilha, qualquer coisa que se guarda e se deixa escapar; o poder exerce-se [...] num mecanismo de relações não igualitárias, mas móveis”. O autor assume não desconsiderar o poder estatal, porém para ele o poder tem um caráter mais amplo. Em suas palavras: “o poder está em toda a parte”; não que englobe tudo, mas porque vem de toda a parte [...], o poder não é uma instituição e não é uma estrutura” (1977, p. 89).

Segundo Foucault (1982), o poder está embutido nas relações e práticas sociais criadas historicamente e da mesma forma resulta dessas interações, daí seu caráter intersubjetivo. Em suas palavras, “Dizer que não pode haver uma sociedade sem relações de poder não é dizer que o poder constitui uma fatalidade no centro das sociedades” (p. 222-223). Para o autor não há como considerar o poder sem levar em conta a possibilidade de resistência (1977, 1982).

Opõendo-se à visão weberiana de poder como atributo, a definição de Elias aproxima-se daquela de Foucault, em que o poder não é algo que possa ser isolado, mas deve ser entendido somente no contexto das relações entre indivíduos. O poder, segundo Elias (1994, p. 53), tem a ver com o fato de existirem

grupos ou indivíduos que: “podem reter ou monopolizar aquilo que outros necessitam, como por exemplo, comida, amor, segurança, conhecimento, etc. Portanto, quanto maior as necessidades desses últimos, maior é a proporção de poder que detêm os primeiros”.

Assim como Foucault, Elias assume que há diferentes fontes de poder (político, econômico, do conhecimento, etc.) e que se manifestam de diferentes formas. Para ele, o Estado detém um potencial elevado de poder na medida em que possui a capacidade de monopolizar os diferentes núcleos de poder (militar e econômico, por exemplo). Assim, no entendimento de Elias, uma análise sociológica deve prestar atenção às mudanças que se produzem na distribuição de poder. Ele argumenta que, tanto nas relações bipolares, por exemplo, a de pai e filho, ou de senhor e escravo, e nas relações multipolares ou multipessoais, sejam “grandes ou pequenas as diferenças de poder, o equilíbrio de poder está sempre presente onde quer que haja uma interdependência funcional entre pessoas” (ELIAS, 1994, p. 81).

Elias (1994, p. 80) considera que a expressão “equilíbrio de poder” não é necessariamente sinônimo de igualdade de poder, e que “[...] constitui um elemento integral de todas as relações humanas”. Para Bourdieu (1996, 2004), assim como para Foucault e Elias, o poder é intersubjetivo e implica sempre uma interação, mesmo uma interdependência, entre sujeitos, quer sejam os mais poderosos e/ou os menos poderosos. Do mesmo modo, o poder não é visto como um objeto ou um atributo, na medida em que não existem sujeitos totalmente desprovidos de poder, nem sujeitos com poder absoluto.

Bourdieu destaca o fato de que pode haver agentes que exercem poder sem disso ter consciência, do mesmo modo que há sujeitos complacentes a esse poder sem o saber. Neste caso, tem-se o que autor denominou de poder simbólico (BOURDIEU, 1996). O poder simbólico é estruturado pelos sistemas simbólicos, como a linguagem, por exemplo. Nesse sentido, as relações de comunicação são consideradas relações de poder que dependem em grande parte precisamente do capital de poder simbólico, para além do material. Assim, para Bourdieu, os sistemas simbólicos são instrumentos de dominação e de legitimação do poder, e, portanto, os oprimidos e subjugados em uma sociedade são aqueles que detêm pouco capital simbólico.

Para que se possa alterar a ordem Bourdieu (2004) afirma ser necessário ouvir a voz dos subjugados, mostrando-se importante a ajuda de agentes com maior capital simbólico para que auxiliem os oprimidos nos processos de conscientização e de reconstrução da identidade, para que se possam pôr em causa os valores, as percepções, as crenças e os desejos que estão por detrás da situação de opressão. Estes processos de reconstrução simbólica colocam em questão as legitimidades sociais e trabalham “falsas” consciências que são produzidas e reproduzidas pelas estruturas de opressão (BOURDIEU, 2004).

Foucault, Bourdieu e Elias, cada um com sua perspectiva, em maior ou menor grau, compreendem o poder como algo que se manifesta em uma relação, e por isso deve ser entendido em um contexto relacional específico. Em comum, os três autores apresentam a ideia de que o poder é algo exercido por um indivíduo sobre outro, implicando uma relação desigual.

A ideia de poder “sobre” foi incorporada e desenvolvida por debates teóricos travados nas décadas de 60 e 70 do século 20, sobre as dimensões ou faces do poder (GÖHLER, 2009). Tal discussão esteve presente nos trabalhos de Robert Dahl (1958), que se debruçou sobre o exercício do poder por parte de indivíduos e grupos. Segundo o autor, as decisões em uma comunidade podem ser controladas por um mesmo grupo, no caso de uma comunidade elitista, ou ao contrário, em uma comunidade pluralista pode haver uma variação de indivíduos e grupos no controle do poder competindo entre si pelo seu exercício. Dahl (1958) criticou o modelo elitista afirmando que na sociedade americana o poder político manifesta-se em processos de decisões amplos.

Bachrach e Baratz (1962) criticam os trabalhos de Dahl em virtude de este se voltar apenas ao conflito de interesses no processo decisório. Os autores, a partir do que denominaram como “segunda face do poder”, passam a considerar que o poder é variável determinante não apenas dos resultados desses processos, mas antes, dos assuntos que podem ou não ser objeto de decisão. As inúmeras formas de impedir decisões sobre assuntos potenciais onde há conflitos de interesse revelam os esquemas de poder subjacentes às comunidades.

Para Bachrach e Baratz (1962), as não decisões revelam possivelmente mais da organização do poder do que a dimensão visível das decisões observáveis.

Lukes, baseado nos trabalhos prévios de Robert Dahl e Bachrach e Baratz, propõe uma terceira dimensão, que pode ser lida como uma crítica em relação às anteriores. Segundo o autor, o fato de assuntos potenciais permanecerem fora da agenda política não implica necessariamente a existência de conflitos de interesse observáveis, podendo estes serem apenas latentes (LUKES, 2004, 2005). Desta forma, amplia-se a visão de que o poder estaria presente somente onde há conflitos visíveis e passou-se a considerar a existência de poder em relações de conflito latente.

Lukes critica o pressuposto da existência de conflito proposto por Bachrach e Baratz, afirmando que embora as relações de poder sejam assimétricas, não têm de ser necessariamente conflituosas. O autor rompe com a ideia de o poder estar ligado à existência de um conflito, porque o poder de manipulação das percepções dos sujeitos pode determinar a própria existência e a visibilidade dos conflitos (LUKES, 2004). Em outras palavras, o poder condicionaria a existência do conflito, e não apenas o seu resultado.

