

POLÍTICA NO ACRE

UMA ANÁLISE

MULTIDIMENSIONAL

Organização

Luci Maria Teston

João Feres Júnior



Edufac



POLÍTICA NO ACRE

UMA ANÁLISE

MULTIDIMENSIONAL

Organização

Luci Maria Teston

João Feres Júnior



POLÍTICA NO ACRE UMA ANÁLISE MULTIDIMENSIONAL

Organização
Luci Maria Teston
João Feres Júnior

Esta coletânea reúne um conjunto de textos produzidos a partir de pesquisas desenvolvidas no âmbito do Projeto LEGAL – Laboratório de Estudos Geopolíticos da Amazônia Legal – Ufac, fruto da colaboração entre professores e pesquisadores do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp/Uerj) e de professores e pesquisadores vinculados a programas de graduação e pós-graduação do Centro de Filosofia e Ciências Humanas (CFCH) e do Centro de Ciências Exatas e Tecnológicas (CCET) da Universidade Federal do Acre (Ufac). Os estudos aqui reunidos oferecem evidências e análises sobre sistemas eleitorais e partidários, dinâmicas legislativas, políticas públicas, cooperativismo, movimentos sociais e desenvolvimento sustentável no Acre, contribuindo para qualificar o debate público e subsidiar instituições, gestores, organizações e a sociedade civil na compreensão dos desafios da região amazônica. A coletânea evidencia o papel da pesquisa na produção de conhecimento aplicado à realidade regional, reafirmando a importância da universidade pública na formulação de diagnósticos, no fortalecimento da cidadania e na construção de caminhos para o futuro da Amazônia e das populações que nela vivem.



Política no Acre: uma análise multidimensional

Luci Maria Teston, João Feres Júnior (org.)

ISBN 978-85-8236-181-8 • Feito Depósito Legal

Copyright©Edefac 2026

Editora da Universidade Federal do Acre (Edefac)

Rod. BR 364, Km 04 • Distrito Industrial

69920-900 • Rio Branco • Acre // edufac@ufac.br



Diretora da Edefac

Aleta Tereza Dreves

Coordenadora Geral da Edefac

Ângela Maria Poças

Conselho Editorial (Consedufac)

Alanderson Alves Ramalho, Alcides Loureiro Santos, Ângela Maria Poças (vice-presidente), Carlos Eduardo Garção de Carvalho, Cláudio Luiz da Silva Oliveira, Daniel Queiroz de Sant'Ana, Ewerton Ortiz Machado, Aleta Tereza Dreves (presidente), Giselle Xavier d'Ávila Lucena, José Mauro Souza Uchôa, Karlla Barbosa Godoy, Leonardo Lani de Abreu, Manoel Coracy Saboia Dias, Pierre André Garcia Pires, Rosane Garcia Silva, Vagne de Melo Oliveira

Coordenadora Comercial • Serviços de Editoração

Ormifran Pessoa Cavalcante

Parceria em Serviços Editoriais

Mira Comunicação e Marketing, Marcelo Dias Godoy (Jornalista - DRT 0010786/DF)

Revisora Textual

Cláudia Baracuí

Projeto Gráfico e Arte da Capa

Juliano Batalha

Universidade Federal do Acre
Biblioteca Central
Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

P769p Política no Acre: uma análise multidimensional [recurso digital] / organização Luci Maria Teston, João Feres Júnior. – Rio Branco: Edefac, 2026.
250 p.: il. [10 MB]

ISBN: 978-85-8236-181-8
Vários autores.

1. Acre - Política e governo. 2. Movimentos sociais - Acre. 3. Amazônia - Acre - Política. I. Teston, Luci Maria (org.). II. Feres Júnior, João (org.). III. Título.

CDD: 320.98112

Bibliotecária: Alanna Santos Figueiredo - CRB 11º/1003

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
PARTE I - SISTEMAS ELEITORAIS E PARTIDÁRIOS NO ACRE.....	13
CAPÍTULO 1 - Eleições gerais no Acre: uma análise histórica e comparada (1994-2022).....	14
CAPÍTULO 2 - Eleições municipais no Acre: análise histórica e comparada	34
CAPÍTULO 3 - Eleições municipais no Acre: relação entre eleições gerais e municipais (coat-tail reverso).....	49
PARTE II - DINÂMICAS DO PODER LEGISLATIVO ESTADUAL E MUNICIPAL.....	57
CAPÍTULO 4 - Produção legislativa da Assembleia do Acre (2007-2024).....	58
CAPÍTULO 5 - Produção legislativa municipal no Acre: as câmaras de Rio Branco, Cruzeiro do Sul e Xapuri.....	75
CAPÍTULO 6 - Atuação das vereadoras nos municípios do Acre: as câmaras de Rio Branco, Cruzeiro do Sul e Xapuri.....	90
PARTE III - EXECUTIVOS MUNICIPAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS	99
CAPÍTULO 7 - Executivos municipais no Acre: padrões de reeleição.....	100
CAPÍTULO 8 - Eleições municipais no Acre: políticas públicas e desafios	106
CAPÍTULO 9 - Executivos municipais no Acre: tributação e composição da administração pública.....	123
PARTE IV - MOVIMENTOS SOCIAIS E POLÍTICA NO ACRE.....	132
CAPÍTULO 10 - Reconfiguração fundiária e lutas sociais no Acre	133
CAPÍTULO 11 - Resex Chico Mendes em números: educação, moradia e dignidade em disputa na floresta	144
CAPÍTULO 12 - Resex Chico Mendes: indicadores econômicos e ambientais e reflexos políticos da Operação Suçuarana.....	156
CAPÍTULO 13 - Meio ambiente e segurança pública no Acre: secretarias estaduais e perfis dos gestores (1995-2024).....	173
PARTE V - COOPERATIVISMO E FRENTES PARLAMENTARES.....	189
CAPÍTULO 14 - Nacional-desenvolvimentismo, corporativismo e as origens do Sistema OCB	190
CAPÍTULO 15 - A Frente Parlamentar do Cooperativismo no Congresso Nacional: composição, representação parlamentar e convergência de interesses	207
CAPÍTULO 16 - A Frente Parlamentar de Apoio ao Cooperativismo na Assembleia Legislativa do Acre.....	229
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	238
SOBRE OS AUTORES	246
SOBRE OS ORGANIZADORES.....	249

APRESENTAÇÃO

Conhecida por possuir a maior floresta tropical do mundo, a região amazônica carrega a imagem de uma potência ambiental planetária, mas também de um futuro ameaçado, pois é território em disputa, onde coexistem projetos distintos e, muitas vezes, antagônicos de desenvolvimento. Com mais de cinco milhões de quilômetros quadrados e cobrindo nove estados, a Amazônia Legal tem sido, ao longo das últimas décadas, objeto de intensas discussões envolvendo o suposto trade-off entre conservação da natureza e desenvolvimento econômico, enfrentando desafios de múltiplas ordens, sejam políticos, ambientais, sociais, culturais e institucionais. É com foco nesse território que emerge, em outubro de 2021, o Laboratório de Estudos Geopolíticos da Amazônia Legal (Legal).

Sob a coordenação do Prof. Dr. Fabiano Santos, do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (Iesp) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e com o apoio do Instituto Clima e Sociedade (iCS), o Legal reúne pesquisadores e pesquisadoras de universidades presentes por todos os estados da Amazônia brasileira — Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins —, os quais atuam por meio de um comitê gestor. Possui uma natureza dupla: é um laboratório de pesquisa vinculado à área de Ciência Política e campos correlatos do conhecimento, focado na produção acadêmico-científica, com vistas tanto à qualificação metodológica, quanto à produção de análises e indicadores políticos, econômicos e sociais sobre os estados da Amazônia Legal brasileira e, simultaneamente, é uma organização que busca incidir na dinâmica social, visando ampliar a cidadania crítica e reflexiva de indivíduos, grupos e organizações da sociedade civil, por meio do estímulo à participação cidadã informada, plural e democrática.

A missão indispensável do Legal consiste em gerar conhecimento científico acerca da realidade política dos estados da Amazônia, acompanhando a evolução de cenários e tendências, por meio de análises e geração de dados quantitativos e pesquisas qualitativas. É também objetivo do Laboratório capacitar estudantes na aplicação das mais modernas técnicas de pesquisa disponíveis, ciência de dados e produção de textos. Há, ainda, no horizonte, a formação pedagógica de populações locais quanto à prática da cidadania, especificamente no que traz de aprendizado em torno da convivência plural, debate crítico e tolerância social.

No Acre, o Legal recebeu, em 2023, um aporte de recursos oriundos de emenda parlamentar do então deputado federal Léo de Brito – que também é professor da Universidade Federal do Acre – para a estruturação e o fortalecimento do Laboratório. Nesse contexto, ao reunir pesquisadores que colaboraram desde a sua fundação, bem como acolhendo novos pesquisadores, colaboradores e estudantes, o Legal vem ampliando e aprofundando análises sobre o funcionamento das instituições democráticas no estado. O objetivo central é produzir indicadores e analisar fenômenos políticos e sociais da região, auxiliando na formação de uma intelligentsia regional capaz de interpretar e intervir nos processos sociais, econômicos, ambientais e políticos do desenvolvimento do Acre e da Amazônia Legal. Com isso, propõe-se a ser um case a ser replicado em outros estados, no que compete à organização, estrutura física, equipamentos e governança.

O estado do Acre carrega em sua trajetória elementos profundos da geopolítica amazônica: o legado de Chico Mendes, as reservas extrativistas, os conflitos fundiários, as dinâmicas de fronteira com o Peru e a Bolívia, as cidades cercadas por florestas, e a constante tensão entre desenvolvimento e preservação. Com sua história de resistência, sua memória extrativista, sua posição de fronteira e sua rica diversidade social, oferece o solo ideal para as reflexões a que se propõe o Legal.

A equipe desse Laboratório é formada por pesquisadoras e pesquisadores de diversas áreas do conhecimento. Ao longo de sua atuação, também tem contado com a colaboração de estudantes de diferentes cursos de graduação e situados em vários municípios do estado, por mestrandos, doutorandos e docentes de diversas áreas, bem como pesquisadores de outras instituições e organizações, proporcionando uma pluralidade de perspectivas e debates. Além disso, para capacitar pesquisadores da e na Amazônia, foi firmada uma parceria com professores do Iesp da Uerj. Essa parceria teve como principais objetivos: a) o compartilhamento e a transferência de tecnologias e ferramentas analíticas para avaliação do Legislativo, Executivo e eleições, a partir do treinamento de pesquisadores, bem como de gestores, de servidores e da comunidade interessada; b) a colaboração na elaboração de boletins e artigos acadêmicos sobre temas específicos; c) o assessoramento na construção de capacidades do projeto relacionadas à apropriação de ferramentas e metodologias necessárias ao alcance dos resultados pretendidos.

As pesquisas realizadas pelo Legal envolvem quatro eixos de atuação, concebidos não como compartimentos estanques, mas como linhas que se cruzam e se alimentam mutuamente, permitindo ao Laboratório manter uma postura investigativa conectada com as complexidades do território.

O primeiro eixo relaciona-se à fase de estruturação das capacidades físicas e organizativas da equipe e dos aspectos gerenciais do projeto, incluindo estrutura física, planejamento, monitoramento, acompanhamento e avaliação da execução das atividades do projeto, incluindo a organização de eventos. Podemos destacar, no que compete a este eixo, a realização de quatro workshops metodológicos. O primeiro, intitulado “Como analisar dados eleitorais utilizando a linguagem de programação R” teve como objetivo fomentar a utilização de ferramentas computacionais no âmbito da análise de dados, com vistas à capacitação e inovação tecnológica. “A prática do grupo focal na pesquisa de opinião e mercado” foi a temática do segundo workshop promovido pelo Laboratório, no qual os participantes puderam conhecer as técnicas da pesquisa qualitativa com grupos focais, em perspectiva teórica e aplicada, incluindo uma oficina de demonstração dos procedimentos elementares para sua execução. O terceiro workshop realizado envolveu “Análise Legislativa com R”, e ofereceu uma combinação de teoria e prática, capacitando os participantes a realizar estudos legislativos, com enfoque em técnicas quantitativas, utilizando a linguagem R e o software RStudio. E o workshop “Introdução aos Estudos Legislativos” apresentou os fundamentos teóricos e metodológicos da moderna análise do funcionamento do Legislativo nas democracias contemporâneas, abordando a aplicação de instrumentos e técnicas para pesquisa em assembleias legislativas.

O segundo eixo de atuação do Legal envolve o monitoramento das eleições municipais e gerais do Legislativo e do Executivo nas esferas municipal e estadual, bem como o monitoramento da atuação da Frente Parlamentar do Cooperativismo e do Sistema OCB, essas últimas, temáticas ainda pouco exploradas pela literatura. Além disso, são realizados estudos sobre informação e mídias digitais, analisando o uso das redes sociais por candidatos. A partir deste eixo, foram elaborados mais de uma dezena de boletins, bem como disponibilizados dezenas de bancos de dados coletados pela equipe do projeto e disponibilizados publicamente no repositório Open Science Framework (<https://osf.io/ec395/>), no qual, inclusive, constam todos os materiais necessários para a replicação dos resultados apresentados nos boletins. Também foi realizado um seminário metodológico com o tema “Sujeitos e/em instituições: desafios metodológicos”, para o compartilhamento de experiências, debate de métodos e técnicas de pesquisa no sentido de despertar, em especial nos estudantes, o interesse pela pesquisa.

No Acre, o Legal tem como terceiro eixo de atuação o desenvolvimento sustentável, com foco na Reserva Extrativista Chico Mendes (Resex Chico Mendes). Nesse contexto, o cooperativismo é tratado como elemento central, especialmente por sua relação com o meio ambiente e por seu papel na transição para modelos mais resilientes e alinhados à preservação da floresta em pé. Os estudos envolvem identidade geracional, conflitos socioambientais e políticas públicas na Resex Chico Mendes, sendo observadas e analisadas as contradições existentes naquele território, os conflitos pela terra, o movimento dos seringueiros e suas relações com os diferentes governos, bem como o surgimento de um modelo de negócio associado ao cooperativismo dentro da Reserva. Para além dos boletins e bancos de dados, há a realização de oficinas para a apresentação e a discussão dos resultados das pesquisas para dois conjuntos de atores, em especial: agentes públicos e institucionais; e segmentos do cooperativismo. A proposta reconhece a importância de compartilhar o conhecimento com o público e com as instituições envolvidas nas pesquisas, por meio da socialização de experiências e resultados.

O quarto e último eixo é o informacional, que abrange eventos acadêmicos, produção científica qualificada e a comunicação social do projeto. Os eventos acadêmicos têm como objetivo divulgar os resultados das pesquisas e promover a integração entre pesquisadores. O primeiro evento foi o lançamento do projeto, em 2024, quando foi realizada a mesa redonda “A ascensão da extrema direita no Brasil: raízes econômicas, sociais e comportamentais”. O segundo evento acadêmico promovido foi o curso online “Como fazer revisão de literatura em Ciência Política: tipos, ferramentas, inteligência artificial e gerenciamento de referências”, o qual ofereceu aos participantes conceitos básicos e ferramentas que contribuam para o domínio das maneiras de se fazer revisão de literatura acadêmica. Em maio de 2025 foi realizado o curso online “Avaliação de Políticas Públicas: conceitos, métodos e usos” em parceria com a Escola de Contas do Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE-AC), visando proporcionar a auditores, pesquisadores, estudantes e comunidade interessada conceitos, abordagens e práticas relacionadas ao campo da avaliação, com ênfase nos desafios teóricos, metodológicos e políticos que envolvem o uso de evidências na formulação e análise de políticas públicas. Além disso, em junho de 2025, o Legal, em parceria com a Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa do Estado do Acre (Aleac) e da Escola de Contas do Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE-AC) realizou o curso “Exploração dos bancos de dados eleitorais e legislativos do Acre”, no qual

foram apresentados os bancos de dados produzidos pelo Laboratório, em que os participantes puderam – a partir dos dados apresentados – formular problemas de pesquisa e realizar análises exploratórias. A busca de parcerias institucionais com órgãos e instituições tem sido fundamental para fortalecer ações conjuntas, ampliar o impacto das pesquisas e contribuir com a formulação de políticas públicas eficazes e participativas.