Por outro lado, entendimentos de poder, que não constituem um jogo de soma zero, foram desenvolvidos por outros autores. Hauggard (2002) assevera que o conceito de poder “sobre” remete à ideia de conflito, enquanto o poder “de” remete ao consenso. Talcott Parsons foi um dos primeiros teóricos a contestar a ideia de poder “sobre” e trazer à tona a visão de poder como uma conotação positiva, como uma habilidade ou um potencial (GÖHLER, 2009).

Para Parsons (1963, p. 108 apud GÖHLER, 2009, p. 32), o poder, assim como o dinheiro, seria um meio circulante sobre o qual se trocam obrigações com o sistema político. Em suas palavras: “poder é o meio generalizado de mobilizar recursos para uma ação coletiva efetiva”. Downing (1996) não faz uma separação estrita das duas concepções. Para ele, o poder “de” precede o poder “sobre”, ou seja, define as precondições para o exercício do poder, e enquanto não é exercido o poder ainda é latente, um potencial, e por isso não constitui uma realidade.

Wartenberg (1990) mostra-se crítico à ideia de poder “de”, pois para ele uma pesquisa empírica só pode se debruçar sobre a análise dos efeitos das relações de poder, e, portanto, na sua visão, a ideia de poder como capacidade seria apenas uma heurística. Barnes (2002, p. 125-127, tradução nossa) é mais flexível quanto ao debate, afirmando que: “o poder é tanto um potencial ou capacidade que pode ou não ser usada, bem como algo que possa ser possuído [...] O ponto mais importante é que o poder reside no contexto social e fora de seu possuidor”.

As definições de poder de Foucault, Elias e Bourdieu representam o ponto de partida teórico deste trabalho, na medida em que consideram o poder como algo que depende das relações estabelecidas, que está em toda parte, e que é simbólico, podendo ser manifestado pela linguagem. As definições de Lukes, Bachrach e Baratz e Parsons contribuem ao trazer a ideia de que o exercício do poder nem sempre é conflituoso, podendo ser invisível, ou mesmo uma habilidade ou potencial.

DISCURSO COMO ESTRATÉGIA DE EXERCÍCIO DO PODER PELOS ATORES

Existe uma vasta literatura sobre análise crítica do discurso e cada uma das várias abordagens está fundamentada em uma teoria, possuindo diferenças epistemológicas e ontológicas. Bastante referência tem sido feita à abordagem de Fairclough (1989, 1992, 2003), a qual é inspirada no conceito de poder de Foucault, e considera que sujeito e objeto são resultados de práticas discursivas. Neste caso, o pesquisador deve interpretar o significado do discurso.

Há uma intensa relação entre os estudos críticos do discurso e o poder. Fairclough (1992, 2003) argumenta que o discurso está inserido em um contexto institucional e organizacional e desempenha um papel importante em estruturar as relações de poder nesses ambientes. Da mesma forma, Ramalho e Resende (2011) chamam a atenção para o uso da linguagem como elemento fundamental para exercício do poder,

ao afirmarem que “a linguagem se mostra um recurso capaz de ser usado tanto para estabelecer e sustentar relações de dominação quanto, ao contrário, para contestar e superar tais problemas”. O discurso ideológico funciona como uma ferramenta de representação de eventos, construção de relações sociais, estruturação, reafirmação e contestação de hegemonias (RESENDE; RAMALHO, 2013).

Para Schmidt (2008, p. 305), o termo discurso engloba mais do que o conteúdo substancial das ideias: o “termo se refere não só à estrutura (o que é dito, aonde e como) mas também à agência (quem disse o quê para quem)”. Saraiva, Pimenta e Corrêa (2004, p. 66) ressaltam o caráter estratégico do discurso como um instrumento de poder na mediada em que “o locutor procura exercer o poder sobre o ator por meio de ameaças de coação, tanto internas quanto externas, por meio da deformação da ação comunicativa que pretende estabelecer”.

O presente trabalho estrutura-se em uma perspectiva de poder ampla. Para tanto, será utilizada a análise crítica do discurso como método. Ou seja, acredita-se que a análise do discurso pode revelar o poder implícito nas relações sociais e as estratégias que os atores utilizam para exercê-lo. Assume-se que há uma realidade por detrás do discurso e que a análise por um viés crítico permite acessar essa realidade, identificando como os atores exercem o poder. Ressalta-se que não há um consenso da utilização da análise do discurso como método, ao mesmo tempo em que não há um roteiro de como proceder à análise crítica do discurso passo a passo, como há na análise de conteúdo, dependendo muito do objeto que está sendo analisado (CAPELLE; MELO; GONÇALVES, 2011).

Como o objetivo é identificar estratégias utilizadas pelos atores para exercer o poder, as tipologias desenvolvidas por Thompson (2000) podem ser úteis nessa identificação. O autor identificou o que ele chamou de “modos gerais de operação da ideologia”, que em outras palavras pode ser entendido como modos de exercer o poder. Embora tenha havido questionamentos a essa abordagem, ela parece bastante útil e coerente com a análise que se pretende desenvolver.

De acordo com Thompson (2000), “determinados usos da linguagem e de outras ‘formas simbólicas’ são ideológicos”, ou seja, “servem, em circunstâncias específicas, para estabelecer ou manter relações de dominação”. Thompson (2000, p. 81) apresenta cinco modos gerais de operação da ideologia: legitimação, dissimulação, unificação, fragmentação e reificação, e as respectivas estratégias típicas de construção simbólica empregadas em cada um dos modos. O Quadro 1 sintetiza a abordagem de Thompson (2000).

Ideologia e discurso	
Modos gerais de operação da ideologia	Estratégias típicas de construção simbólica
Legitimação: relações de dominação são representadas como legítimas	Racionalização: uma cadeia de raciocínio procura justificar um conjunto de relações
	Universalização: interesses específicos são apresentados como interesses gerais
	Narrativização: exigências de legitimação inseridas em histórias do passado que legitimam o presente
Dissimulação: relações de dominação são ocultadas, negadas ou obscurecidas	Deslocamento: deslocamento contextual de termos e expressões Eufemização: valoração positiva de instituições, ações ou relações Tropo: sinédoque, metonímia, metáfora
Unificação: construção simbólica de identidade coletiva	Padronização: um referencial padrão proposto como um fundamento partilhado Simbolização da unidade: construção de símbolos de unidade e identificação coletiva
Fragmentação: segmentação de indivíduos e grupos que possam representar ameaça ao grupo dominante	Diferenciação: ênfase em características que desunem e impedem a constituição de desafio coletivo Expurgo do outro: construção simbólica de um inimigo
Reificação: retratação de uma situação transitória como permanente e natural	Naturalização: criação social e histórica tratada como acontecimento natural Eternalização: fenômenos histórico-sociais apresentados como permanentes Nominalização/passivização: concentração da atenção em certos temas em prejuízo de outros, com apagamento de atores e ações.

Quadro 1 – Modos gerais de operação da ideologia

Fonte: RAMALHO; RESENDE (2011).