A comunicação social do Legal é responsável por gerenciar, atualizar e produzir conteúdo para os canais de comunicação, além de realizar a assessoria de imprensa. Tem o propósito de construir um relacionamento com o público-alvo e a comunidade em geral, bem como a produção e a edição de material audiovisual e a divulgação institucional das ações do projeto com veiculação nos meios de comunicação. O objetivo é fortalecer ações conjuntas, ampliar o impacto das pesquisas e contribuir com a formulação de políticas públicas eficazes e participativas. O material produzido pela equipe é publicado no site do Laboratório (www.legal-amazonia.org) e no Instagram @legalamazoniaacre (<https://www.instagram.com/legalamazoniaacre>), no qual são divulgadas, no feed e nos stories, as chamadas para os boletins e materiais audiovisuais com os conteúdos dos principais produtos elaborados, informes sobre inscrições para os próximos workshops e eventos, registros fotográficos de reuniões técnicas e de parcerias firmadas. Além disso, há o e-mail legal.acre@gmail.com para correspondências.

A produção científica qualificada envolve a participação dos pesquisadores do Legal em eventos científicos para troca de experiências e a divulgação do conhecimento produzido, bem como a elaboração, a submissão e a publicação de artigos científicos, a partir do acúmulo de conhecimento produzido e compartilhado entre os pesquisadores envolvidos no Laboratório.

O presente livro contém parte das produções do Legal no Acre. Nele registramos parte da trajetória de dois anos de pesquisas realizadas pelo Laboratório. Cada capítulo desta obra reflete um esforço coletivo de pensar o Acre e, em um contexto mais amplo, a Amazônia, como um território múltiplo, contraditório e vivo. Pensar a Amazônia Legal a partir dos diversos poderes que a permeiam: institucional, de narrativas, da informação e dos dados. A coletânea, distribuída em cinco seções temáticas, reflete parte das produções do Legal, destacando o seu papel como espaço de articulação entre pesquisa, ensino, extensão e formulação de políticas públicas.

Na Parte I, intitulada “Sistemas eleitorais e partidários no Acre” apresentamos um conjunto de capítulos que versam sobre as eleições gerais e municipais. No capítulo 1, “Eleições Gerais no Acre: uma análise histórica e comparada (1994-2022)” são analisadas, de maneira comparada e histórica, as eleições gerais no estado, com foco no sistema partidário nas disputas para deputado estadual, deputado federal, senador e governador, no desempenho dos blocos ideológicos e nas características dos candidatos eleitos. O capítulo 2, “Eleições Municipais: análise histórica e comparada das eleições municipais no Acre”, contém a análise das eleições municipais no Acre de 2004 a 2020, concentrando em sistemas partidários, blocos ideológicos e características dos candidatos considerando os 22 municípios do estado. E no capítulo 3, nomeado “Eleições Municipais no Acre: relação entre eleições gerais e municipais (coattail reverso)”, os pesquisadores testam a hipótese de coattail reverso, que pressupõe a conexão entre a eleição de prefeitos e a votação de seus respectivos partidos tanto para a Assembleia Legislativa quanto para a Câmara dos Deputados.

Na parte II, denominada “Dinâmicas do Poder Legislativo estadual e municipal” há três capítulos que tratam sobre a produção legislativa no Acre. O capítulo 4 “Produção Legislativa na Assembleia do Acre (2007-2024)” analisa dados da produção legislativa da Assembleia, que envolvem diferenças de proposições entre Executivo e membros do Legislativo, capacidade de aprovação e sua distribuição temática; bem como diferenças entre a produção e o sucesso legislativo por partido e pelo gênero dos propositores. O capítulo 5, intitulado “Produção legislativa municipal no Acre: as câmaras de vereadores de Rio Branco, Cruzeiro do Sul e Xapuri”, apresenta uma análise exploratória da atividade legislativa em três municípios desse estado, com base em dados inéditos coletados pelo Legal, envolvendo a sistematização de proposições legislativas entre 2016 e 2024 na busca por compreender o volume, a autoria, as temáticas e os padrões de aprovação das matérias apresentadas nas câmaras municipais. E, no capítulo 6, “Atuação das vereadoras nos municípios do Acre: as câmaras de vereadores de Rio Branco, Cruzeiro do Sul e Xapuri” é apresentada uma análise da produção legislativa das vereadoras nos três municípios, evidenciando a sub-representação das mulheres nas câmaras municipais e como essa desigualdade tem reflexos na quantidade de proposições apresentadas por elas.

Intitulada “Executivos municipais e políticas públicas”, a parte III deste livro traz três capítulos voltados para a análise dos Executivos, a partir de diferentes

contextos. No capítulo 7, “Executivos Municipais no Acre: padrões de reeleição”, são analisados, de maneira histórica e comparada, dados da reeleição para prefeito desse estado, com o objetivo de responder a questões relacionadas ao padrão de tentativas de reeleição e vitórias dos incumbentes. No capítulo 8, denominado “Eleições Municipais no Acre: políticas públicas e desafios” são apresentados resultados de políticas públicas dos municípios do estado do Acre relacionadas à educação, à saúde, ao saneamento, aos transportes e à segurança e, no capítulo 9, “Executivos Municipais no Acre: tributação e composição da administração pública”, os pesquisadores do Legal informam acerca do orçamento, do peso da administração pública e da composição de recursos humanos nos municípios.

A parte IV desta coletânea, intitulada “Movimentos sociais e política no Acre” apresenta quatro capítulos relacionados às questões fundiárias, aos movimentos sociais ligados à luta pela terra, bem como a indicadores econômicos, sociais e ambientais no contexto da Reserva Extrativista Chico Mendes. O capítulo 10, “Reconfiguração fundiária e lutas sociais no Acre” descreve e analisa o processo de substituição do extrativismo — predominante desde a segunda metade do século XX — pela ampliação da pecuária extensiva, a partir da década de 1970. Já o capítulo 11, denominado “Resex Chico Mendes em números: educação, moradia e dignidade em disputa na floresta”, discute os resultados do censo demográfico de 2022 do IBGE envolvendo as características das pessoas residentes e dos domicílios nas Unidades de Conservação, com o recorte para a Reserva Extrativista Chico Mendes. Intitulado “Resex Chico Mendes: indicadores econômicos e ambientais e reflexos políticos da Operação Suçuarana”, o capítulo 12 traz indicadores econômicos e ambientais do território, bem como examina pronunciamentos institucionais, de lideranças políticas e o contexto jurídico que motivou uma operação executada pelo ICMBio. E, o capítulo 13, “Meio Ambiente e Segurança Pública no Acre: secretarias estaduais e perfis dos gestores (1995-2024)”, descreve a robustez de cada secretaria no decorrer dos últimos 30 anos e traça um breve perfil dos secretários das pastas, com destaque para o período recente.

Por fim, a parte V, “Cooperativismo e Frentes Parlamentares” traz análises e discussões teóricas em três capítulos, os quais contextualizam o cooperativismo e suas conexões com os poderes políticos. No capítulo 14, “Nacional-desenvolvimentismo, corporativismo e as origens do Sistema OCB” são examinadas as políticas de bem-estar social no Brasil e sua relação com o nascimento do Sistema OCB. O capítulo 15, “Frente Parlamentar do Cooperativismo no Congresso Nacio-

nal: composição, representação parlamentar e convergência de interesses”, analisa a composição Frencoop no Congresso Nacional, buscando identificar os principais deputados e senadores atuantes na temática do cooperativismo, bem como examina a proximidade de interesses entre a Frencoop e a FPA. E, no capítulo 16, denominado “A Frente Parlamentar de Apoio ao Cooperativismo na Assembleia Legislativa do Estado do Acre”, os pesquisadores buscam compreender o grau de institucionalização da Frencoop na Aleac, suas principais funções e sua efetiva influência no processo legislativo estadual.

Os pesquisadores do Legal têm participado de redes nacionais e internacionais de pesquisa e contribuem em fóruns acadêmicos, consolidando o Laboratório como uma referência no debate sobre o Acre. Para além deste livro, a produção de artigos científicos, boletins, seminários, oficinas, ciclos de debates, visam fortalecer o compromisso de articular o saber acadêmico com os saberes tradicionais. A atuação em parcerias com universidades, instituições e organizações da sociedade civil tem sido fundamental para ampliar o alcance e a relevância das ações.

Em um momento em que a Amazônia está no centro das atenções mundiais – vista ora como refém das mudanças climáticas, ora como esperança para transição verde –, o papel de laboratórios como o Legal torna-se essencial, pois sua defesa não é apenas ambiental, mas também política. E não há política sem dados, sem análise e sem participação. É isso que o Legal pretende oferecer. É isso que este livro deseja compartilhar. Convidamos você a fazer uma leitura atenta e reflexiva dos caminhos percorridos pelo Laboratório, na esperança de que nossas contribuições inspirem outras iniciativas comprometidas com a Amazônia e com as pessoas que nela vivem.

Luci Maria Teston e João Feres Júnior

PARTE I

SISTEMAS ELEITORAIS E
PARTIDÁRIOS NO ACRE

CAPÍTULO 1

Eleições gerais no Acre: uma análise histórica e comparada (1994-2022)

Bruno Marques Schaefer

João Feres Júnior

Matteo de Barros Manes

1 Introdução

Neste capítulo analisamos as eleições gerais no Acre em perspectiva histórica e comparada. O foco recai sobre o sistema partidário nas disputas para deputado estadual, deputado federal, senador e governador, bem como sobre o desempenho de blocos ideológicos e o perfil dos candidatos eleitos. Com base na sistematização de dados empíricos sobre o processo eleitoral no estado, investigamos a dinâmica política acreana em perspectiva histórica, com destaque para as eleições municipais de 2024.

O texto foi organizado da seguinte maneira: na segunda seção, apresentamos o sistema partidário acreano com base em indicadores das eleições gerais entre 1994 e 2022; na terceira seção, são consideradas as características de candidatos e eleitos, com interesse nas tendências de reeleição e desigualdade de gênero e raça¹.

2 Sistemas partidários acreanos

O primeiro dado a registrar sobre o sistema partidário nas eleições acreanas é sua fragmentação. Um dos poucos postulados clássicos da Ciência Política, a chamada Lei de Duverger, sustenta que: “escrutínios majoritários de turno único levariam ao bipartidarismo e escrutínios proporcionais levariam à multiplicação

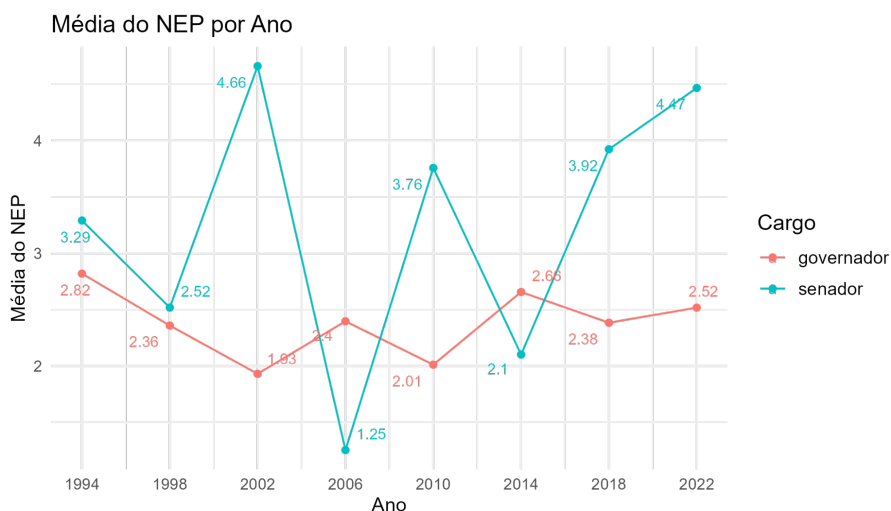
¹ Todas as informações utilizadas neste capítulo podem ser encontradas no repositório Open Science Framework, disponível em: <https://osf.io/ec395/>

de partidos” (Guarnieri, 2015). Ou seja, eleições majoritárias decididas em um único turno exerceriam um efeito poderoso de pressão sobre os atores políticos devido à necessidade de coordenação, coisa que não acontece em pleitos de dois turnos, nos quais os atores podem deferir os esforços de coordenação para o momento em que já estão de posse dos resultados do primeiro turno.

A Figura 1 exibe o Número Efetivo de Partidos (NEP) por ano para os cargos de senador e governador (Laakso; Taagepera, 1979). As disputas para o Senado seguem a determinação: quando as eleições são para renovação de $\frac{1}{3}$ das vagas (ou seja, só há uma vaga em disputa no estado), o NEP se aproxima de dois, com exceção da eleição de 2022 (“Alan Rick, do União Brasil, é eleito Senador pelo Acre”, 2022). Naquele pleito, Alan Rick (União Brasil) foi eleito com 37% dos votos, mas houve uma intensa disputa pelo segundo lugar.

No caso das eleições para governador, devido à possibilidade de segundo turno, são duas as vagas em disputa, e o NEP não ultrapassa 2,82 (eleição de 1994), mantendo uma média de 2,38 ao longo de todo o período analisado. Esses valores são calculados a partir apenas das votações do primeiro turno².

Figura 1: Número Efetivo de Partidos, por ano, para cargos de governador e senador do Acre

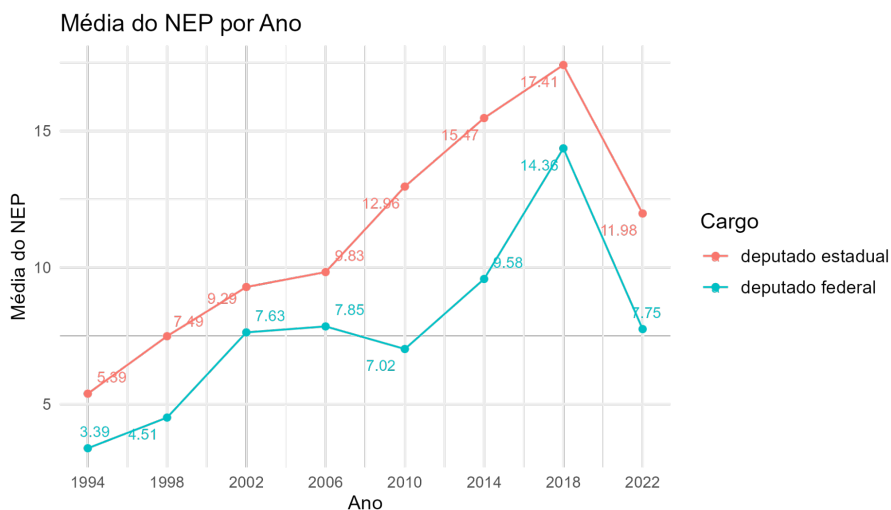


Fonte: elaboração própria, a partir de dados do TSE.

² A disputa foi decidida no 2º turno nos anos de 1994 e 2004.

Na figura 2, apresentamos os dados de fragmentação para as disputas proporcionais (deputado federal e estadual). Os dados indicam aumento do NEP ao longo do período analisado nas disputas para a Câmara dos Deputados e a Aleac, com a interrupção em 2022. A partir daquele ano, as coligações proporcionais foram proibidas, o que tem o efeito de diminuir a fragmentação partidária de maneira significativa (Cheibub *et al.*, 2022; Schaefer; Krause; Mancuso, 2024; Zucco; Power, 2019). Essa tendência também se manifesta nas eleições municipais de 2020 para o cargo de vereador, ano em que a nova regra se tornou efetiva (Schaefer *et al.*, 2024).