A legitimação busca apresentar o mundo de uma forma em que as relações de dominação pareçam justas. Para isto, os atores podem utilizar três estratégias de construção simbólica: a rationalização, a universalização e a narrativização. Na rationalização “o produtor de uma forma simbólica constrói uma cadeia de raciocínio que procura defender, ou justificar, um conjunto de relações ou instituições sociais, e com isso persuadir uma audiência de que isso é digno de apoio” (THOMPSON, 2000, p. 82). Já quanto à universalização, a estratégia é afirmar algo que é do interesse de poucos como sendo de interesse de todos. A estratégia de narrativização compreende a inserção de exigências de legitimação em “histórias que contam o passado e tratam o presente como parte de uma tradição eterna e aceitável” (THOMPSON, 2000, p. 83).

O segundo modo de operação da ideologia é a dissimulação, que diz respeito ao estabelecimento ou sustentação das assimetrias de poder ilegítimas por meio de sua negação ou ofuscação. Para tal são utilizadas estratégias de construção simbólica como deslocamento, eufemização e tropo. No deslocamento, “um termo que costumeiramente é utilizado para se referir a um determinado objeto ou pessoa é usado para se referir a um outro, e, com isso, as conotações positivas ou negativas do termo são transferidas”. Já na estratégia da eufemização, “ações, instituições ou relações sociais são descritas ou redescritas de modo a despertar uma valoração positiva” (THOMPSON, 2000, p. 83), de forma a mascarar pontos de instabilidade. A última estratégia relativa à dissimulação é o tropo (uso de figuras de linguagem como sinédoque, metonímia e metáfora) com o objetivo de apagar de relações conflituosas.

O terceiro modo de operação da ideologia é a unificação, que busca manter ou estabelecer relações de dominação por meio da construção simbólica de unidade; ou seja, trata-se de buscar uma concepção de interesse único, coletivo, por meio da interligação de “indivíduos numa identidade coletiva, independentemente das diferenças e divisões que possam separá-los” (THOMPSON, 2000, p. 86). Há duas estratégias de construção simbólica ligadas a esse modo de operação: a padronização e a simbolização. A padronização compreende a adoção de um referencial padrão, partilhado. Já a simbolização utiliza-se da construção de símbolos de unidade, de identidade e de identificação coletivas.

A fragmentação consiste em sustentar as relações de desigualdade por meio da segmentação de pessoas ou de grupos de pessoas que, caso estivessem unidos, poderiam se constituir em um obstáculo à manutenção do poder hegemônico. Neste caso, têm-se as estratégias de diferenciação e o expurgo do outro. A diferenciação é a

estratégia que dá ênfase às “distinções, diferenças e divisões entre pessoas e grupos, apoiando as características que os desunem e os impedem de constituir um desafio efetivo às relações existentes” (THOMPSON, 2000, p. 87). Já a estratégia do expurgo do outro envolve a construção de um inimigo, retratado como ameaçador e, assim, representado simbolicamente, como algo a ser combatido, como o grupo que possa se constituir em um obstáculo aos interesses do grupo detentor do poder.

O último modo de operação da ideologia é a reificação, que busca representar como permanente e imutável uma situação transitória, descontextualizando sua condição histórico-social. Nesse sentido, as estratégicas simbólicas são a naturalização, a eternalização, a nominalização e a passivação. Por meio da estratégia da naturalização, criações sociais e históricas são tratadas como um acontecimento natural ou como um resultado inevitável de características que são naturais. A estratégia da eternalização consiste em retratar fenômenos histórico-sociais como permanentes, recorrentes e imutáveis, mediante o esvaziamento de seu caráter histórico. E, por fim, na estratégia da nominalização ou passivação, há a concentração da atenção do ouvinte ou leitor em determinados temas, desviando sua atenção de outros e possibilitando o apagamento de atores e ações.

O autor reconhece a limitação dessa classificação ao afirmar que os modos podem se sobrepor ou reforçar-se mutuamente ou mesmo haver outros modos que operam de formas diferentes, não contempladas por nenhum dos cinco modos identificados por ele. Mesmo com suas limitações, entretanto, acredita-se que as tipologias podem ser úteis na identificação das estratégias que os atores utilizam para exercer o poder no processo político.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A investigação caracteriza-se como exploratória e descritiva, de abordagem qualitativa. Trata-se de um estudo de caso único (YIN, 2010). Ao se aprofundar na análise das estratégias de exercício de poder pelos atores no processo de formulação de políticas a partir da exploração de um único caso, espera-se poder adquirir conhecimento mais profundo sobre o exercício do poder pelos atores e em que medida a análise do discurso pode ser uma metodologia útil aos estudos de análise de políticas públicas.

A base de dados foi composta de oito notas taquigráficas de audiências públicas realizadas no âmbito do Grupo de Trabalho sobre Resíduos Sólidos da Câmara dos Deputados (GTRESID) e no Senado Federal que tratavam especificamente sobre o projeto de lei n. 203/1991, que propunha a criação de um marco legal sobre a gestão de resíduos. O recorte temporal da pesquisa compreende o ano de 2008, em que se instala o Grupo de Trabalho na Câmara, e finaliza em 2010, quando o texto foi aprovado pelo Senado e sancionado pela Presidência da República.

A opção pelas notas taquigráficas como fonte principal de coleta deve-se ao fato de que os discursos proferidos pelos atores em ambientes nos quais se chocam posições e interesses e na presença de atores-chave, como nas audiências públicas, retrata com fidedignidade o posicionamento de cada ator à época. Spink (1999) destaca que a análise dos documentos públicos possibilita que as práticas discursivas sejam abordadas como multiplicidade de fontes de posicionamento em tempos diferenciados, englobando interações do dia a dia, processos de socialização e memória coletiva. Assim, a análise das notas taquigráficas torna-se importante pois revela manifestações de posicionamentos dos atores naquele contexto, e que possivelmente não poderiam ser acessados por entrevistas ou questionários, considerando o lapso temporal entre os acontecimentos e o momento da coleta de dados pelo pesquisador.

A análise do material coletado teve como objetivo identificar os posicionamentos dos atores sobre dois principais eixos da política: a responsabilidade na gestão de resíduos e a participação dos catadores. Essa opção justifica-se pelo fato de que esses temas funcionaram como âncoras durante toda a negociação, transformando-se na base da política e os debates em torno delas foram responsáveis por trazer inovações importantes ao texto, como o conceito de responsabilidade compartilhada. Dentro da abordagem

qualitativa, optou-se por trabalhar com as técnicas de análise de conteúdo devido à base de dados ser composta prioritariamente por um grande número de documentos públicos que demandavam um esforço interpretativo por parte do pesquisador. Conforme Flick (2009), a análise de conteúdo é um dos métodos clássicos para se analisar o material textual, sejam eles frutos de entrevistas transcritas, análise de textos legais, transcrições de audiências públicas, discursos ou notas taquigráficas do processo legislativo.

A análise do discurso buscou identificar como os atores exercem poder por meio de estratégias discursivas, defendendo seus interesses e buscando influenciar a construção da política. Para tal, contou-se com o auxílio dos modos gerais de operação da ideologia e as estratégias de construção simbólica identificados por Thompson (2000). O Quadro 2 resume as etapas de construção do caso:

Passos da construção do caso	Coleta de dados	Análise de dados	Objetivos
Identificação do posicionamento dos atores quanto à responsabilidade pela gestão dos resíduos e a inclusão dos catadores	– Notas taquigráficas das audiências públicas	– Análise de conteúdo	– Identificar os posicionamentos dos atores (favoráveis ou contrários) em torno dos temas. – Identificar criticamente os interesses subjacentes aos posicionamentos
Identificação das estratégias de exercício de poder pelos atores	– Notas taquigráficas das audiências públicas	– Análise do discurso	– Identificar os cinco modelos gerais de operação da ideologia e as estratégias de construção simbólica de Thompson (2000)

Quadro 2 – Resumo das etapas de construção do caso

Fonte: Elaboração própria.

Para a organização dos dados coletados e a análise subsequente, optou-se pela utilização do software de apoio à análise qualitativa NVIVO10.

ANÁLISE DOS DADOS

A Construção do Conceito de Responsabilidade Compartilhada

A questão da responsabilidade de cada ente da cadeia produtiva sobre a gestão dos resíduos foi um tema constante ao longo do processo de negociação no Legislativo, constituindo-se uma questão central da política. Uma discussão mais aprofundada sobre o assunto, entretanto, só ocorreu após o envio do PL 1991/2007 pelo Executivo, que foi apensado ao anterior (PL 203/1991) e discutido no âmbito de um grupo de trabalho específico na Câmara dos Deputados, o Grupo de Trabalho sobre Resíduos Sólidos (GTRESID), cuja relatoria era do deputado Arnaldo Jardim. O projeto enviado pelo Executivo tinha um caráter generalista, deixando itens-chave da política serem objeto de regulamentação posterior via decreto, e sinalizava fortemente a necessidade de responsabilização do setor produtivo, evidenciado pela figura do “gerador de resíduos” e o instrumento da logística reversa proposto. O então diretor de Ambiente Urbano do MMA confirmou em audiência pública o caráter generalista do projeto ao afirmar que: “a aposta [...] é dar as diretrizes gerais para que no momento seguinte possamos chamar todas as cadeias que impactam o meio ambiente e a saúde pública” (audiência pública realizada em 1º de julho de 2008 na Câmara dos Deputados).

Por não apresentar uma clara definição das atribuições de cada setor, deixando que itens importantes fossem regulamentados por decreto, e ao propor o instrumento da logística reversa, o qual impunha uma série de obrigações para o setor privado, o projeto acabou provocando uma rejeição por parte dos representantes do setor produtivo. A obrigatoriedade de adoção de tecnologias, instalação de estrutura para garantir o fluxo de retorno dos resíduos e a criação de postos de coletas, por exemplo, são medidas que exigem capital financeiro e que impactariam nos custos de comerciantes, importadores e fabricantes, o que naturalmente era de se esperar gerasse oposição por parte desses setores.

Poucos atores apoiavam a proposta do Executivo. Nas audiências públicas realizadas no período, apenas mostraram-se a favor da proposta dois parlamentares e um representante do Instituto Brasil Ambiente, que

foi convidado pelo relator a participar das audiências devido a sua vasta experiência profissional sobre o tema. Além do Instituto e do próprio MMA, nenhum outro ator manifestou nas audiências públicas posição favorável ao PL do Executivo.

A Confederação Nacional da Indústria (CNI), por sua vez, alegava que se a gestão dos resíduos fosse distribuída pelos elos da cadeia de valor haveria uma diminuição dos custos. Sugeria que esta seria a melhor forma a ser adotada para que se pudesse criar incentivos para que o consumidor participasse do processo. Na fala do representante da CNI em audiência pública na Câmara em 7 de agosto de 2008, fica claro o emprego de algumas estratégias discursivas na defesa dessa questão, como a metonímia (1) e racionalização (2):

E com isso cada parte deve pagar pela gestão de seus próprios resíduos, até como fator de pressão. Porque toda vez que um pai faz alguma coisa por um filho, imagina-se que este pai esteja ajudando, mas às vezes está prejudicando (1). Porque enquanto ele não sabe qual é o custo para fazer aquilo e a melhor forma de fazer, ele acaba não educando. Então, cada parte ali tem a sua responsabilidade, que é diferenciada, mas existe, não podemos transferir essa responsabilidade, sob pena de o sistema não funcionar (2). E novamente não é um problema ideológico (audiência pública em 7 de agosto de 2008, na Câmara Federal).

Como forma de dissimulação, por meio do tropo (uso figurativo da linguagem), o interlocutor utiliza-se da metonímia, ao empregar a figura do “pai” – fazendo alusão ao Estado – que por mais bem-intencionado que seja, pode não estar educando o “filho” – ou seja, regulando a questão dos resíduos – como pretende. A racionalização também é empregada (2) para legitimar a responsabilidade compartilhada, quando o interlocutor tenta construir uma cadeia de raciocínio para justificar que caso não haja o compartilhamento de responsabilidades, o sistema de gestão de resíduos pode não funcionar.

O interlocutor utiliza-se de estratégias discursivas para tentar influenciar o relator e os demais deputados presentes, de acordo com o interesse da indústria. A CNI atuou fortemente na elaboração do conceito de responsabilidade compartilhada, o que pode ser evidenciado pela sua expressiva participação nas audiências públicas e pelas inúmeras estratégias discursivas empregadas pelos seus representantes.

Ainda sobre a possibilidade de responsabilização exclusiva da indústria, o representante da CNI emprega a estratégia de dissimulação:

Mas não podemos deixar de fazer a seguinte pergunta: colocar a responsabilidade exclusivamente na indústria, o que tem prevalecido em algumas das experiências na União Europeia, é o modelo mais eficiente e mais eficaz de resolver a questão? Qual será o resultado de se colocar toda a ênfase em um sistema que pretende minimizar o resíduo inservível que esteja sendo maltratado, causando dano ambiental, se não se é capaz de ter um instrumento que, de alguma forma, incorpore ao processo aquele que, em último momento, esteve de posse desse bem que vai ser a fonte desse resíduo inservível? (Audiência pública em 13 de agosto de 2008, na Câmara Federal).

Ao considerar a indústria como um agente que pretende “minimizar o resíduo inservível”, ou seja, apresentando uma conotação positiva, e o indivíduo – aquele que em último momento esteve de posse do bem – como o próprio “gerador de resíduos”, o interlocutor utiliza-se da estratégia de deslocamento, em que inverte os termos comumente utilizados para caracterizar cada parte, visando a criar uma conotação positiva para a indústria e negativa para o consumidor.

Ainda, em seu discurso, o representante da CNI emprega a estratégia de legitimação por meio da racionalização, ao criar uma cadeia de raciocínio que leva a crer que caso a política não tenha o compartilhamento de responsabilidades – que na sua visão significa ser “bem constituída” – isso poderia incorrer em um baixo potencial de crescimento para o país, como se evidencia no trecho a seguir:

[...] o Congresso brasileiro vai construir seja voltada para o crescimento, para o desenvolvimento do País. Deve assegurar que atenda à questão do objetivo específico da Política Nacional de Resíduos Sólidos, mas não perder de vista que ela, como instituição, poderá, se bem constituída, ajudar o desenvolvimento do País ou, se mal construída, reduzir o seu potencial de crescimento (audiência pública em 13 de agosto de 2008, na Câmara Federal).