Figura 2: Número Efetivo de Partidos, por ano, para cargos de deputado estadual e federal do Acre

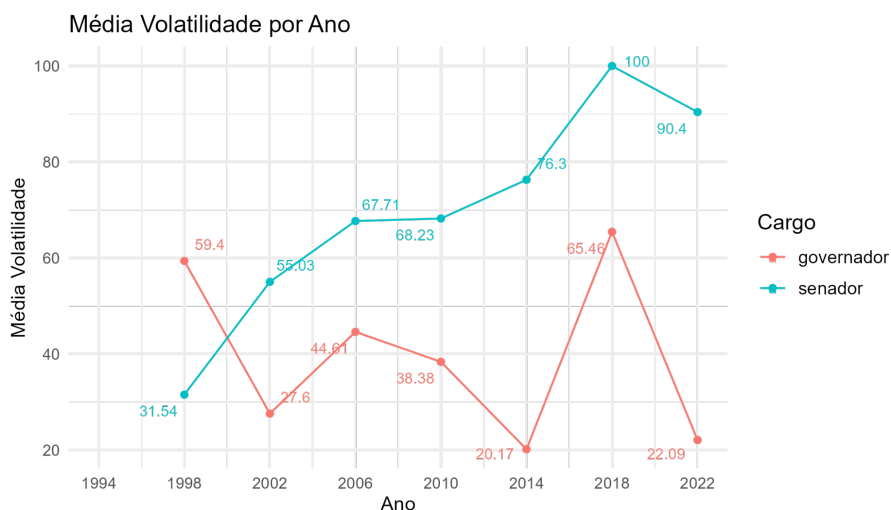


Fonte: elaboração própria, a partir de dados do TSE.

Com o objetivo de compreender as dinâmicas partidárias, utilizamos o indicador de volatilidade eleitoral, que quantifica a mudança na distribuição dos votos entre partidos de uma eleição para outra (Pedersen, 1979). Ela é calculada a partir da soma das variações entre a porcentagem de votos de cada partido entre as eleições, divididas por dois. Assim, ela varia entre 0, quando não há mudança, e 100, quando ela é absoluta. A Figura 3 apresenta os resultados de pares de eleições para os cargos de senador e governador.

Ainda olhando para a distribuição de votos, observa-se uma tendência crescente de instabilidade do sistema partidário para as disputas ao Senado. Observa-se aumento contínuo da volatilidade, desde as duas primeiras eleições consideradas até 2018. Neste ano, nenhum dos partidos com candidatos em 2014 (PP, PCdoB, PMN e PSOL) apresentou candidatos em 2018 (PSD, MDB, PT, Rede e PSL), resultando na variação total de votação. Tal nível de volatilidade para este cargo já foi documentada anteriormente (Bohn; Paiva, 2009), mas acompanhada de uma tendência de queda. No entanto, aqui, grande parte dessa volatilidade é explicada pela mudança de oferta eleitoral, como exemplificado por 2018.

Figura 3: Volatilidade eleitoral total, para os cargos de governador e senador do Acre



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do TSE.

Em três das oito eleições analisadas, apenas quatro partidos apresentaram candidatos ao Senado (2014, 2010, 2006), e em uma, apenas três partidos concorreram (1998). Desses partidos, o PT é quem mais participou, só deixando de apresentar candidato em 2014, seguido pelo MDB, presente em cinco eleições. Além desses, o PP e o PSOL foram os únicos outros partidos a participar de mais de duas eleições, com quatro e três candidatos, respectivamente.

Para o cargo de governador, o número pequeno de candidatos se repete, mas há menor variação entre os partidos. O aumento em 2018 pode ser explicado tanto pela derrota do PT, após o fim do segundo mandato de Tião Viana (PT-AC),

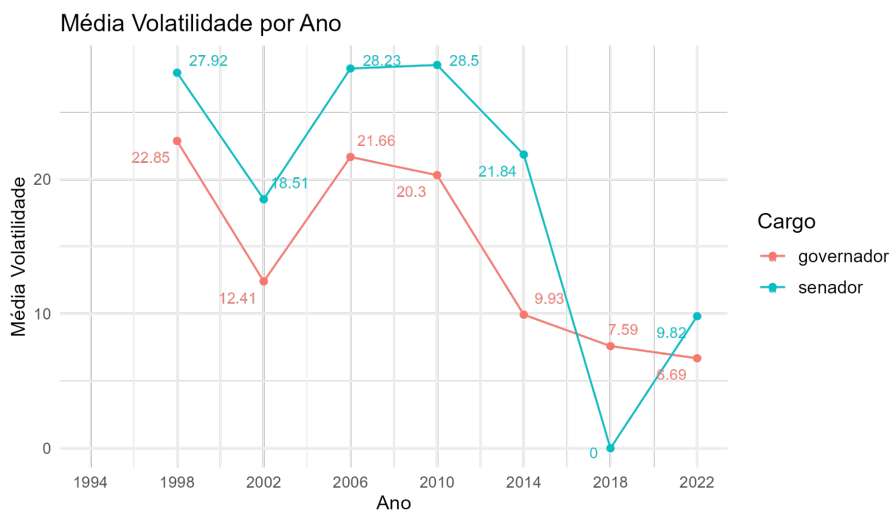
indicando possível mudança de preferência do eleitorado naquele pleito, quanto da saída do PSDB, que após três eleições seguidas deixou de apresentar candidato. O PP, de Gladson Cameli, é o partido que nas últimas duas eleições se tornou o principal concorrente do PT, vencendo ambas as eleições no primeiro turno.

Uma maneira de separar a diferença entre a volatilidade explicada pela oferta eleitoral e a volatilidade entre os partidos estáveis no sistema partidário envolve excluir do cálculo os partidos que não aparecem em duas eleições consecutivas. A volatilidade tipo B (Martins; Maia, 2022; Powell; Tucker, 2014), ou volatilidade contrafactual, é uma alternativa para se tentar entender qual “seria a flutuação observada caso o quadro partidário permanecesse constante”, sem que o comportamento do eleitor fosse “restrito pela oferta de candidaturas” (Simoni Júnior, 2019, p. 60)³. Os resultados podem ser observados na Figura 4.

Há considerável queda na volatilidade em quase todos os anos, e a tendência de aumento da volatilidade é substituída por uma de queda. Para a disputa ao Governo do Estado do Acre, a retirada do PSDB do cálculo para 2018 fez a volatilidade cair mais de 50%. Já para o Senado, fica mais clara como a mudança de oferta explica o grande aumento da volatilidade antes vista entre as eleições de 2014-2018 e 2018-2022 (Figura 3).

³ Aqui, pode ser criado um limiar para considerar que um partido faz parte do sistema partidário, como um mínimo de 2% de votos em ambas as eleições consideradas, que é utilizado por Powell e Tucker (2013) e Martins e Maia (2022). Optamos por seguir Simoni Júnior (2019) e aceitar pelo menos um voto válido em cada eleição como suficiente.

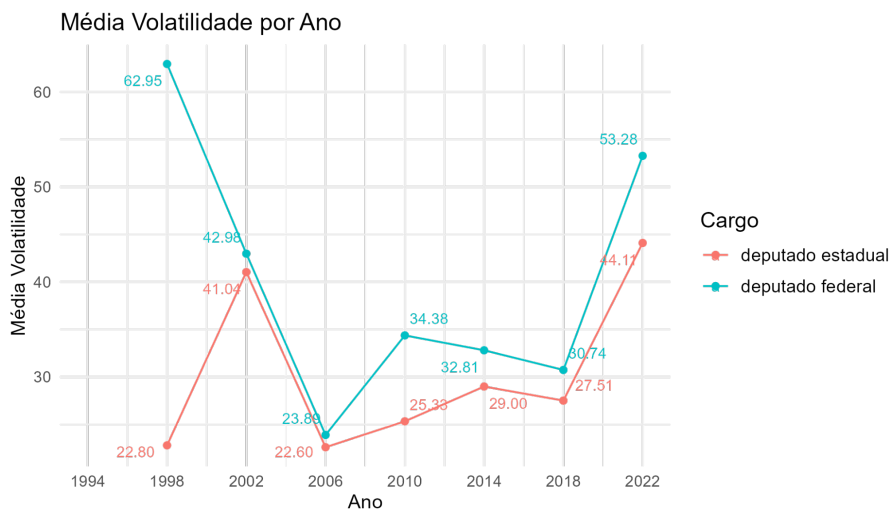
Figura 4: Volatilidade eleitoral contrafactual por ano, para os cargos de governador e senador do Acre



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do TSE.

Na Figura 5, mostramos o índice de volatilidade para os cargos proporcionais (deputado estadual e deputado federal). Aqui, retomamos o índice de volatilidade total que considera todos os partidos, independentemente de apresentarem candidatos em duas eleições consecutivas ou não. Para o cargo de deputado federal, a média de volatilidade foi de 30,45% entre as eleições de 2002 e 2018, com um aumento significativo entre 2018 e 2022. Para deputado estadual, a média nesse período foi de 26,11%, com um aumento similar entre 2018-2022.

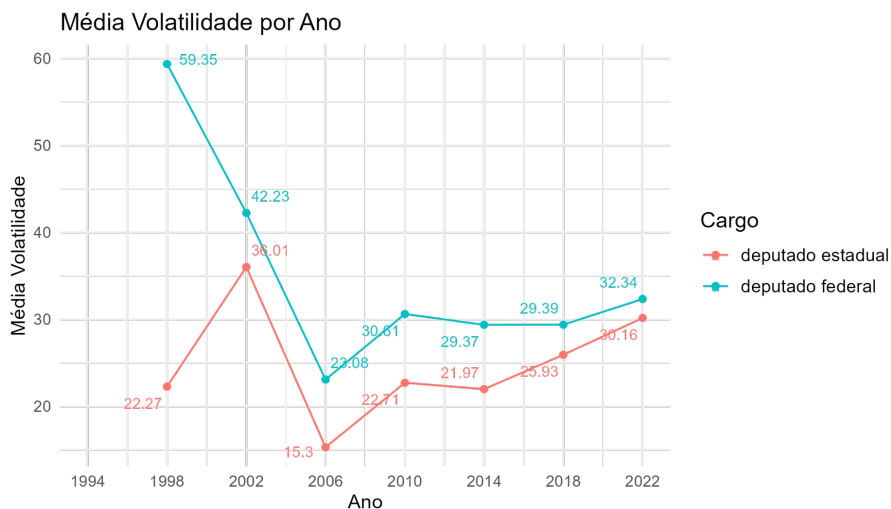
Figura 5: Volatilidade eleitoral total por ano, para os cargos de deputado estadual e federal do Acre



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do TSE.

No entanto, observa-se que o aumento da volatilidade nas eleições de 2022 diminui consideravelmente ao medirmos a volatilidade contrafactual, conforme mostrado na Figura 6. Isso se deve principalmente à exclusão do União Brasil do cálculo. Embora ainda haja um aumento para ambos os cargos, ele é menor quando considerados apenas os partidos que participaram das duas eleições. Para ambos os cargos, há uma tendência de crescimento da volatilidade entre os últimos cinco pares de eleições.

Figura 6: Volatilidade eleitoral contrafactual por ano, para os cargos de deputado estadual e federal do Acre



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do TSE.

Em seguida, analisamos os partidos quanto a sua classificação ideológica, utilizando parâmetros propostos por Bolognesi, Ribeiro e Codato (2023). Na Figura 7, fica evidente a queda de apoio eleitoral aos partidos de esquerda, mais acentuada em votos para governador, a partir de 2018, mas já em queda desde 2010 para o Senado. Também se observa redução da participação eleitoral dos partidos de direita após 1998. Entretanto, desde 2014, ultrapassam os partidos de esquerda em obtenção de votos para o Governo do Estado, o que não acontecia desde 1994; mesma tendência observada em disputas senatoriais em 2018 e 2022.

Figura 7: Média de votos por bloco ideológico para senadores e governadores no Acre

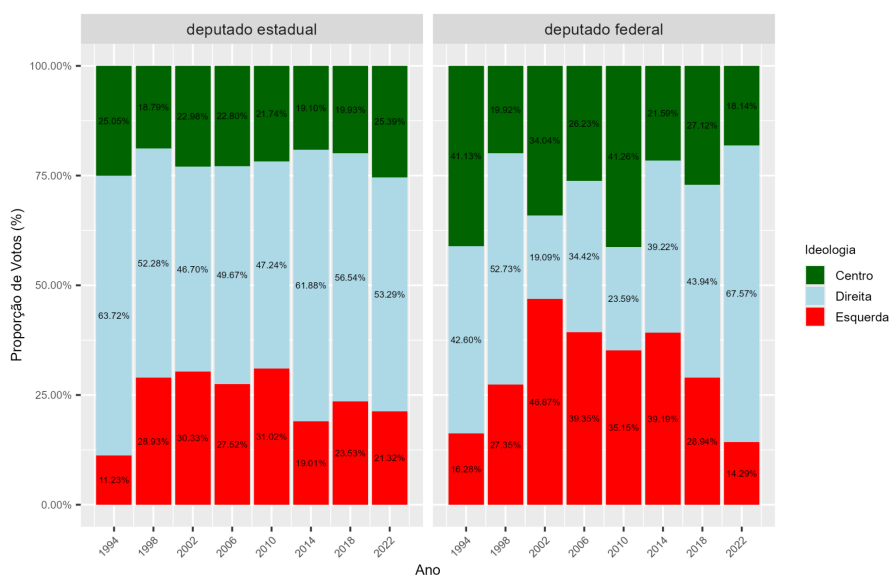


Fonte: elaboração própria, a partir de dados do TSE.

Para os cargos proporcionais, na Figura 8, a redução é menos drástica, mas ainda aparente. Tanto deputados estaduais como federais de partidos de esquerda conquistaram mais votos em eleições consecutivas até 2002; contudo, nos cargos estaduais, a participação da esquerda nunca alcançou a dos partidos de direita. O aumento até 2002 garantiu uma pequena vantagem aos partidos de centro, mas equilibrada a partir de 2014. Os partidos de direita nas disputas estaduais nunca receberam menos votos que os partidos de centro, e obtiveram pelo menos 46,70% dos votos válidos em todas as eleições. Sendo assim, apesar de ligeiro declínio entre 2002-2010, alcançaram média de 53,92% dos votos em todo o período analisado.

A mesma coisa não pode ser dita do desempenho para deputados federais, no qual há um hiato do domínio da direita entre 2002 e 2010. O crescimento da esquerda foi acompanhado por uma redução mais acentuada de partidos de direita, que voltaram a crescer após 2014, atingindo novamente a maioria dos votos válidos para ambos os cargos em 2022.

Figura 8: Média de votos por bloco ideológico para deputados estaduais e federais



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do TSE.

3 Características dos candidatos e eleitos

Nesta seção, focamos nas características de candidatos e eleitos nas eleições gerais acreanas. Iniciamos pela reeleição. Embora esteja em debate no Congresso a extinção da reeleição para cargos executivos, a literatura da Ciência Política aponta que a recondução de incumbentes é um sinal de profissionalização da classe política (Codato; Costa; Massimo, 2014; Costa; Codato, 2012; Perissinotto; Veiga, 2014). Nas disputas majoritárias acreanas, há alto índice de recondução. Em 2022, Gladson Cameli (PP) praticamente repetiu sua votação de 2018 e foi reeleito em primeiro turno. Entre 2010 e 2014, Tião Viana (PT) conseguiu dois mandatos (em um contexto de forte desgaste do Partido dos Trabalhadores). Entre 1998 e 2002, a vitória foi de Jorge Viana (PT). O PT ainda conquistou o Palácio Rio Branco com Binho Marques em 2006.

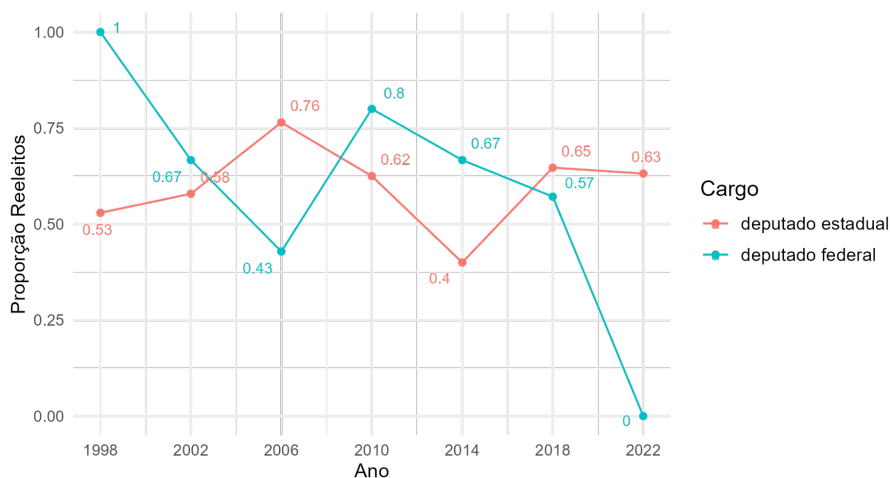
No caso do Senado, a tendência também é de permanência, mas em menor proporção. No período analisado, apenas três senadores tentaram a reeleição e não conseguiram. Flaviano Melo (MDB) em 1998 e Jorge Viana (PT) em 2018. Nabor Júnior (MDB) tentou a reeleição em 2002 e não obteve sucesso, mas já ha-

via sido senador por dois mandatos, em 1986 e 1994. Além desse, outros três senadores tentaram a reeleição com sucesso: Marina Silva (PT) em 2002, Tião Viana (PT) em 2006, e Petecão (PSD) em 2018.

Na figura 9, apresentamos dados das taxas de reeleição nas disputas proporcionais. Em média, 13 das 24 vagas para a Aleac foram renovadas entre 1998 e 2022. Na disputa para a Câmara, este valor é de 5 das 8 vagas que o estado possui. Cabe observar que, em 2022, nenhum deputado federal foi reeleito. Apenas Antônio Lúcia (Republicanos) já possuía experiência na Câmara, mas o seu mandato foi durante o período de 2011 a 2015.

Note que a proporção de reeleitos é de 1, ou 100%, em 1998, porque de todos os deputados federais eleitos em 1994, a única que voltou a se candidatar foi Zila Bezerra (PMDB), conquistando sua vaga.

Figura 9: Taxa de reeleição para os cargos de deputado estadual e federal no Acre



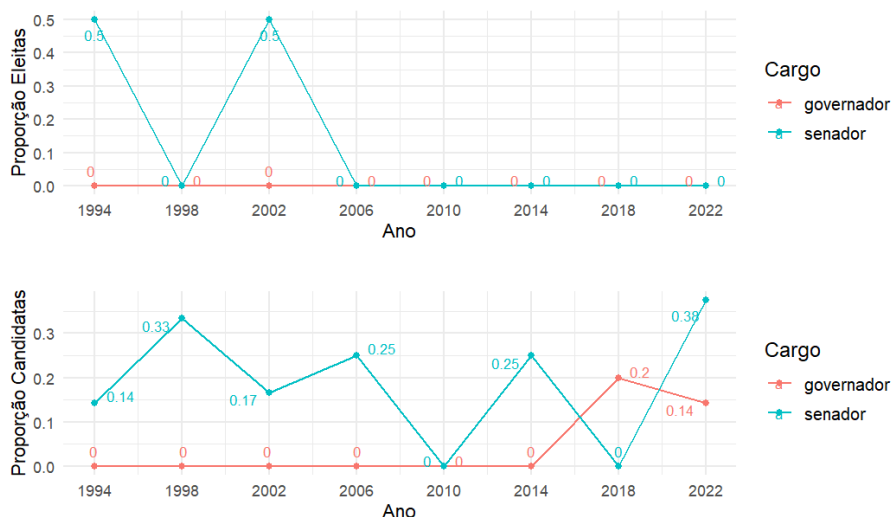
Fonte: elaboração própria, a partir de dados do TSE.

Outra questão analisada é quanto a representatividade de mulheres na disputa eleitoral. Apesar de diversas mudanças da legislação eleitoral realizadas com o intuito de aumentar a participação feminina, estudos apontam o aumento do núme-

ro de candidaturas sem aumento de votos recebidos e vagas conquistadas, antes das alterações em 2018 (Peixoto; Marques; Ribeiro, 2022; Scheidweiler, 2022).

Na Figura 10, apresentamos a proporção de mulheres eleitas e candidatas para os cargos de governadora e senadora no Acre. Os dados de mulheres eleitas mostram apenas Marina Silva (PT), vencedora duas vezes da eleição para o senado. As candidaturas também são escassas. Janaína Furtado (Rede) em 2018 e Mara Rocha (MDB) em 2022 foram candidatas à governadora, sendo as únicas a disputar este cargo. Para o Senado, as candidaturas femininas chegaram a alcançar 38% em 2022, com três de um total de oito, obtendo 28% dos votos válidos entre elas.

Figura 10: Proporção de mulheres candidatas e eleitas nas eleições para governadora e senadora no Acre

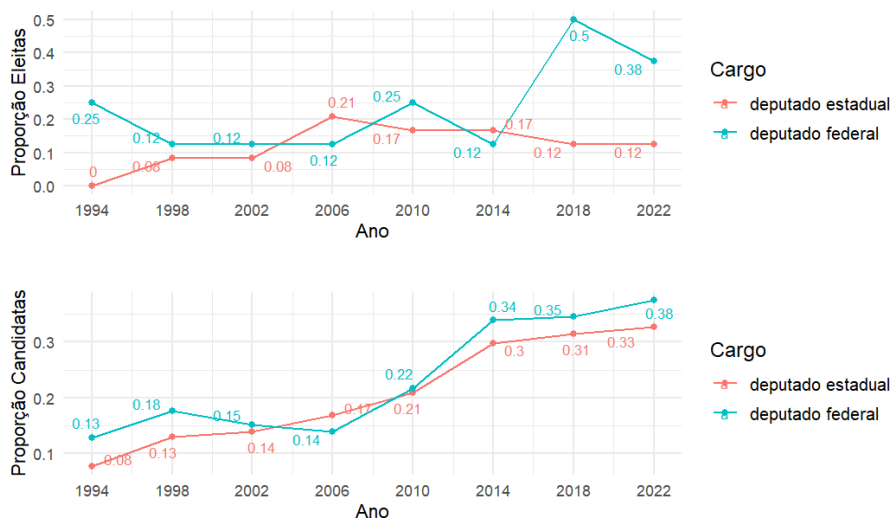


Fonte: elaboração própria, a partir de dados do TSE.

O cenário relativo às deputadas estaduais e federais apresenta níveis ligeiramente mais elevados de representação feminina, mas ainda de considerável sub-representação, como demonstrado na Figura 11. Para a Câmara dos Deputados, das 8 vagas, 1 ou 2 foram ocupadas por mulheres em todos os anos até 2014, com média de ocupação de 16,33% vagas, aumentando para 4 e 3 nas eleições

de 2018 e 2022, respectivamente. Isso representa 44% de ocupação, proporção consideravelmente mais alta que a média de 18% do restante daquela casa. Já na Aleac, o estado de sub-representação é consistente, sem tendência de arrefecimento. Somente em 2006, 5 das 24 cadeiras foram conquistadas por candidaturas femininas, ficando abaixo dessa ocupação em todos os outros anos.

Figura 11: Proporção de mulheres candidatas e eleitas nas eleições para deputada estadual e federal no Acre



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do TSE.

O aumento das candidaturas femininas acompanha a criação das cotas obrigatórias a partir de 2009, com os dois cargos ultrapassando a marca de 30% de mulheres candidatas em 2014. Como já mencionado, no entanto, isso não se converteu no aumento de eleitas para as vagas estaduais.

Outro eixo relevante da desigualdade representativa refere-se à dimensão racial, que revela uma segregação de pretos e pardos das esferas decisórias no Brasil (Campos; Machado, 2017; Machado; Campos; Recch, 2019). Diferentemente do que ocorre com candidaturas femininas, a proporção de candidatos de cada cor/raça tende a refletir a encontrada na população, mas seu sucesso eleitoral é reduzido em comparação ao dos brancos. Assim como o aumento do número de can-

didatas não significou mais eleitas, antes da distribuição obrigatória de recursos, candidatos não-brancos teriam menor sucesso por privação de outros recursos eleitorais, além do acesso à lista partidária (Campos; Machado, 2017; Machado; Campos; Recch, 2019).

Ao analisarmos as candidaturas de cor/raça no Acre, conforme essa variável é utilizada pelo IBGE, observamos a mesma disparidade mencionada, com os candidatos brancos obtendo maior sucesso eleitoral que candidatos autoidentificados como não-brancos. Todos os outros grupos obtêm diferença negativa entre a proporção de candidatos e eleitos. Na Tabela 1, são apresentados os dados de três eleições a deputado estadual. Apesar da diferença no sucesso eleitoral, a proporção média de eleitos para pardos (64%) é próxima da proporção da população acreana que se declara parda (66%), segundo o último Censo⁴. Assim, se tomarmos como critério o espelhamento do perfil da população na representação, brancos são sobrerrepresentação, pardos são representados em proporção similar à sua participação na população, enquanto as outras categorias são sub-representadas. Considerando o critério de sucesso eleitoral — entendido como a proporção de eleitos em relação ao total de candidatos — apenas os brancos apresentam desempenho superior à sua participação nas candidaturas.

4 Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html?edicao=38698&t=resultados>. Acesso em: 26 jun. 2024.

Tabela 1 - Distribuição de votos por autoidentificação racial dos candidatos a deputado estadual no Acre, entre 2014 e 2022

Ano	Raça	Candidatos	Eleitos	Proporção de candidatos	Proporção de Eleitos
2014	Amarela	4	0	0.8%	0.0%
2014	Branca	79	8	15.9%	33.3%
2014	Indígena	1	0	0.2%	0.0%
2014	Parda	373	14	75.1%	58.3%
2014	Preta	40	2	8.0%	8.3%
2018	Amarela	1	0	0.2%	0.0%
2018	Branca	89	6	20.0%	25.0%
2018	Indígena	3	0	0.7%	0.0%
2018	Parda	327	18	73.5%	75.0%
2018	Preta	25	0	5.6%	0.0%
2022	Amarela	0	0	0.0%	0.0%
2022	Branca	68	9	20.4%	37.5%
2022	Indígena	7	0	2.1%	0.0%
2022	não informado	2	0	0.6%	0.0%
2022	Parda	214	14	64.3%	58.3%
2022	Preta	42	1	12.6%	4.2%

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do TSE.

Na Tabela 2, apresentamos a distribuição de raça para deputados federais. Aqui, observamos uma discrepância maior entre brancos e não-brancos. Em média, a diferença entre candidatos e eleitos brancos é de 31,1% para todo o período considerado, sendo a única diferença positiva. Pardos obtiveram uma variação negativa de -22,1% das vagas federais nas três eleições.

Embora seja notável que nenhum candidato autodeclarado amarelo ou indígena tenha obtido sucesso em ambos os níveis analisados, esses dois grupos são minoritários no estado, com 0,2% e 3,5% da população, segundo o Censo de 2022, respectivamente. Como será demonstrado posteriormente, esses grupos se aproximam dessa proporção de eleitos para o cargo de vereador nos municípios acreanos (Schaefer *et al.*, 2024).

Tabela 2 - Distribuição de votos por autoidentificação racial dos candidatos a deputado federal no Acre, entre 2014 e 2022

Ano	Raça	Candidatos	Eleitos	Proporção de candidatos	Proporção de Eleitos
2014	Amarela	1	0	1.6%	0.0%
2014	Branca	18	5	29.0%	62.5%
2014	Indígena	1	0	1.6%	0.0%
2014	Parda	38	3	61.3%	37.5%
2014	Preta	4	0	6.5%	0.0%
2018	Amarela	0	0	0.0%	0.0%
2018	Branca	22	5	26.5%	62.5%
2018	Indígena	2	0	2.4%	0.0%
2018	Parda	53	3	63.9%	37.5%
2018	Preta	6	0	7.2%	0.0%
2022	Amarela	0	0	0.0%	0.0%
2022	Branca	34	4	26.6%	50.0%
2022	Indígena	2	0	1.6%	0.0%
2022	Parda	71	3	55.5%	37.5%
2022	Preta	20	1	15.6%	12.5%

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do TSE.

Para os cargos majoritários, o número de eleitos é pequeno em três eleições, com 3 para o governo e 4 para o senado. Desses, Gladson Cameli (PP) aparece três vezes, uma vez para o Senado, quando se declarou pardo em 2014, e depois para governador. Cameli se declarou branco em 2018 e pardo em 2022. Os outros quatro candidatos eleitos estavam identificados como brancos na base do TSE.

4 Conclusões

Nosso objetivo foi analisar as eleições gerais acreanas, em uma perspectiva histórica. Ao observarmos o sistema partidário para os cargos analisados, percebemos um comportamento esperado para as competições majoritárias, que, em geral, mantiveram-se próximas de uma disputa bipartidária em 11 dos 12 casos considerados. Já nas disputas proporcionais, observa-se aumento expressivo da

fragmentação partidária, que mais do que triplica entre 1994 e 2018, para os dois cargos de deputados. Apenas com o fim das coligações, nas eleições de 2022, ocorreu a primeira queda acentuada da fragmentação.

Além disso, o sistema partidário mostrou-se mais volátil nas eleições majoritárias do que nas proporcionais. No entanto, essa diferença deveu-se principalmente à variação na oferta de candidaturas, com poucos partidos competindo por esses cargos em anos consecutivos. Considerando apenas os partidos estáveis, os dois tipos de disputas aproximam-se em termos de volatilidade eleitoral.

Para os blocos partidários, nossa análise demonstra que os partidos de direita, após perderem espaço em maior ou menor escala em todas as disputas entre 1998 e 2010, passaram progressivamente a dominá-las, obtendo a maioria dos votos para todos os cargos considerados em 2022. Em contrapartida, os partidos de esquerda seguiram uma tendência contrária, com declínio evidente a partir de 2010. Os partidos de centro perderam espaço nas disputas majoritárias, reduzindo significativamente sua participação eleitoral.

Por fim, abordamos a desigualdade de gênero e raça no estado. Há uma sub-representação significativa de mulheres, tanto nas candidaturas quanto nas vagas conquistadas. Apesar do aumento no número de candidaturas femininas, após a implementação de cotas obrigatórias, isso não se traduziu em um aumento proporcional de mulheres eleitas para a Aleac. Já para o cargo de deputada federal, a representação mais que dobrou no período analisado, com a presença de mulheres sendo consideravelmente maior que a média da Câmara dos Deputados.

Em relação à questão racial, observa-se uma sobrerrepresentação de brancos, tanto na legislatura estadual quanto na federal, sendo a discrepância mais acentuada na segunda. Os pardos, que constituem a maioria da população no estado, conseguiram maior representação na Aleac, mas sem o mesmo sucesso para a Câmara dos Deputados.

Referências

- BOHN, S. R.; PAIVA, D. A volatilidade eleitoral nos estados sistema partidário e democracia no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, PR, v. 17, n. 33, p. 187-208, jun. 2009. DOI <https://doi.org/10.1590/S0104-44782009000200014>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/wsJfBvDHTdKsXND6bW4WfPq/?lang=pt>. Acesso em: 20 ago. 2024.
- BOLOGNESI, B.; RIBEIRO, E.; CODATO, A. Uma nova classificação ideológica dos partidos políticos brasileiros. **Dados**, Rio de Janeiro, RJ, v. 66, n. 2, p. e20210164, 2023. DOI <https://doi.org/10.1590/dados.2023.66.2.303>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/zzzM3gzHD4P45WWdytXjZWg/?lang=pt>. Acesso em: 10 set. 2024.
- CAMPOS, L. A.; MACHADO, C. O que afasta pretos e pardos da representação política? Uma análise a partir das eleições legislativas de 2014. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, PR, v. 25, n. 61, p. 125-142, mar. 2017. DOI <https://doi.org/10.1590/1678-987317256107>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/cjddqGh6Hv6rZ3SQndZnXfFF/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 11 set. 2024.
- CHEIBUB, J. A. *et al.* Dynamic party system fragmentation. **Electoral Studies**, Eghan, England, v. 76, p. 102440, abr. 2022. DOI <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2022.102440>. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0261379422000026?via%3Dihub>. Acesso em: 20 ago. 2024
- CODATO, A.; COSTA, L. D.; MASSIMO, L. Classificando ocupações prévias à entrada na política: uma discussão metodológica e um teste empírico. **Opinião Pública**, Campinas, SP, v. 20, v. 3, p. 346-362, dez. 2014. DOI <https://doi.org/10.1590/1807-01912014203346>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/njfZp6cNFLLLGBRvStXVF7wc/?lang=pt>. Acesso em: 10 set. 2024.
- COSTA, L. D.; CODATO, A. N. Profissionalização ou popularização da classe política brasileira? Um perfil dos senadores da República. In: MARENCO, A., (org). **Os eleitos**: representação e carreiras políticas em democracias. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012. p. 107-134.
- G1 ACRE. Alan Rick, do União Brasil, é eleito Senador pelo Acre. **G1 AC**, Rio Branco, 1 out. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/ac/acre/eleicoes/2022/noticia/2022/10/02/alan-rick-do-uniao-brasil-e-eleito-senador-pelo-acre.ghhtml>. Acesso em: 25 jun. 2024.
- GUARNIERI, F. Voto estratégico e coordenação eleitoral testando a Lei de Duverger no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, SP, v. 30, n. 89, p. 77-92, out. 2015. DOI <https://doi.org/10.17666/308977-92/2015>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbsoc/a/WnC9dqBZwQGZwj9yf4ggMZB/?lang=pt>. Acesso em: 21 set. 2024.