O raciocínio construído pode ser facilmente questionado, uma vez que os condicionantes para o crescimento econômico perpassam por outras variáveis que não a gestão de resíduos. Outras empresas

também se manifestaram favoráveis à ideia de compartilhamento de responsabilidades defendida pela CNI. Exemplo dessa reação pode ser identificado na fala do representante da empresa Tetra Pak, que empregou estratégias de legitimação e dissimulação em seu discurso em audiência pública na Câmara em 11 de fevereiro de 2009:

No Canadá, eu participei da confecção do projeto de desvio dos resíduos sólidos, dos aterros sanitários. E vejo que esse projeto, que tem sido capitanado pelo deputado Arnaldo Jardim, é de uma modernidade enorme (1). Ele foi buscar aquilo que havia de melhor no mundo, pelos instrumentos da análise do ciclo de vida, desde a extração dos materiais, da logística reversa, da responsabilidade compartilhada. Sem essa “compartilhação”, não existe (2). Cada um vai continuar olhando para o seu interesse.

Ao fazer referência à modernidade do projeto, o interlocutor emprega a eufemização (1), pois tenta valorizar positivamente o projeto da forma como está sendo conduzido pelo relator Arnaldo Jardim, que se mostra favorável à ideia de responsabilidade compartilhada, tal qual defendida pelo setor produtivo. Ao mesmo tempo, procura legitimar o discurso por meio da racionalização (2), ao criar uma linha de raciocínio que objetiva levar a crer que a única opção possível seria o compartilhamento de responsabilidades, o que é questionável, pois ao se analisar a própria experiência do Canadá, por exemplo, tem-se que a responsabilização recai para o setor produtivo, o que é conhecido como “responsabilidade estendida do produtor” (JURAS, 2012, p. 26). A estratégia do discurso empregado, no entanto, é “anular” essa alternativa.

Outras organizações representantes do setor privado também se manifestaram em audiências públicas a favor da responsabilidade compartilhada, entre elas a Associação Brasileira de Empresas de Tratamento de Resíduos e Efluentes (Abetre), a Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (Abinee), a Associação Técnica Brasileira das Indústrias Automáticas de Vidro (Abividro) e a Associação Nacional da Indústria de Pneumáticos (Anip).

Outros atores reverberaram o posicionamento do empresariado, como foi o caso da Organização Não Governamental SOS Mata Atlântica, que elaborou um manifesto, apresentado na audiência pública de 2 de novembro de 2009, na Câmara dos Deputados, em conjunto com outra ONG, a Lide Sustentabilidade, na qual corroborava a perspectiva da gestão integrada dos resíduos, alegando que a política deveria ser embasada no conceito de “logística reversa” e deveria ser regida pela “responsabilidade compartilhada”.

O Movimento Nacional dos Catadores de Resíduos (MNCR) também se manifestou a favor da responsabilidade compartilhada, porém sempre chamando a atenção para a necessidade de inclusão dos catadores no processo. Esta questão também foi bastante discutida no período e, embora atores como a CNI e o Compromisso Empresarial para Reciclagem (Cempre), por exemplo, defendessem a responsabilidade compartilhada, o papel dos catadores não era objeto consensual entre os atores.

Obviamente que para o setor produtivo a responsabilidade compartilhada representaria uma diluição dos custos com a gestão dos resíduos; para o MNCR e outros atores que defendiam as mesmas questões, como a ONG SOS Mata Atlântica, a responsabilidade compartilhada era vista como uma via de inclusão dos catadores, pois caso a gestão dos resíduos fosse restrita a fabricantes, comerciantes e distribuidores, não haveria nenhuma garantia de que eles seriam incluídos no processo.

Vale destacar que participaram das audiências públicas no GTRESID, três professores e pesquisadores sobre a temática de resíduos, das Universidades de São Paulo (USP), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP) e Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Embora tenham participado em mais de uma audiência pública cada um deles, seus posicionamentos não foram reverberados por outros atores participantes do processo.

Devido à correlação de forças apresentada, com a maioria dos atores mostrando-se contrária à proposta do Executivo, era natural que o relator do processo estivesse disposto a fazer concessões de modo a conseguir avançar a negociação, e foi o que de fato ocorreu: a coalizão majoritária conseguiu expressivas mudanças no texto de acordo com o conceito que defendiam sobre responsabilidade compartilhada.

Assim, o texto do relator, deputado Arnaldo Jardim, diminuiu as atribuições dos fabricantes e importadores em relação ao texto do Executivo, retirando a obrigatoriedade de estabelecimento de postos de coleta, deixando como objeto de logística reversa apenas aqueles resíduos que já dispunham de regulamentação específica pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), o que tranquilizou uma vasta gama de atores do setor produtivo.

No relatório final do grupo de trabalho, a redação da responsabilidade compartilhada, expressa no artigo 30, é marcada por expressões como: “incentivar” “compatibilizar”, “estimular” e “propiciar”, que dificilmente gerariam oposição dos atores envolvidos. O texto aprovado no GT após as modificações de Jardim atribui à política um caráter de prêmios e incentivos e não de punição.

A Inclusão dos Catadores de Materiais Recicláveis no texto da Lei

O texto do Executivo já previa algumas ações visando à inclusão dos catadores, como: a possibilidade de incentivos econômicos por meio de programas indutores e linhas de financiamento para organizações produtivas de catadores (artigo 24, III), a integração dos catadores nas ações relativas ao fluxo reverso de resíduos e, no parágrafo 2, do artigo 22, estabelecia que o titular pelos serviços de limpeza urbana deveria priorizar a contratação de cooperativas de catadores.

O deputado Arnaldo Jardim no início de sua relatoria manifesta claramente a intenção de incluir os catadores na nova lei. Em suas palavras, “[...] nós tentamos entender esta peculiaridade nacional que temos: o papel dos catadores, das cooperativas, de que forma isso pode ser ainda mais reforçado na política” (em audiência pública realizada Câmara dos Deputados em 21 de outubro de 2009).

O próprio PL 1991/2007 enviado pelo Executivo já contemplava os catadores em alguns aspectos. A quase totalidade dos atores participantes eram favoráveis à inclusão dos catadores. De um lado havia um posicionamento de que essa inclusão era essencial para que a logística reversa pudesse ocorrer, e de outro, a visão de que a referida inclusão poderia ser apenas uma das soluções viáveis.