LAAKSO, M.; TAAGEPERA, R. “Effective” Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. **Comparative Political Studies**, California, EUA, v. 12, n. 1, p. 3-27, abr. 1979. DOI <https://doi.org/10.1177/001041407901200101>. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/001041407901200101>. Acesso em: 11 ago. 2024.

MACHADO, C. A.; CAMPOS, L. A.; RECCH, F. Race and Competitiveness in Brazilian Elections: Evaluating the Chances of Black and Brown Candidates through Quantile Regression Analysis of Brazil’s 2014 Congressional Elections. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, SP, v. 13, n. 3, p. e0005, 2019. DOI <https://doi.org/10.1590/1981-3821201900030003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/bpsr/a/4PsrySrCcG4dGSjttTyrxSF/?lang=en>. Acesso em: 12 set. 2024.

MARTINS, T. C.; MAIA, J. dos S. Eleições municipais: espelhos ou preditoras das dinâmicas partidárias nacionais? Uma Análise da Volatilidade Eleitoral nas Capitais Brasileiras (2000-2016). **Novos Olhares Sociais**, Estudos Legislativos no Brasil: desafios contemporâneos, Cachoeira, BA, v. 5, n. 2, p. 172-194, 29 nov. 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufrb.edu.br/index.php/novos-olhares-sociais/article/view/4702>. Acesso em: 21 ago. 2024.

PEDERSEN, M. N. The Dynamics of European party systems: changing patterns of electoral volatility. **European Journal of Political Research**, Cambridge University Press, England, v. 31, n. 1-2, p. 83-97, fev. 1979. DOI <https://doi.org/10.1023/A:1006878715574>. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/european-journal-of-political-research/article/dynamics-of-european-party-systems/DC336ED1E86CE3CE9A71FEAAF240E0EC>. Acesso em: 15 set. 2024.

PEIXOTO, V. D. M.; MARQUES, L. M.; RIBEIRO, L. M. Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral das mulheres nas eleições brasileiras (1998-2020). **Estudos Avançados**, São Paulo, SP, v. 36, n. 106, p. 93-116, dez. 2022. DOI <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2022.36106.006>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/TnKTxD8TL3KqQ58CdWfcV5n/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 31 jul. 2024.

PERISSINOTTO, R. M.; VEIGA, L. F. Profissionalização política, processo seletivo e recursos partidários: uma análise da percepção dos candidatos do PT, PMDB, PSDB e DEM nas eleições para Deputado Federal de 2010. **Opinião Pública**, Campinas, SP, v. 20, n. 1, p. 49-66, abr. 2014. DOI <https://doi.org/10.1590/S0104-62762014000100003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/h8y6TQQfVd5Q7bnkyhMZKB/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 ago. 2024.

POWELL, E. N.; TUCKER, J. A. Revisiting Electoral Volatility in Post-Communist Countries: New Data, New Results and New Approaches. **British Journal of Political Science**, Cambridge University Press, England, v. 44, n. 1, p. 123-147, jan. 2014. DOI <https://doi.org/10.1017/S0007123412000531>. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/british-journal-of-political-science/article/revisiting-electoral-volatility-in-postcommunist-countries-new-data-new-results-and-new-approaches/46E14577C9EB765C7BED1A9EA657005F>. Acesso em: 2 ago. 2024.

SCHAEFER, B. M. *et al.* Eleições Municipais no Acre: análise histórica e comparada. **OSF**, Rio Branco, AC, 22 maio 2024. Disponível em: <https://osf.io/zwa8n>. Acesso em: 25 jun. 2024.

SCHAEFER, B. M.; KRAUSE, S.; MANCUSO, W. P. Os efeitos da proibição das coligações proporcionais no comportamento dos atores. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, PR, v. 32, p. e002, maio 2024. DOI <https://doi.org/10.1590/1678-98732432e002>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/nxqdDmcxYJ46QRcnvz434ws/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 11 set. 2024.

SCHEIDWEILER, G. O timing do financiamento eleitoral em campanhas eleitorais de mulheres. **Compolítica**, Rio de Janeiro, RJ, v. 11, n. 3, p. 5-28, jun. 2022. DOI <https://doi.org/10.21878/compolitica.2021.11.3.552>. Disponível em: <https://revista.compolitica.org.br/index.php/revista/article/view/552>. Acesso em: 12 jul. 2024.

SIMONI JÚNIOR, S. Volatilidade eleitoral e sistema partidário: em busca de uma abordagem alternativa. **Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política**, São Carlos, SP, v. 28, n. 3, p. 48-74, out. 2019. DOI <https://doi.org/10.4322/tp.v28i3.758>. Disponível em: <https://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/view/758>. Acesso em: 25 ago. 2024.

ZUCCO, C.; POWER, T. J. Fragmentation Without Cleavages? Endogenous Fractionalization in the Brazilian Party System. **Comparative Politics**, City University of New York, EUA, v. 53, n. 3, p. 477-500, 2021. DOI <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3466149>. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3466149. Acesso em: 25 jun. 2024.

CAPÍTULO 2

Eleições municipais no Acre: análise histórica e comparada

Bruno Marques Schaefer

João Feres Júnior

Matteo de Barros Manes

1 Introdução

O objetivo deste capítulo é analisar, em perspectiva histórica e comparada, as eleições municipais no Acre para os cargos de vereador e prefeito, no período de 2004 até 2020. O capítulo concentra-se na caracterização dos sistemas partidários municipais, no desempenho de blocos ideológicos, bem como nas características dos candidatos e eleitos. Além da dimensão histórica, incorpora-se também uma dimensão comparativa, considerando o caso do Acre em relação aos demais estados da Amazônia Legal e do país.

O texto está organizado como segue: na próxima seção, tratamos da análise de indicadores das eleições municipais ao nível dos sistemas partidários; na seção três, tratamos das características de candidatos e eleitos aos cargos de vereador e prefeito; na seção quatro, finalizamos com a discussão dos achados e apontamento de perspectivas. Para assegurar transparência e replicabilidade dos dados, todas as informações utilizadas neste capítulo estão disponíveis no repositório OSF (Open Science Framework)⁵.

2 Os sistemas partidários acreanos

Uma forma recorrente de caracterizar sistemas partidários consiste em contar o número de partidos que competem e/ou obtêm representação. O problema com a simples contagem é que muitos partidos podem conseguir competir ou mesmo ganhar alguma representação sem serem relevantes para os debates legislativos e/ou a composição do Executivo. Deste modo, a Ciência Política utiliza, geralmente, o Número Efetivo de Partidos (NEP) como medida que pondera o nú-

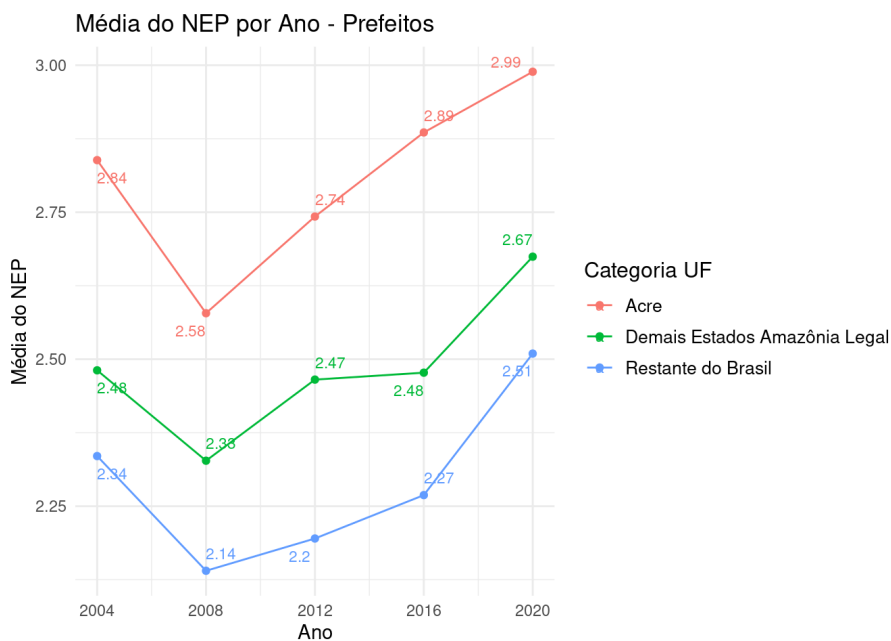
5 Disponível em: <https://osf.io/ec395/>. Acesso em: 1 maio 2024.

mero de partidos pela sua capacidade de influência (Cheibub *et al.*, 2022; Zucco; Power, 2021).

No gráfico 1, apresentam-se os dados relativos às disputas para as prefeituras. Consideramos, para o cálculo da variável, o percentual de votação de cada um dos partidos.

Os dados demonstram uma tendência de aumento da competição para os Executivos municipais, desde 2008, sendo que os municípios acreanos são mais fragmentados em comparação ao restante do Brasil e dos estados da Amazônia Legal (com três partidos efetivos). O valor do NEP leva em conta a votação de cada partido no primeiro turno das eleições.

Gráfico 1: Média do NEP por ano – prefeitos

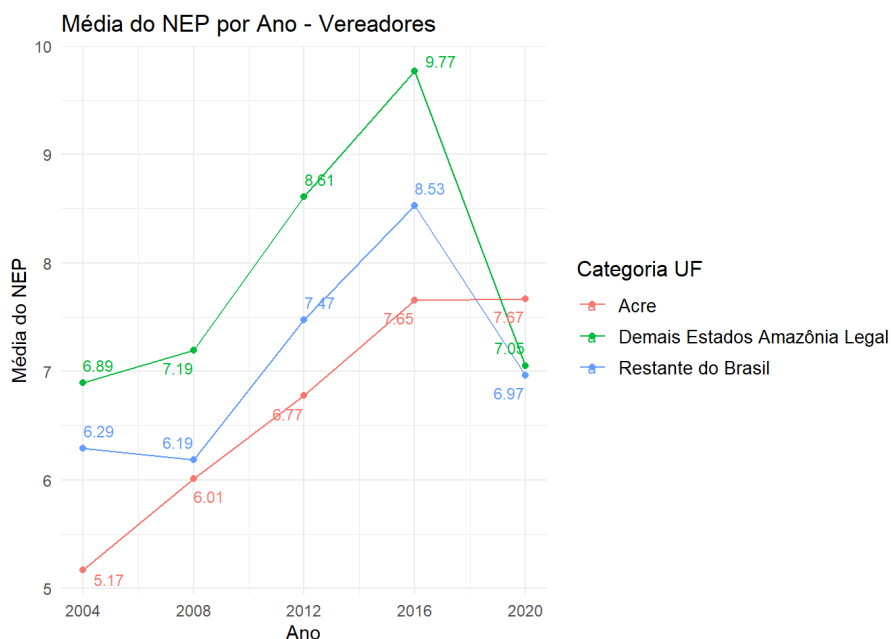


Fonte: elaboração própria, a partir de dados do TSE.

Para as disputas na Câmara de Vereadores, há uma tendência de aumento da fragmentação desde 2004, interrompida em 2020. A grande explicação para a estabilização da fragmentação reside no fim das coligações proporcionais (Bor-

ges, 2019; Calvo; Guarnieri; Limongi, 2015). A medida, tomada em 2017, passa a valer nas eleições municipais de 2020 e acaba com um dos grandes incentivos para pequenos partidos participarem da competição. No Acre, contudo, há uma estabilização da fragmentação, enquanto no geral, o cenário é de redução.

Gráfico 2: Média do NEP por ano – vereadores



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do TSE.

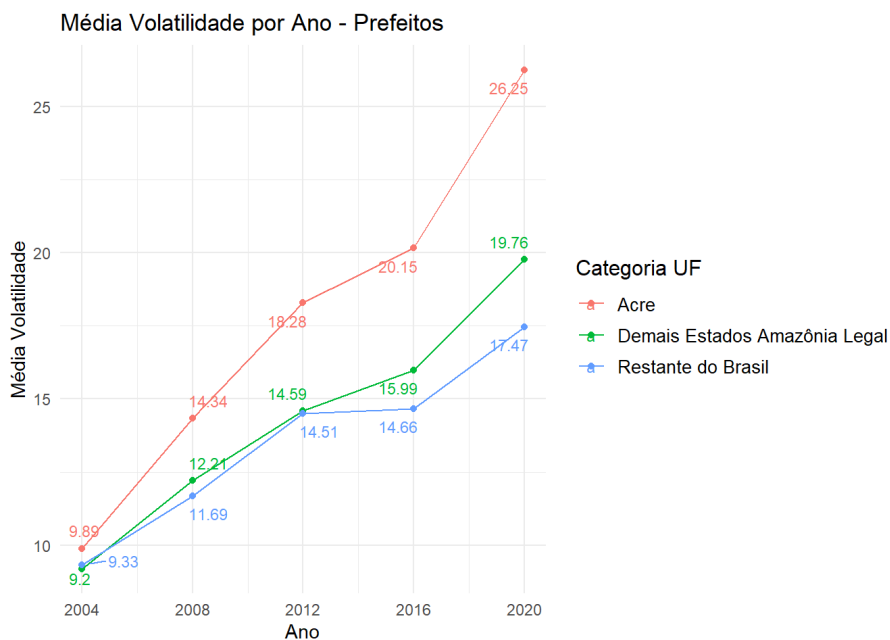
Outro indicador importante, considerado ao nível do sistema partidário, é a volatilidade eleitoral (Pedersen, 1979). Esse indicador mede o grau de variação do desempenho dos partidos entre duas eleições consecutivas. Ou seja, o quanto os eleitores mudam suas escolhas de um pleito para o outro. Este valor varia de 0 (não há mudanças entre os dois pleitos) até 100 (há reconfiguração total da força dos partidos).

Os resultados das eleições para Prefeituras (gráfico 3) e para as Câmaras de Vereadores (gráfico 4), deixam claro que a volatilidade eleitoral no Acre é superior à média nacional nos anos recentes. Para prefeitos, o valor vem crescendo desde 2004, de maneira ininterrupta. Para vereadores, a volatilidade decaiu entre

2016 e 2020, para um patamar de praticamente o mesmo valor dos demais estados da Amazônia Legal. Como já apontado em outro estudo do Legal, a volatilidade é alta no caso acreano também para a Assembleia Legislativa (Teston *et al.*, 2022).

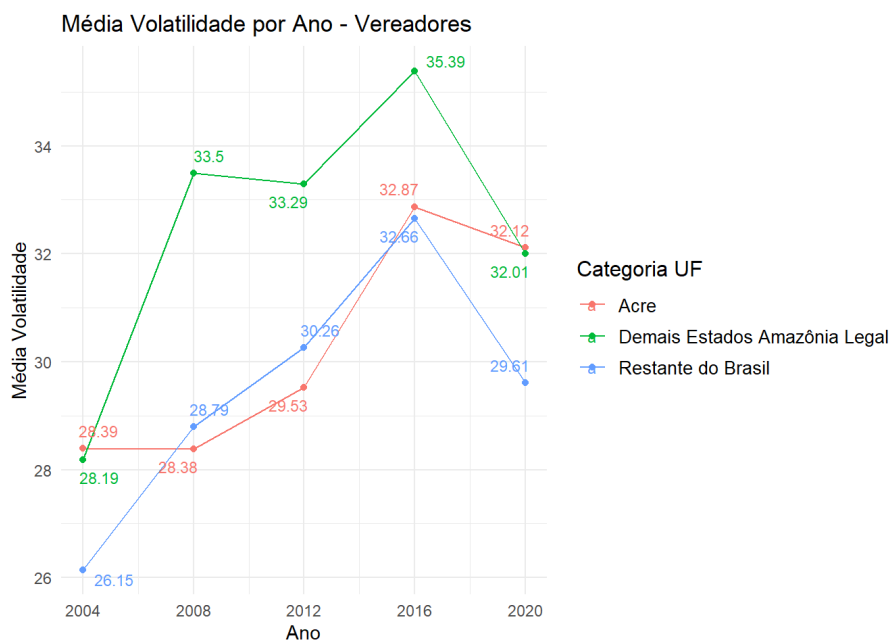
Os resultados podem refletir a migração de elites políticas para novas legendas, alterando a distribuição do capital eleitoral entre partidos. Um exemplo desse movimento é a saída de prefeitos do PT para outras legendas no estado (Mello, 2024). Para a disputa ao cargo de vereador, os números acreanos são praticamente iguais aos dos demais estados da região.

Gráfico 3: Média da volatilidade por ano - prefeitos



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do TSE.

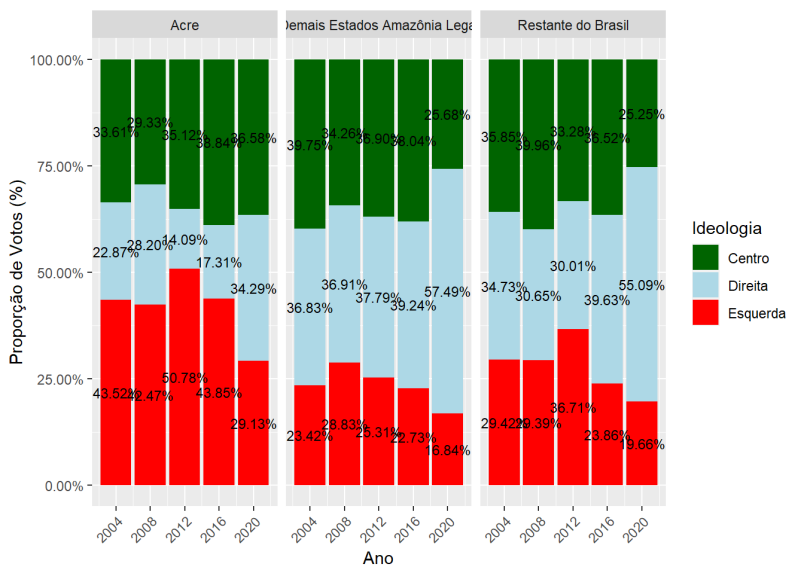
Gráfico 4: Média da volatilidade por ano - vereadores



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do TSE.

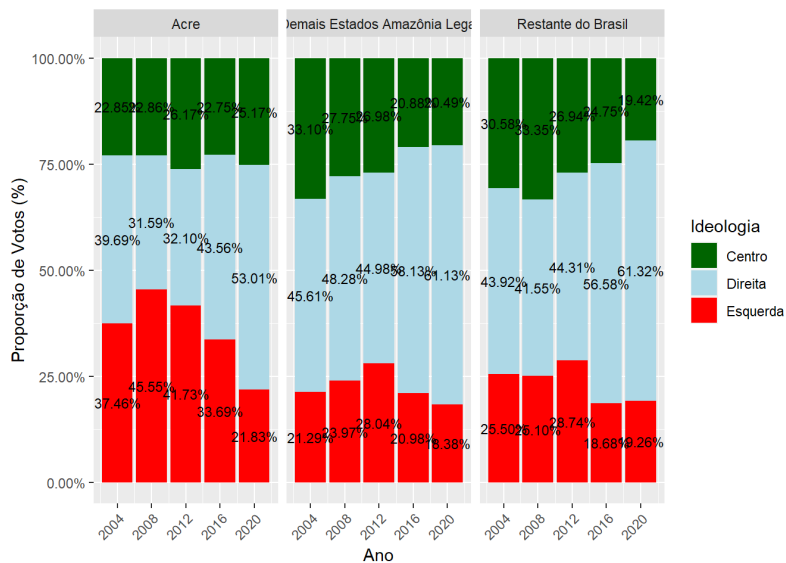
No que toca aos sistemas partidários, também consideramos o desempenho dos blocos ideológicos. Dividimos os partidos em três blocos (Direita, Centro e Esquerda), a partir de nova classificação disponível (Bolognesi; Ribeiro; Codato, 2022). Os gráficos 5 (prefeitos) e 6 (vereadores) evidenciam uma redução significativa do desempenho da esquerda em eleições recentes. No caso do Acre, apesar desse campo político conquistar, em 2020, um terço dos votos para prefeito e um quinto dos votos para vereador, a redução é mais intensa se compararmos os resultados dos anos anteriores.

Gráfico 5: Média de votos por bloco ideológico – prefeitos



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do TSE.

Gráfico 6: Média de votos por bloco ideológico – vereadores



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do TSE.

Essa retração decorre, em grande medida, do desempenho do principal partido de esquerda, o PT, que passa de dez prefeitos em 2004 para quatro em 2020 (dos 22 municípios acreanos). Sendo que, desses, dois foram expulsos por infidelidade partidária. A crise do partido, entre 2015 e 2021, com o impeachment da presidente Dilma Rousseff, a prisão de Lula, posteriormente revogada, e uma série de denúncias de corrupção, contribuiu para o desgaste eleitoral da legenda no plano nacional.

Por outro lado, o campo da direita cresceu de maneira significativa, conquistando mais de 60% dos votos para vereador na Amazônia Legal e no restante do Brasil. No Acre, esse crescimento foi menor, mas ainda assim representa uma nova correlação de forças.

3 Candidatos e eleitos

Nesta seção, consideramos os dados de candidatos e eleitos, para avaliar as características sociais e políticas de quem chega à representação. O primeiro ponto a se considerar é a reeleição. Trata-se da situação em que incumbentes (mandatários) buscam permanecer no cargo.

Atualmente, ocorre um debate no Congresso Nacional sobre o fim da reeleição para mandatos executivos (prefeito, governador e presidente)⁶. Conforme os defensores do fim do instituto, a reeleição produziria resultados ruins sobre políticas públicas, como a formação de ciclos econômico-políticos: governantes investiriam mais (e de maneira artificial) em anos eleitorais como forma de garantir sua recondução ao cargo, o que geraria gastos ineficientes e problemas fiscais nos anos posteriores. As evidências são mistas quanto a esse diagnóstico (Cavalcante, 2015; Ferraz; Finan, 2008; Marciniuk; Bugarin, 2019). Essa hipótese torna-se mais complexa quando se observa que que nos municípios brasileiros a vantagem de incumbentes em termos eleitorais não é líquida e certa (Brambor; Ceneviva, 2012).

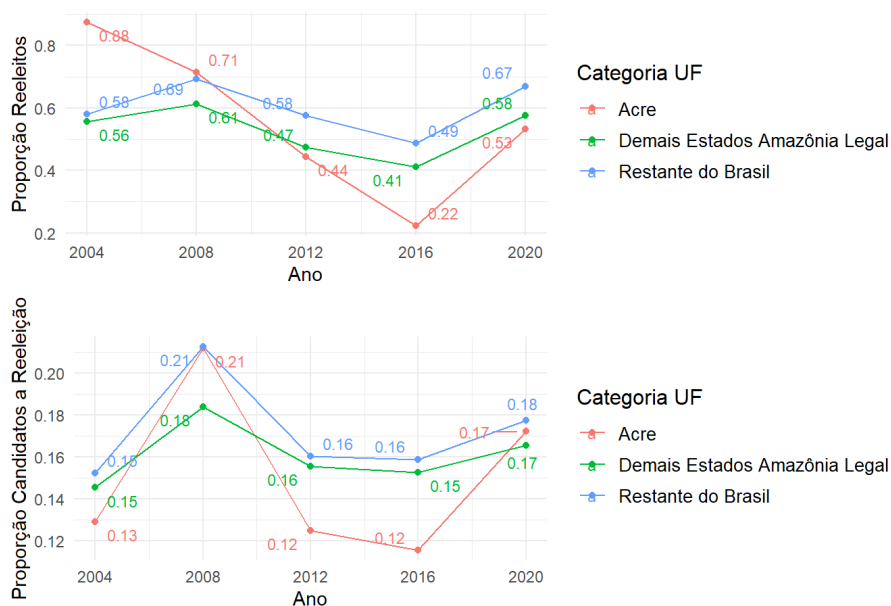
Nossos dados mostram a proporção de prefeitos que buscaram um segundo mandato e tiveram sucesso. Em 2004, no Acre, 88% dos incumbentes foram vitoriosos. Essa taxa é 56% nos demais estados da Amazônia Legal e 58% no restante

6 Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/senado-quer-aprovar-pec-do-fim-da-reeleicao-ate-fim-de-2024/>. Acesso em: 1 abr. 2024.

do Brasil. Contudo, houve queda na taxa de reeleição no Acre ao longo do período, chegando-se ao patamar de 22% em 2016. Naquele ano, a conjunção de crise fiscal (da União e demais entes federativos) e crise política (impeachment e Lava Jato) gerou certa “repulsa” da população à dita “política tradicional” (Lavareda; Telles, 2020), o que afetou as chances eleitorais de prefeitos. Já em 2020, na esteira da crise da COVID e reação rápida de municípios e estados diante da inação do governo Federal, houve crescimento das taxas de reeleição em todo o Brasil.

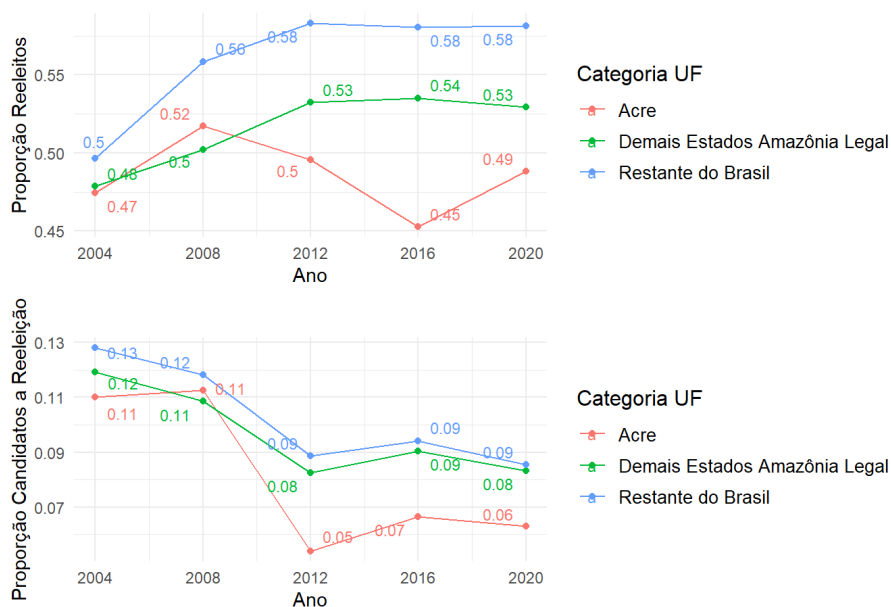
Para vereadores, os números também seguem tendências parecidas. Observa-se que, desde 2012, é mais difícil para vereadores se reelegerem no Acre do que nos demais estados da Amazônia Legal ou no restante do Brasil.

Gráfico 7: Proporção eleitos incumbentes – prefeitos



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do TSE.

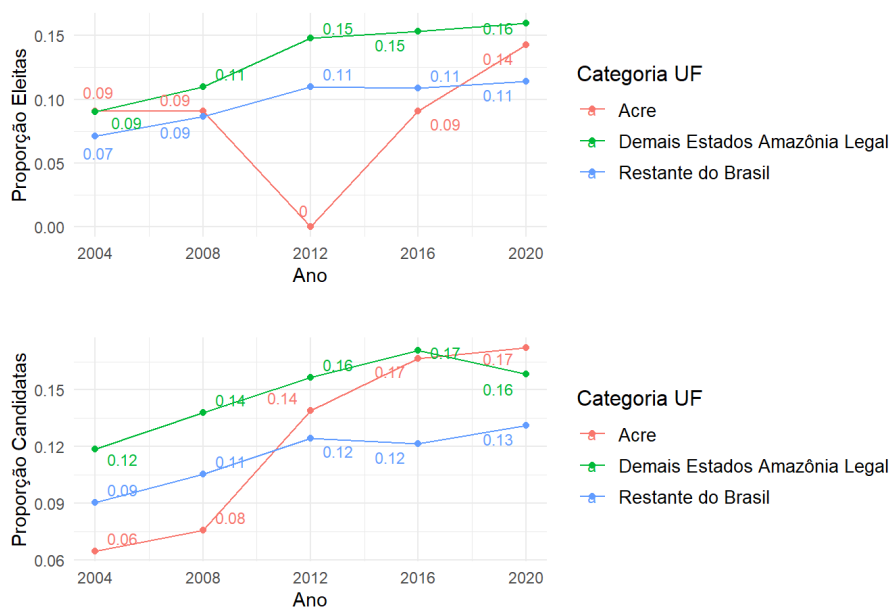
Gráfico 8: Proporção de eleitos incumbentes – vereadores



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do TSE.

A questão da desigualdade de gênero no acesso à representação política é de especial interesse no caso brasileiro, no qual, apesar de serem mais de 50% do eleitorado, as mulheres ocupam apenas 18% das vagas na Câmara dos Deputados (91 deputadas). Apesar do crescimento nas últimas eleições de 2014 para 2018 e de alterações na legislação, via Judiciário e Legislativo, que aumentaram os recursos financeiros para as campanhas de mulheres, o número de deputadas passou de 51 para 77 (Araújo; Rodrigues, 2023). Segundo a Inter-Parliamentary Union, esses dados situam o Brasil na 135ª posição no ranking de representação feminina em câmaras baixas. No caso das prefeituras, há crescimento da proporção de candidaturas de mulheres e do seu sucesso, apesar de tímido. Em 2004, 6% das candidaturas às prefeituras eram de mulheres no Acre, e esse número passou a 17% em 2020 (maior que o restante do Brasil). Em termos de sucesso, 9% dos ocupantes do Executivo municipal eram mulheres no primeiro ano da série histórica, e passaram a 14% em 2020 (maior que a média nacional, mas menor do que os demais estados da Amazônia Legal).

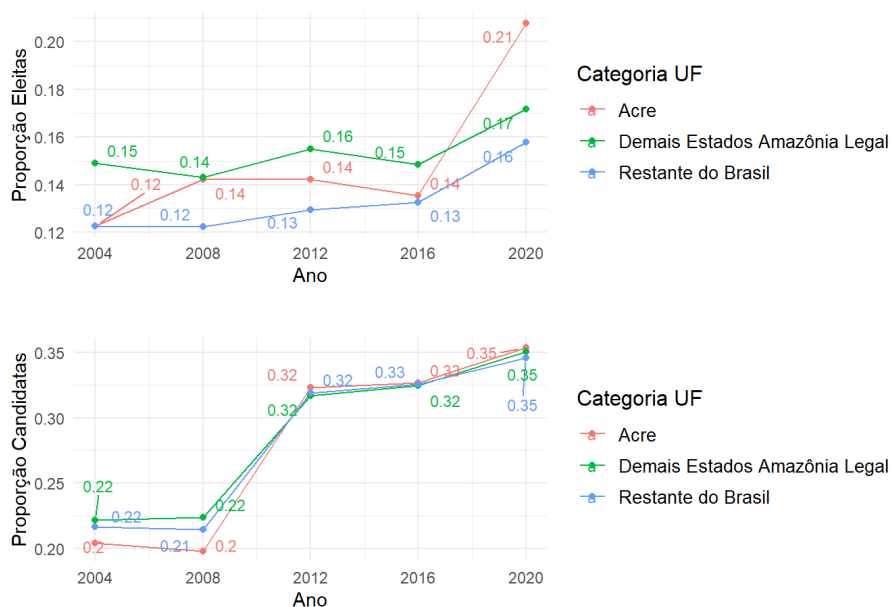
Gráfico 9: Proporção de mulheres candidatas e eleitas – prefeitas



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do TSE.

A representação de mulheres nas Câmaras segue mudanças na legislação. Apesar de ter sido aprovada em 1997, a lei de cotas só passou a obrigar os partidos a preencherem o número mínimo de 30% de candidaturas de um gênero nas listas partidárias em 2009 (a lei não fala em 30% de mulheres, mas é o que na prática ocorre). Essa mudança força os partidos a incluírem mulheres em suas listas de eleições proporcionais. Desde então, um terço das candidaturas é de mulheres. Em termos de sucesso, os números são ainda mais tímidos, sendo que o Acre alcançou um patamar mais alto em relação ao restante do país em 2020 (21% dos vereadores eram mulheres).