As organizações SOS Mata Atlântica e Lide Sustentabilidade ressaltaram que a inclusão dos catadores deveria ser o foco da nova política. Nesse período percebe-se uma significativa participação nas audiências públicas de representantes de cooperativas de catadores, como a Ascamar, de Organizações Não Governamentais, como a Lixo e Cidadania, e os líderes do Movimento Nacional de Catadores de Resíduos (MNCR). A organização argumentava a necessidade de fomento e inclusão de cooperativas de catadores na coleta seletiva, bem como a constituição de redes de comercialização para os materiais reciclados. Os interesses neste caso não se restringiam apenas às questões de regulação da atividade, o MNCR se mostrava com grande esperança de que o novo arcabouço jurídico propiciasse inclusão social. A fala do representante do Movimento, em audiência pública no Senado em 5 de maio de 2010, expressou essa postura: “[] a gente acredita sim, que aí sim vai haver uma mudança, e as pessoas vão parar de nos ver como catadores de lixo, mas sim como catadores de material reciclável”.

O Cempre posicionava-se afirmando que a inclusão dos catadores seria essencial, baseando seus argumentos no trabalho que vinha desenvolvendo ao longo dos anos apoiando a organização de cooperativas. No seu ponto de vista, muito da logística reversa já vinha sendo realizada na prática pelos catadores.

A CNI também se manifestou favorável à inclusão dos catadores, focando-se no potencial econômico e de competitividade empresarial que a sua atuação poderia propiciar. Outros atores corroboravam a proposta de uma maior inclusão dos catadores, como foi o caso da Associação Brasileira da Indústria Química (Abiquim), e alguns acadêmicos, como um professor da USP e outro da PUCSP.

O MMA fazia referência em suas colocações ao fato de que os catadores poderiam ser mais bem organizados e “aproveitados” no novo patamar de gestão de resíduos sólidos que se pretendia iniciar, considerando a sua inclusão como uma opção viável, apresentando inclusive a proposta de que a Lei estabeleça que o responsável

pelos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos priorize a contratação de organizações produtivas de catadores de materiais recicláveis.

A quase totalidade dos atores concordava com a inclusão dos catadores. Embora defendessem o mesmo posicionamento, os interesses eram bastante divergentes entre eles, principalmente com relação às organizações representantes do setor produtivo e as ONGs ambientalistas e representantes de movimentos dos catadores. O setor produtivo via na regulamentação da atuação dos catadores uma via de parcerias, caso houvesse a obrigação da adoção de logística reversa por parte do setor produtivo em futuros acordos setoriais. Em outras palavras, a inclusão dos catadores era uma ação favorável em um ambiente de incerteza quanto à formulação de futuros acordos setoriais de logística reversa.

O relatório final acrescentou de forma explícita a participação dos catadores na responsabilidade compartilhada e na logística reversa, porém o ponto que mais se diferenciou em relação ao texto original, deve-se à redação do parágrafo 2, do artigo 36, em que consta a dispensa de licitação para a contratação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores pelo titular de serviços públicos de limpeza urbana.

Outro fator que pode explicar tamanho protagonismo dos catadores no texto da lei é o apoio recebido pelo Executivo. Vale destacar que a situação dos catadores envolve não só a gestão dos resíduos, mas perpassa por toda uma questão social, que chama a atenção tanto dos parlamentares como de outros atores participantes do processo. Foram raras as manifestações abertamente contrárias à atuação dos catadores.

No relatório final aprovado no GTRESID, o item que previa a dispensa de licitação para a contratação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores pelo titular de serviços públicos de limpeza urbana gerou algumas posições contrárias, como foi o caso da Abetre, que se manifestou contra o artigo, alegando que feria o princípio da isonomia. Isto porque seus associados, empresas especializadas na gestão de resíduos, temiam uma concorrência desleal na área.

A Associação Brasileira das Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (Abrelpe), ABDIB e CNI engajaram-se nas audiências públicas no Senado. Embora tivesse havido inclusão no texto do substitutivo do aproveitamento energético como uma das possibilidades de gestão de resíduos, a Abrelpe e a ABDIB ainda se mostravam descontentes, principalmente com a o fato de que pela hierarquia de possibilidades de gestão de resíduos, constantes no inciso 1º do artigo #º, a incineração só seria possível depois de “esgotadas todas as possibilidades de gestão”. Essa expressão reduziria significativamente os resíduos potencialmente incineráveis, diminuindo as possibilidades de desenvolvimento de negócios nessa área.

Em audiência pública no Senado, a este respeito o representante da ABDIB afirmou que:

Portanto, nós não podemos considerar o problema do aterro como sendo a última solução de todo esse processo de gestão, e o art. 9º ele deixa claro que aterro é o final de tudo. E não considera, em nenhum momento, *a questão da valorização energética através de tecnologias que já mostrei para vocês, que hoje já estão difundidas no mundo há mais de 100 anos* (audiência pública em 5 de maio de 2010 no Senado Federal).

Pode-se notar neste trecho destacado da fala que o interlocutor se utiliza da estratégia de dissimulação por meio da eufemização, ao afirmar que a valorização energética, ou em outras palavras, a incineração de resíduos, seria positiva pois já estaria sendo utilizada há mais de cem anos. Percebe-se que além da eufemização, o interlocutor procura legitimar o discurso por meio da narrativização, construindo o raciocínio de forma que a valorização energética fique legitimada pelo seu uso em tempo histórico anterior. Há que se destacar, entretanto, que não é o fato de a tecnologia estar difundida há muito tempo que significa que é uma tecnologia ambientalmente adequada.

Ainda com relação aos catadores, o representante da ABDIB tenta a construção de uma aproximação, utilizando-se da estratégia de unificação por meio da simbolização da unidade. Em sua fala na audiência pública de 5 de maio de 2010 no Senado, afirmou que:

Bom, o problema social dos catadores já foi dito, está citado várias vezes, em vários artigos, eu acho que é fundamental isso, mas acho que uma coisa que a gente tem que pensar, e aí Ronei, eu acho que é importante isso, você como um membro ativo

e atuante, e os outros presidentes aqui presentes, *na realidade nós temos que fazer uma subida nessa classificação dos catadores, que está usada como catadores de lixo, na realidade, é até uma forma jocosa, ruim de ser citado. [...] De recicláveis, exatamente.*

No trecho em questão o interlocutor tenta construir por meio da expressão “recicláveis” um símbolo de unidade e identificação coletiva, a fim de passar a ideia de interesses compartilhados e comuns entre a ABDIB e o MNCR. Os catadores, no entanto, posicionavam-se contrários ao reaproveitamento energético dos resíduos, pois viam como uma ameaça à reciclagem, enxergando os “incineradores” como concorrentes.

Neste ponto entra em conflito a prioridade que o governo dedicou, por meio do PL do Executivo e que permaneceu no substitutivo aprovado na Câmara, à questão da reciclagem e à inclusão dos catadores. O pedido da inclusão do reaproveitamento energético como uma das alternativas de gestão, entretanto, conforme defendido pela Abetre, ABDIB e CNI, foi atendido pelo relator do projeto no Senado. Assim, o parecer final do relator senador César Borges sugere a supressão do § 1º do artigo 9º, a expressão “após esgotadas as possibilidades de gestão enumeradas no caput”. Em sua justificativa o relator afirma que o trecho “expressa claramente a hierarquia de prioridades no gerenciamento de resíduos sólidos, na forma como está redigido, gera contradição e poderá levar a interpretações equivocadas e prejudiciais na aplicação da lei” (Borges, em audiência pública no Senado em 5 de maio de 2010). A este respeito o senador César Borges em audiência pública de 5 de maio de 2010, afirmou que:

Não custa lembrar que a recuperação energética dos resíduos sólidos já é alternativa utilizada em vários países, sobretudo nas grandes aglomerações urbanas onde as áreas disponíveis para a implantação de aterros sanitários são cada vez mais escassas e caras. [...] O que nós estamos fazendo aqui é meramente colocando agora numa legislação. Não aceitar isso seria retroagir ao passado de 1989.