Gráfico 10: Proporção de candidatas e eleitas mulheres - câmaras municipais



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do TSE.

Além da questão de gênero, outro ponto da desigualdade na representação política é a configuração racial nas disputas eleitorais (Campos, 2015). Na tabela 1, apresentamos os valores percentuais de candidatos e eleitos para a classificação racial disponível no IBGE. Os dados se referem a 2020.

A coluna diferença, para vereadores e prefeitos, é a subtração do percentual de eleitos pelo percentual de candidatos em cada uma das cinco categorias raciais. Valores positivos indicam sobre representação e negativos sub-representação. Nos demais estados da Amazônia Legal e no restante do Brasil, os brancos são sobrerrepresentados entre os eleitos, tanto nas prefeituras quanto nas Câmaras. No caso do Acre, diferentemente do padrão observado nos demais estados da Amazônia Legal e no restante do país, verifica-se sobrerrepresentação de candidatos pardos nas prefeituras e números bastante estáveis no caso de vereadores.

Segundo o Censo Demográfico de 2022, 66% da população do estado se autodeclara parda⁷, e o número de prefeitos e vereadores eleitos é de mais de 70%.

		Vereadores			Prefeitos		
Categoria UF	Raça	Candidatos (%)	Eleitos (%)	Diferença	Candidatos (%)	Eleitos (%)	Diferença
Acre	amarela	0,75	1,73	0,98	1,14	0,00	-1,14
Acre	branca	16,41	16,02	-0,39	22,73	18,18	-4,55
Acre	indígena	2,25	3,03	0,78	1,14	4,55	3,41
Acre	parda	73,49	73,16	-0,33	68,18	72,73	4,55
Acre	Preta	6,91	6,06	-0,85	5,68	4,55	-1,14
Demais Estados Amazônia Legal	amarela	0,35	0,49	0,14	0,58	0,52	-0,06
Demais Estados Amazônia Legal	branca	22,15	27,28	5,13	38,34	42,84	4,50
Demais Estados Amazônia Legal	indígena	1,20	0,92	-0,28	0,50	0,39	-0,11
Demais Estados Amazônia Legal	parda	64,37	62,19	-2,18	54,16	52,34	-1,82
Demais Estados Amazônia Legal	Preta	10,61	7,91	-2,70	5,55	3,26	-2,29
Restante do Brasil	amarela	0,34	0,38	0,04	0,45	0,41	-0,05
Restante do Brasil	branca	52,08	58,25	6,17	68,06	71,26	3,20
Restante do Brasil	indígena	0,23	0,19	-0,04	0,14	0,09	-0,05
Restante do Brasil	parda	35,23	34,31	-0,92	26,73	25,98	-0,75
Restante do Brasil	Preta	10,94	5,89	-5,05	3,95	1,82	-2,13

Fonte: Elaboração própria.

⁷ Disponível em: <https://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2023/12/22/censo-2022-cor-ou-raca-acre.ghtml>. Acesso em: 1 abr. 2024..

4 Perspectivas

A análise desenvolvida neste capítulo combinou duas estratégias, pois compara o Acre com ele mesmo ao longo do tempo (diacronia) e com os demais estados da Amazônia Legal e do Brasil (sincronia). Os resultados mais significativos obtidos foram:

- Os dados indicam uma tendência de aumento da fragmentação na disputa para prefeituras no estado (como o restante do país), e manutenção de patamares altos de fragmentação na disputa para as Câmaras (em contraste com o restante do país).
- Em termos de volatilidade eleitoral, os números do Acre mostram médias superiores aos demais estados, o que está relacionado, muito provavelmente, com a dinâmica política local (encolhimento do PT).
- Quanto ao desempenho dos blocos ideológicos, a esquerda e o centro perderam espaço significativo para a direita, nos últimos anos. No Acre não foi diferente.
- Nossa análise de candidatos e eleitos demonstrou as variações nas taxas de reeleição de vereadores e prefeitos. No estado do Acre, a vida dos incumbentes foi mais difícil ao longo do período analisado, se comparados aos dados de outros estados.
- Também focamos na representação política a partir de perspectivas de gênero e raça, demonstrando os números ainda baixos de mulheres eleitas para prefeituras e Câmaras municipais, bem como a desigualdade racial no campo político brasileiro.

Referências

BOLOGNESI, B.; RIBEIRO, E.; CODATO, A. A New Ideological Classification of Brazilian Political Parties. **Dados**, Rio de Janeiro, RJ, v. 66, n. 2, p. e20210164, set. 2022. DOI <https://doi.org/10.1590/dados.2023.66.2.303>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/zzyM3gzHD4P45WWdytXjZWg/?lang=pt>. Acesso em: 11 ago. 2024.

BORGES, A. Razões da fragmentação: coligações e estratégias partidárias na presença de eleições majoritárias e proporcionais simultâneas. **Dados**, Rio de Janeiro, RJ, v. 62, n. 3, p. e20170223, set. 2019. DOI <https://doi.org/10.1590/001152582019179>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/76Gh9DxcnNHwQV5ZCqGQnNq/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 8 jun. 2024.

BRAMBOR, T.; CENEVIVA, R. Reeleição e continuísmo nos municípios brasileiros. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, SP, v. 93, p. 9-21, jul. 2012. DOI <https://doi.org/10.1590/S0101-33002012000200002>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/9K5PyP8FrPjfByKsFb46s3k/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 13 set. 2024.

CALVO, E.; GUARNIERI, F.; LIMONGI, F. Why coalitions? Party system fragmentation, small party bias, and preferential vote in Brazil. **Electoral Studies**, Eghan, England, v. 39, p. 219-229, set. 2015. DOI <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2015.03.012>. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0261379415000578?via%3Dihub>. Acesso em: 3 jul. 2024.

CAMPOS, C.; MACHADO, L. A. A cor dos eleitos: determinantes da sub-representação política dos não-brancos no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, v. 16, p. 121-151, abr. 2015. DOI <https://doi.org/10.1590/0103-335220151606>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/fnzjjpV7bQgZ7fjv8rPC4yc/?lang=pt>. Acesso em: 10 set. 2024.

CAVALCANTE, P. Vale a pena ser um bom prefeito? Comportamento eleitoral e reeleição no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, SP, v. 21, n. 1, p. 87-104, jan./abr. 2015. DOI <https://doi.org/10.1590/1807-019121187>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/8jyx6pRHrcVxkCbFvbxM3gH/?lang=pt>. Acesso em: 4 jul. 2024.

CHEIBUB, J. A. *et al.* Dynamic party system fragmentation. **Electoral Studies**, Eghan, England, v. 76, p. 102440, abr. 2022. DOI <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2022.102440>. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0261379422000026?via%3Dihub>. Acesso em: 15 set. 2024.

FERRAZ, C.; FINAN, F. Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes. **The Quarterly Journal of Economics**, Cambridge, MA, EUA, v. 123, n. 2, p. 703-745, maio 2008. DOI <https://doi.org/10.1162/qjec.2008.123.2.703>. Disponível em: <https://academic.oup.com/qje/article-abstract/123/2/703/1930865?redirectedFrom=fulltext>. Acesso em: 15 jun. 2024.

LAVAREDA, A.; TELLES, H. **Eleições municipais: novas ondas na política**. 1. ed. São Paulo. Editora FGV, 2020.

MARCINIUK, F. L.; BUGARIN, M. S. A influência da reeleição nas políticas fiscais subnacionais. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, RJ, v. 73, p. 181-212, abr./jun. 2019. DOI <https://doi.org/10.5935/0034-7140.20190009>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbe/a/ptqVVKSNMYq97wbYbJwq6VP/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 26 jul. 2024.

MELLO, M. Possibilidade de não eleger nenhum prefeito no Acre acende alerta no PT Nacional. **ContilNet Notícias**, Rio Branco, 22 fev. 2024. Disponível em: <https://contilnetnoticias.com.br/2024/02/pimenta-possibilidade-de-nao-eleger-nenhum-prefeito-no-acre-acende-alerta-vermelho-no-pt-nacional/>. Acesso em: 25 mar. 2024

PEDERSEN, M. N. The Dynamics of European Party Systems: changing patterns of electoral volatility. **European Journal of Political Research**, Cambridge University Press, England, v. 31, n. 1-2, p. 83-97, fev. 1979. DOI <https://doi.org/10.1023/A:1006878715574>. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/european-journal-of-political-research/article/dynamics-of-european-party-systems/DC336ED1E86CE3CE9A71FEAAF240E0EC>. Acesso em: 15 mar. 2024.

TESTON, L. M. *et al.* Fragmentação e volatilidade eleitoral no Sistema Partidário do Acre (2002-2018). **Legal**, Rio Branco, AC, jul. 2022. Disponível em: <https://legal-amazonia.org/fragmentacao-e-volatilidade-eleitoral-no-sistema-partidario-do-acre-2002-2018/>. Acesso em: 25 mar. 2024.

ZUCCO, C.; POWER, T. J. Fragmentation Without Cleavages? Endogenous Fractionalization in the Brazilian Party System. **Comparative Politics**, City University of New York, v. 53, n. 3, p. 477-500, 2021. DOI <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3466149>. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3466149. Acesso em: 25 mar. 2024.

CAPÍTULO 3

Eleições municipais no Acre: relação entre eleições gerais e municipais (coattail reverso)

Bruno Marques Schaefer

João Feres Júnior

Matteo de Barros Manes

1 Introdução

Com o final das eleições municipais de 2024, muitas análises – mais ou menos qualificadas – foram produzidas sobre o pleito. O Centrão venceu? Bolsonaro ressurgiu? Lula foi derrotado? Diversas são as interpretações que buscam dar inteligibilidade ao que saiu das urnas em outubro. Nosso objetivo, neste capítulo, é analisar a possível conexão entre eleições municipais e gerais. Neste capítulo testamos a hipótese de *coattail* reverso, segundo a qual o desempenho eleitoral de candidatos a prefeito influencia a votação de seus partidos nas eleições proporcionais para as assembleias legislativas e para a Câmara dos Deputados.

Demonstramos, neste texto, que há sim uma relação entre os resultados de eleições locais (para as prefeituras) e o desempenho dos partidos dois anos depois nas eleições gerais (para Assembleias e à Câmara). Esse achado aponta para a perspectiva provável de que as eleições de 2026 serão positivas para a Direita e a Centro-Direita no Brasil.

2 Argumento e coleta de dados

O efeito *coattail*, ou “rabo de casaca”, é a ideia de que a votação para cargos específicos puxa, ou arrasta (tal como uma casaca longa), a votação para outros cargos. Na Ciência Política, usualmente, esse efeito é observado a partir de uma estrutura vertical de cima para baixo, em que cargos mais elevados (em termos de hierarquia política), carregam votos para cargos “mais baixos”. Por exemplo, a votação para presidente ou governador influencia as votações para a Câmara ou Assembleias Legislativas (Soares, 2013). Ou, a votação para prefeito “arrasta” a

votação de correligionários que disputam vagas na respectiva Câmara de Vereadores (Schaefer; Barbosa, 2020).

No caso brasileiro, apesar das evidências que indicam efeitos *coattail* de cima para baixo, há crescente literatura em Ciência Política demonstrando que o contrário também é verdadeiro. A ideia de *coattail* reverso, ou efeitos de baixo para cima, em que a votação para cargos mais “baixos” da hierarquia política afeta o desempenho de cargos mais “altos”. Especialmente, prefeitos se tornam importantes para explicar o desempenho de seus correligionários nas disputas para a Câmara dos Deputados e as Assembleias Legislativas (Ames, 1994; Avelino; Biderman; Barone, 2013, 2012; Eduardo; Russo, 2022; Ventura, 2021). Neste contexto, os prefeitos, no Brasil, funcionam como *brokers*, intermediando a relação entre deputados e eleitores nos seus municípios. De um lado entregam votos, e, de outro, recebem benesses, obras, recursos (principalmente via emendas parlamentares).

Para verificar a existência deste tipo de efeito, no Brasil, em geral, e no Acre, em particular, coletamos dados de resultados eleitorais para o cargo de prefeito, deputado estadual e federal em doze eleições. Eleições municipais de 2000 até 2020, e eleições gerais de 2002 até 2022. Os dados foram retirados do TSE via o pacote do R *basedosdados* (Dahis *et al.*, 2022). A unidade de análise é o partido no município. Desse modo, o banco de dados contém mais de 800 mil casos.

O que buscamos explicar é a votação do partido no município nas eleições gerais (Y) para deputado federal (Y1) e deputado estadual (Y2), a partir do fato de o mesmo partido ter eleito candidato no mesmo município para a prefeitura (X2), ter candidato derrotado (X1) e não ter tido candidato (X0), na eleição anterior. Por exemplo, qual é a votação do partido para o cargo de deputado federal em 2002, considerando seu desempenho, no mesmo município, em 2000?

Se houver evidência de *coattail* reverso, espera-se que os resultados indiquem que ter um prefeito no município (X2) seja mais vantajoso do que ter um candidato derrotado (X1) ou não ter candidato algum (X0).

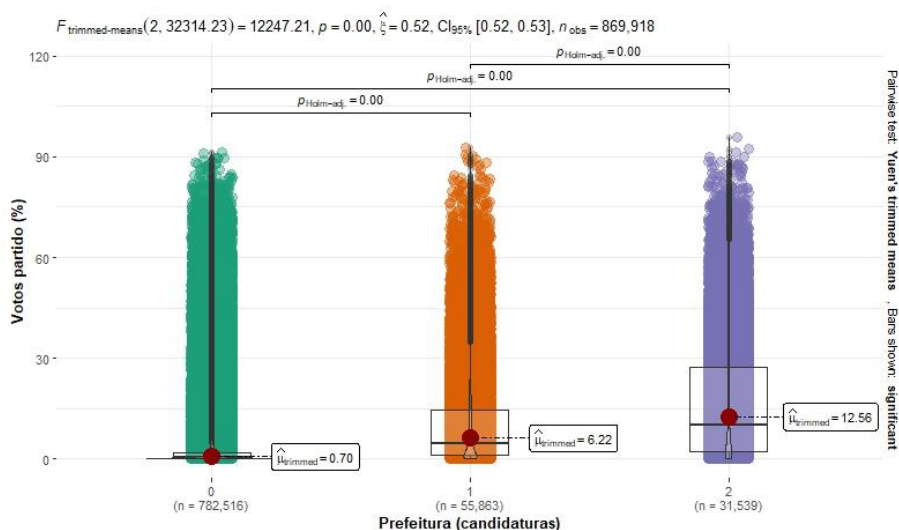
3 Evidências de *coattail* reverso

Após a coleta dos dados, tratamos de realizar a análise por meio do R. Utilizamos testes de Análise de Variância, ou ANOVA, é um método estatístico utilizado para determinar se há diferenças significativas entre as médias de três ou mais

grupos independentes. Em nosso caso, os três grupos são: ter eleito candidato no mesmo município para a prefeitura (X2), ter candidato derrotado (X1) e não ter tido candidato (X0), na eleição anterior. Na prática, a análise de variância testa a hipótese nula de que as médias dos grupos são iguais contra a hipótese alternativa de que pelo menos uma das médias é diferente.

Na figura 1, observamos que há, sim, evidências de *coattail* reverso. No caso das mais de 800 mil listas partidárias em todo o Brasil, verificamos que partidos que elegeram prefeitos (2) tiveram em média 12,56% dos votos do município para o cargo de deputado estadual, dois anos depois. Ter um candidato derrotado representa, em média, 6,22% dos votos, enquanto não ter candidato: 0,70%. Há enormes variações dentro dos grupos, mas o teste indica diferenças estatisticamente significativas entre os grupos.