Nota-se que o senador procura legitimar o discurso por meio da racionalização, ao criar uma linha de raciocínio que objetiva fazer crer que a única opção possível seria a aceitação do reaproveitamento energético, sob pena de se perder todo o trabalho desenvolvido ao longo do processo legislativo e retroagir ao ano em que o Projeto de Lei foi proposto, em 1989. O raciocínio desenvolvido leva a crer que não há outra saída possível. entretanto a outra saída possível seria o relator simplesmente manter o relatório final da Câmara dos Deputados sem alterações, o que não ocorreu devido à capacidade de pressão dessas três entidades, CNI, Abetre e ABDIB, que parece ter influenciado o parecer do relator César Borges.

Vale destacar que a CNI também reverberava, porém de forma menos direta, as demandas da Abetre e ABDIB, o que pode ser evidenciado pela fala do então presidente da CNI em audiência pública no Senado, afirmindo que ainda “havia uma falta de visão mais prospectiva sobre a questão” (em audiência pública de 5 de maio de 2010).

A atuação da CNI pode ter colaborado para o sucesso das demandas da Abetre e ABDIB, uma vez que possui recursos mais relevantes no processo político.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As definições de poder de Foucault, Elias e Bourdieu representam o ponto de partida teórico deste trabalho, na medida em que consideram o poder como algo que depende das relações estabelecidas, que está em toda parte e que é simbólico, podendo ser manifestado pela linguagem. As definições de Lukes, Bachrach e Baratz e Parsons contribuem ao argumentarem que o exercício do poder nem sempre é conflituoso, podendo ser invisível, ou mesmo uma habilidade ou potencial.

Assim, a análise crítica do discurso pode ser um método útil para se capturar as estratégias de poder utilizadas pelos atores por meio da linguagem, em processos decisórios. Analisou-se o caso da formulação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, lei nº 12.305, que foi marcado por disputas de interesses que fizeram com que o processo legislativo se arrastasse por quase 20 anos. A análise teve como objetivo identificar os posicionamentos dos atores sobre dois principais eixos da política: a responsabilidade na gestão de resíduos

e a participação dos catadores. Essa opção justifica-se pelo fato de que esses temas funcionaram como âncoras durante toda a negociação, transformando-se na base da política e os debates em torno delas foram responsáveis por trazer inovações importantes ao texto, como o conceito de responsabilidade compartilhada.

Buscou-se identificar como os atores, tanto deputados e senadores quanto outros representantes de organizações convidadas para as audiências públicas na Câmara e no Senado, exerceram poder por meio de estratégias discursivas, defendendo seus interesses e buscando influenciar a construção da política. Para tal, contou-se com o auxílio dos modos gerais de operação da ideologia e as estratégias de construção simbólica identificados por Thompson (2000).

O conceito de responsabilidade compartilhada foi defendido pela CNI e reverberado por representante do empresariado em oposição ao conceito de “gerador de resíduos” proposto no PL 1991/2007 do Executivo. Na defesa dos interesses do setor industrial a CNI advogou a ideia de que a responsabilidade fosse compartilhada. Para tal seus representantes nas audiências públicas utilizaram de algumas estratégias discursivas, como a dissimulação por meio do deslocamento, buscando atribuir um papel positivo à indústria e negativo ao indivíduo-consumidor, a eufemização, visando a atribuir um significado positivo à atuação da indústria, além da racionalização, procurando construir uma linha de raciocínio para legitimar a responsabilidade compartilhada, como se não houvesse outra alternativa para o problema da gestão de resíduos.

A partir da atuação da CNI em defesa do compartilhamento de responsabilidades, outros atores, que não somente o setor privado, passaram a reverberar a ideia, como ONGs e o Movimento dos Catadores. A atuação dos atores parece ter influenciado o relator do processo, deputado Arnaldo Jardim, que promoveu expressivas mudanças no texto a fim de que a responsabilidade passasse a ser compartilhada por todos os elos da cadeia produtiva, inclusive o cidadão-consumidor, ao contrário do que previa o projeto de lei enviado pelo Executivo (PL 1991/2007).

Diferentemente da responsabilização sobre a gestão dos resíduos, a inclusão dos catadores não foi uma questão geradora de muitos conflitos, isto porque não se estava defendendo uma imagem ou conceito inovador, como a responsabilidade compartilhada. O setor produtivo percebia na regulamentação da atuação dos catadores uma via de compartilhamento de responsabilidades, ou parcerias, por uma futura logística reversa que se daria por acordos setoriais em momentos posteriores à lei. Esses atores viam uma possibilidade de estabelecimento de arranjos conjuntos, caso houvesse qualquer obrigação futura de reciclagem que eles pudessevir a ter de desempenhar. A inclusão dos catadores, portanto, era uma ação favorável em um ambiente de incertezas quanto à formulação de futuros acordos setoriais de logística reversa.

O único conflito existente era em relação às associações que defendiam o reaproveitamento de resíduos por meio da incineração, conhecido como reaproveitamento energético. Há que se destacar que o MNCR dispunha de uma vantagem em relação aos demais, que era o apoio declarado do Executivo. A organização, contudo, não se articulou para participar das audiências públicas no Senado, quando a Abetre, ABDIB e em menor medida a CNI, manifestaram-se a favor da exclusão do inciso 1º do artigo #º, que dava prioridade à reciclagem, e que o reaproveitamento energético somente se daria após esgotadas todas as outras possibilidades. As estratégias discursivas empregadas pelos representantes da Abetre, ABDIB e CNI foram a dissimulação e a legitimação. A Unificação, entretanto, também foi empregada, visando a forjar uma unidade entre interesses de catadores e dos incineradores, de forma a minimizar o conflito de interesses existente. As estratégias das três organizações parecem ter influenciado o relator do projeto, senador César Borges, que decidiu por suprimir o artigo polêmico. O próprio relator utilizou-se de racionalização a fim de legitimar sua decisão.

As estratégias discursivas mais empregadas foram a dissimulação, por meio da eufemização, e a legitimação, por meio da racionalização. A primeira buscava ocultar relações de dominação, esteve muito relacionada aos discursos que defendiam uma responsabilidade compartilhada, buscando colocar todos os elos da cadeia produtiva no mesmo “patamar” de igualdade, e a eufemização, por vezes foi empregada para qualificar positivamente a indústria, ou mesmo o instrumento de responsabilidade compartilhada. A legitimação foi

outra estratégia bastante empregada, principalmente por meio da racionalização, em que os atores buscavam construir uma cadeia de raciocínio, por vezes utilizando exemplos de experiências em outros países para justificar que o compartilhamento de responsabilidade era a única estratégia possível. Destaca-se que esta foi uma ação repetida por atores diferentes, como parlamentares, e com mais frequência a CNI e os representantes do setor produtivo. Outras alternativas não foram debatidas nas audiências analisadas, os discursos pareciam buscar legitimar uma decisão já previamente estabelecida. A unificação foi utilizada uma única vez, como tentativa de aproximação entre os setores que defendiam a incineração de resíduos e os catadores de matérias recicláveis que estavam em conflito direto.

Os resultados apresentados revelam que as estratégias discursivas de exercício de poder pelos atores são um importante aspecto explicativo do processo decisório em políticas públicas, embora pouco explorado. Este trabalho colabora para chamar a atenção para o estudo das políticas públicas a partir da perspectiva do ator (micro), na medida em que pode revelar outros aspectos que podem colaborar para se compreender o processo de formulação de políticas públicas, podendo complementar as pesquisas que têm como objetivo compreender as crenças dos atores (cerne do modelo de coalizões de advocacia), as janelas de oportunidades (abordado no modelo de múltiplos fluxos), ou os períodos de mudanças e estabilidade (modelo de equilíbrio pontuado). Sugere-se que outros estudos devem ser elaborados, buscando identificar outras tipologias de análise e comparando as políticas ambientais com outros tipos de políticas para verificar se há diferenças, e também em processos decisórios abertos à participação social.

REFERÊNCIAS

- BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. Two faces of power. *American political science review*, v. 56, n. 4, p. 947-952, 1962.
- BARNES, B. The Nature of power In: Haugaard, M. (Ed.). *Power: A Reader*. Manchester: Manchester University Press, 2002.
- BOURDIEU, P. *Razões práticas*: sobre a teoria da ação. Campinas, SP: Papirus Editora, 1996.
- _____. *O poder simbólico*. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2004.
- BRASIL. *Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010*. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 15 ago. 2013.
- CAPPELLE, M. C. A.; MELO, M. C. de O. L.; GONÇALVES, C. A. Análise de conteúdo e análise de discurso nas ciências sociais. *Organizações Rurais & Agroindustriais*, v. 5, n. 1, 2011.
- DAHL, R. A. A Critique of the Ruling Elite Model. *American Political Science Review*, v. 52, n. 2, p 463-469, 1958.
- _____. Power as the Control of Behaviour. In: LUKES, S. (Ed.). *Power*. Oxford: Blackwell, 1986. p. 37-58.
- DOWNING, J. D. H. Internationalizing media theory. *Peace Review*, v. 8, n. 1, p. 113-117, 1996.
- DRYZEK, J.; DUNLEAVY, P. *Theories of the democratic state*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2009.
- DYE, T. R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Ed. UNB, 2009. 99-129 p.
- ELIAS, N. *Conocimiento y Poder*. Madrid: Las Ediciones de la Piqueta, 1994.
- FAIRCLOUGH, N. *Language and power*. Nova York: Longman, 1989.
- _____. *Discurso e mudança social*. Trad. Izabel Magalhães. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1992.
- _____. *Analysing discourse: textual analysis for social research*. London: Routledge, 2003.
- FLICK, U. *Desenho da pesquisa qualitativa*. Porto Alegre: Bookman, 2009. (Coleção Pesquisa qualitativa).
- FONSECA, F. Dimensões críticas das políticas públicas. *Cad. Ebape*. BR, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 402-418, nov. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S167939512013000300006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 7 nov. 2016.
- FOUCAULT, Michel. *Discipline and punish: The birth of the prison*. Nova York: Vintage, 1977.

- _____. *Microfísica do poder*. Organização e tradução Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.
- _____. *Power/knowledge: selected interviews and other writings, 1972-1977*. New York: Vintage, 1980.
- _____. The subject and power. *Critical inquiry*, v. 8, n. 4, p. 777-795, 1982.
- GÖHLER, G. Power to and power over. In: CLEGG, S.R.; HAUGAARD, M. (Eds.). *The SAGE Handbook of Power*. Londres: Sage Publications Ltd, 2009. p. 27-39.
- HAUGAARD, M. (Ed.). *Power: a reader*. Manchester: Manchester University Press, 2002.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. *Política pública: seus ciclos e subsistemas – uma análise de políticas públicas a partir das relações Estado e Sociedade*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- JURAS, I. A. G. M. *Legislação sobre resíduos sólidos: comparação da Lei no 12.305/2010 com a legislação de países desenvolvidos*. Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, 2012, 50 p. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/9268/legislacao_residuos_ilidia.pdf?sequence=3>. Acesso em: 7 nov. 2016.
- LUKES, S. *Power: A Radical View*. London: Palgrave Macmillan, 2004.
- _____. Power and the Battle for Hearts and Minds. *Millennium-Journal of International Studies*, v. 33, n. 3, p. 477-493, 2005.
- PARSONS, T. On the concept of political power. *Proceedings of the American Philosophical Society*, v. 107, n. 3, p. 232-262, 1963.
- RAMALHO, V.; RESENDE, V. de M. *Análise de discurso (para a) crítica: o texto como material de pesquisa*. Campinas: Pontes, 2011.
- RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 5, p. 1.271-1.294, 2012.
- RESENDE, V. de M.; RAMALHO, V. *Análise de discurso (para a) crítica*. São Paulo: Contexto, 2013.
- SARAIVA, L. A. S.; PIMENTA, S. M.; CORRÊA, M. L. Dimensões do discurso em uma empresa têxtil mineira. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 8, n. 4, p. 57-79, 2004.
- SCHMIDT, V. A. Discursive Institutionalism: the explanatory Power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science*, v. 11, p. 303-326, 2008.
- SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.
- SILVA, C. L.; BASSI, N. S. S. Políticas públicas e desenvolvimento local. In: SILVA, C. L. *Políticas públicas: desenvolvimento local*. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 15-38.
- SØRENSEN, E.; TORFING, J. Network governance and post-liberal democracy. *Administrative Theory & Praxis*, v. 27, n. 2, p. 197-237, 2005.
- SPINK, M. Análise de documentos de domínio público. In: SPINK, M. J. P. (Org.). *Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano*. São Paulo, SP: Cortez, 1999.
- THOMPSON, J. B. *Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- WARTENBERG, T. *The forms of power: from domination to transformation*. Philadelphia: Temple University Press, 1990.
- WEBER, M. *Economia e sociedade*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1991. V. 1.
- YIN, R. K. Estudo de caso: planejamento e métodos. In: *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Artmed, 2010.

NOTAS

- 1 Doutora em Administração pela Universidade de Brasília, com habilitação em Administração Pública e Políticas Públicas. Professora da Universidade Federal do Tocantins. lia_aalmeida@hotmail.com
- 2 Doutor em Gestão Pública pela Aston Business School. Professor da Universidade de Brasília. gomesric.rg@gmail.com