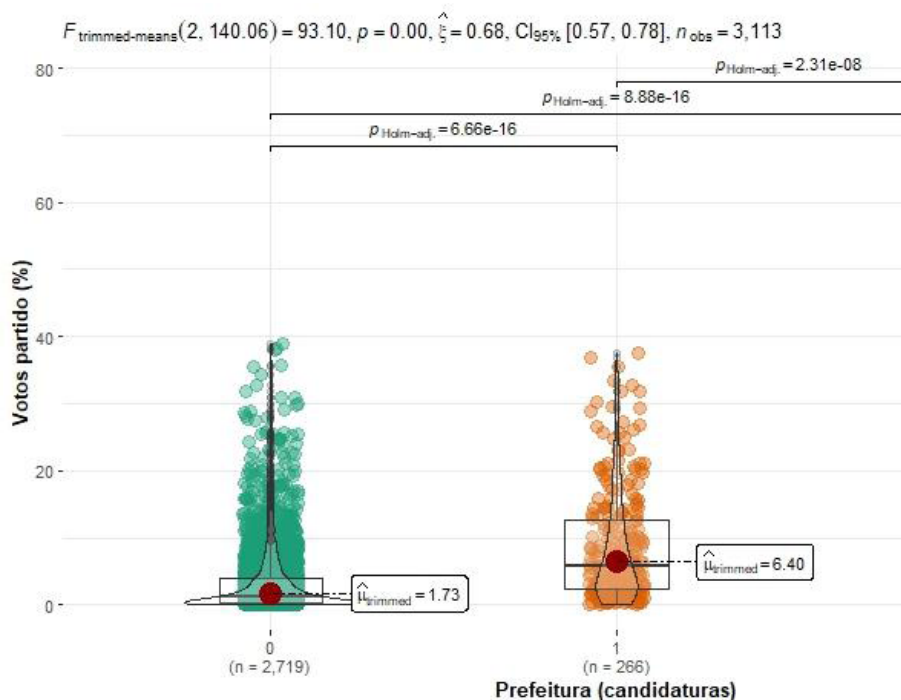
Figura 1: ANOVA Deputados Estaduais (Brasil)



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do TSE.

Na figura 2, olhamos especificamente para o caso do Acre. As diferenças entre os grupos são maiores. Em média, partidos que elegeram prefeito em algum dos 22 municípios acreanos, ao longo do período analisado, tiveram quase 15% dos votos para a Aleac, dois anos depois. Em comparação com 6,4% dos votos no caso de candidaturas derrotadas e 1,73% dos partidos sem candidato. Os valores não são nem um pouco desprezíveis. Considerando os números das últimas eleições, o quociente eleitoral para a Aleac foi de pouco mais de 18 mil votos. Por sua vez, 15% dos votos válidos do município de Rio Branco, totalizam mais de 29 mil eleitores. Ou seja, ter um prefeito eleito significa, ao menos, o acréscimo de uma vaga do partido na Aleac.

Figura 2: ANOVA Deputados Estaduais (Acre)

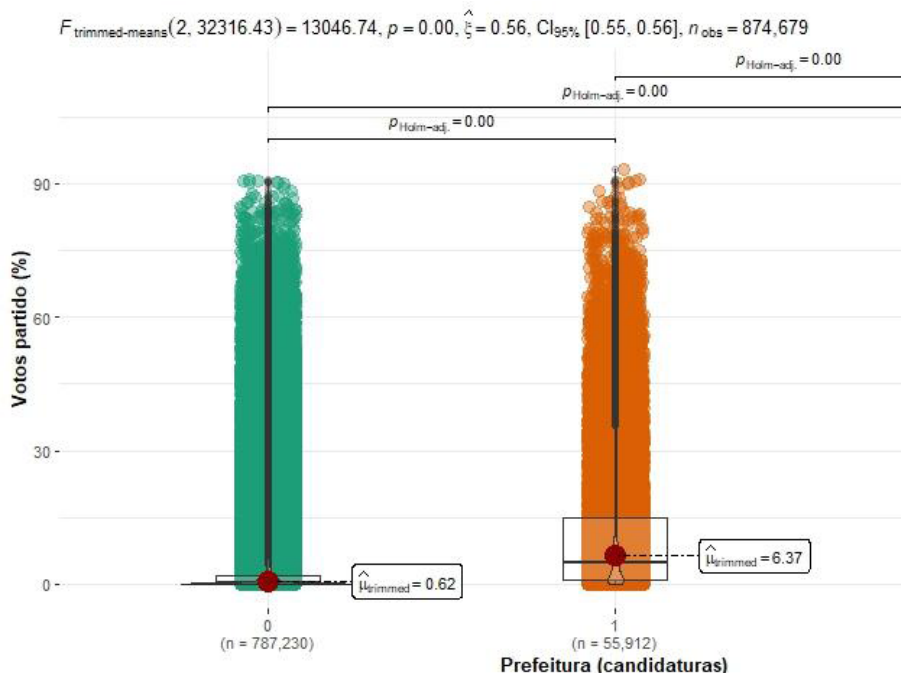


Fonte: elaboração própria, a partir de dados do TSE.

Na figura 3, apresentamos os dados referentes às disputas para a Câmara dos Deputados. Os resultados, novamente, corroboram nossa hipótese. Ter um

prefeito eleito significa, em média, 14,20% de votos para o partido na eleição seguinte para deputado federal. Candidato derrotado significa 6,37% dos votos e não ter candidato pouco mais de 0,62% dos votos.

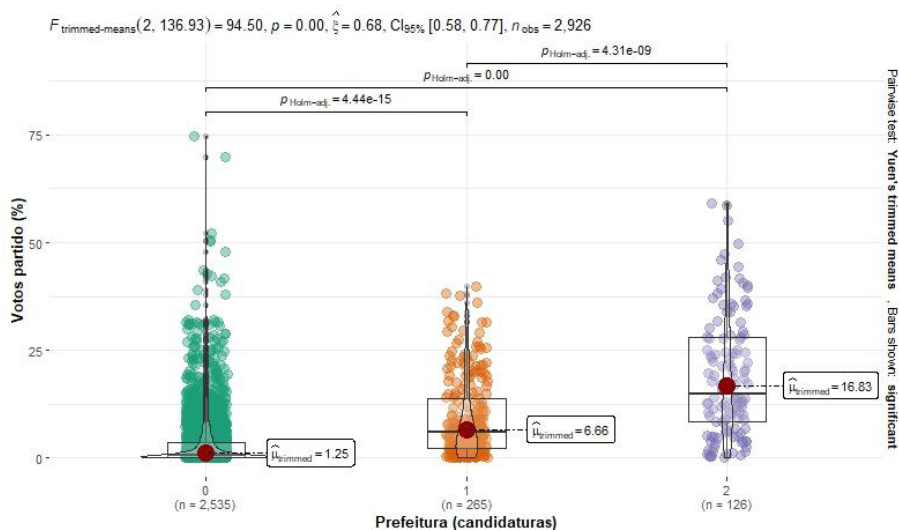
Figura 3: ANOVA Deputados Federais (Brasil)



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do TSE.

No caso acreano, novamente, as diferenças de médias são ainda maiores. Ter um prefeito eleito redonda, em média, em obter 16,83% dos votos na eleição seguinte para a Câmara. Em valores absolutos, isso significa mais de 30 mil votos em Rio Branco. Para fins de comparação, o quociente eleitoral na eleição de 2022 foi superior a 54 mil votos.

Figura 4: ANOVA Deputados Federais (Acre)



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do TSE.

4 Discussão e perspectivas

Em um ambiente competitivo e de elevados custos informacionais, como nas eleições para as Assembleias Legislativas e a Câmara dos Deputados, prefeitos e prefeitas atuam como *brokers* de deputados. Com um sistema proporcional e de lista aberta, o número de candidatos por vaga é altíssimo no Brasil. Por exemplo, no Acre, em 2022, havia oito vagas para o cargo de deputado federal e cento e trinta candidatos. A relação é de mais de dezesseis candidatos por vaga. Neste contexto competitivo de muita oferta, prefeitos oferecem uma espécie de atalho cognitivo aos eleitores, indicando o “seu” candidato (Eduardo; Russo, 2022).

A Ciência Política demonstra que, por um lado, deputados consideram extremamente importante a atenção às demandas locais (com a liberação de emendas parlamentares, visitas aos municípios e conversas com prefeitos) e, de outro, que prefeitos buscam ativamente deputados para a obtenção de recursos e, com isso, pedidos de votos. Ter um prefeito incrementa a votação do partido nas eleições gerais posteriores.

Confirmamos as expectativas da literatura para o caso brasileiro, em geral, e acreano, em particular. Diante disso, é possível especular sobre as eleições de

2026. O número de prefeitos eleitos por partidos do chamado “Centrão” pode indicar o fortalecimento das respectivas bancadas nas próximas eleições gerais. No caso do Acre, o PP (partido do governador Gladson Cameli) foi o grande vencedor das eleições municipais (quatorze das vinte e duas prefeituras do estado), seguido por PL (duas prefeituras, Rio Branco e Epitaciolândia), Republicanos (duas prefeituras) e MDB, PDT, União e PSD, com uma cada (“Eleições 2024 no Acre”, [s.d.]). Configuração essa que parece bastante favorável à manutenção do domínio da direita no estado, nas próximas eleições gerais. Sendo o inverso verdadeiro, um cenário bastante complicado para a esquerda no estado: o PT ficou próximo de ganhar somente uma prefeitura (Xapuri).

Referências

AMES, B. The Reverse Coattails Effect: Local Party Organization in the 1989 Brazilian Presidential Election. **American Political Science Review**, Cambridge University Press, England, v. 88, n. 1, p. 95-111, mar. 1994. DOI <https://doi.org/10.2307/2944884>. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/abs/reverse-coattails-effect-local-party-organization-in-the-1989-brazilian-presidential-election/4F2D8D3F4BE75E3534B11456523333A8>. Acesso em: 12 jul. 2024.

AVELINO, G.; BIDERMAN, C.; BARONE, L. **Do Parties Matter? Intra-Party Linkages and Electoral Performance in Brazil**. Rochester, NY, EUA, 2013. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/abstract=2106401>. Acesso em: 13 ago. 2024.

AVELINO, G.; BIDERMAN, C.; BARONE, L. S. Articulações intrapartidárias e desempenho eleitoral no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, RJ, v. 55, n. 4, p. 987-1013, dez. 2012. DOI <https://doi.org/10.1590/S0011-52582012000400005>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/PchnVtTTNLJP7tFjDwpWPSP/?lang=pt>. Acesso em: 15 jun. 2024.

DAHIS, R. *et al.* **Data Basis (Base Dos Dados): Universalizing Access to High-Quality Data**. Rochester, NY, USA, 5 jul. 2022. DOI <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4157813>. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/abstract=4157813>. Acesso em: 14 jun. 2024.

EDUARDO, F. L.; RUSSO, G. A. Popularidade e indicação: condicionantes do efeito de *coattail* reverso. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, PR, v. 30, p. e001, jun. 2022. DOI <https://doi.org/10.1590/1678-98732230e001>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/LM5TDs6CjLfbwJLGTWjrrrf/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 2 jul. 2024.

G1. Eleições 2024 no Acre. **G1 AC**, Rio Branco, 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/ac/acre/eleicoes/2024/>. Acesso em: 21 ago. 2024.

MANES, M. de B. *et al.* Boletim do Legislativo Estadual do Acre: análise das proposições apresentadas e aprovadas pela Assembleia (2007-2024). **OSF**, Rio Branco, AC, 22 out. 2024. Disponível em: <https://osf.io/fyb4t>. Acesso em: 23 out. 2024.

SCHAEFER, B. *et al.* **Boletim de Eleições Gerais no Acre**: uma análise histórica e comparada (1994-2022). Rio Branco, AC, ago. 2024. Disponível em: <https://legal-amazonia.org/boletim-de-eleicoes-gerais-no-acre-uma-analise-historica-e-comparada-1994-2022/>. Acesso em: 23 out. 2024.

SCHAEFER, B. M. *et al.* Boletim de Eleições Municipais no Acre: Políticas Públicas e Desafios. **OSF**, Rio Branco, AC, 13 set. 2024d. Disponível em: <https://osf.io/gb3k8>. Acesso em: 22 out. 2024.

SCHAEFER, B. M. *et al.* Eleições Municipais no Acre: análise histórica e comparada. **OSF**, Rio Branco, AC, 22 maio 2024c. Disponível em: <https://osf.io/zwa8n>. Acesso em: 25 jun. 2024.

SCHAEFER, B. M. *et al.* Projeto Legal-Acre. **OSF**, Rio Branco, AC, 26 fev. 2024b. Disponível em: <https://doi.org/10.17605/OSF.IO/EC395>. Acesso em: 28 fev. 2024.

SCHAEFER, B.; BARBOSA, T. Majority influence in proportional elections: the case of Brazilian mayors and city councilors. **BRaS Blog**, Würzburg, Alemanha, v. 1, n. 2, out. 2020. Disponível em: <https://www.bras-center.com/majority-influence-in-proportional-elections-the-case-of-brazilian-mayors-and-city-councilors/>. Acesso em: 10 maio 2024.

SOARES, M. M. Influência majoritária em eleições proporcionais: os efeitos presidenciais e governatoriais sobre as eleições para a câmara dos deputados brasileira (1994-2010). **Dados**, Rio de Janeiro, RJ, v. 56, n. 2, p. 413-437, jun. 2013. DOI <https://doi.org/10.1590/S0011-52582013000200006>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/6jYSBs3W73T84bNwWMQD33F/?lang=pt>, Acesso em: 26 jun. 2024.

VENTURA, T. Do mayors matter? Reverse coattails on congressional elections in Brazil. **Electoral Studies**, Eghan, England, v. 69, p. 102242, fev. 2021. DOI <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2020.102242>. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0261379420301219>. Acesso em: 16 jul. 2024.

PARTE II

DINÂMICAS DO PODER
LEGISLATIVO ESTADUAL
E MUNICIPAL

CAPÍTULO 4

Produção legislativa da Assembleia do Acre (2007-2024)

Matteo de Barros Manes

Bruno Marques Schaefer

João Feres Júnior

1 Introdução

Este capítulo tem como objetivo analisar dados da produção legislativa da Assembleia Legislativa do Estado do Acre. Mais especificamente, concentramos nossa atenção nas diferenças entre as proposições do Executivo e de membros do Legislativo, a capacidade de cada poder para aprová-las, e sua distribuição temática. Além disso, mostramos as diferenças entre a produção e o sucesso legislativo por partido e pelo gênero do(a) propositor(a)¹.

O estudo está organizado da seguinte forma: apresentamos os dados de produção legislativa, por tipo de proposição, por situação de tramitação, e origem no Legislativo e no Executivo. Na terceira seção, analisamos o sucesso legislativo do Executivo e dos deputados, por cada partido e por filiação ao partido do Governador. Além disso, apresentam-se dados sobre a produção e o sucesso de deputadas mulheres, comparados aos de seus colegas. A última seção se preocupa com as temáticas das proposições apresentadas e aprovadas, e a expectativa de produção de baixa relevância na Assembleia.

2 Produção Legislativa

Embora a produção legislativa do Congresso Nacional, especialmente da Câmara dos Deputados, receba bastante atenção dos estudos legislativos brasileiros, os níveis estaduais e municipais têm permanecido em segundo plano. Essa

¹ Este capítulo apresenta dados coletados em conjunto pela equipe do projeto Legal no Acre, com informações sobre a produção legislativa de 2007 a 2024, disponíveis ao público pelo repositório do projeto no Open Science Framework (Schaefer, et al., 2024). Nele também estão todos os arquivos para replicação das análises aqui realizadas. Disponível em: <https://doi.org/10.17605/OSF.IO/EC395>.

lacuna se torna ainda mais grave quando consideramos que as dinâmicas dos legislativos estaduais são claramente bastante diversificadas, sem clara homologia com aquela encontrada no nível nacional (Santos, 2001; Tomio; Ricci, 2012b, 2012a; Silame; Silva, 2022).

Mais especificamente, a Assembleia Legislativa do Acre raramente foi objeto de estudo dessa literatura. As poucas exceções são o trabalho de Luci Teston (2015), sobre a produção legislativa no tema de saúde; Almeida, Silva e Gonçalves (2019), com foco na Bancada Evangélica, e dois trabalhos comparativos sobre o uso de medidas provisórias (Lima *et al.*, 2008; Ricci; Tomio, 2012).

Nossa base de dados inclui a produção legislativa de Projetos de Lei (PL), Projetos de Lei Complementar (PLC) e Propostas de Emenda Constitucional (PEC), apresentadas entre 2007 e agosto de 2024. São consideradas quatro legislaturas completas, e uma ainda em andamento. Ao todo, são 3.542 proposições, com a distribuição demonstrada na Tabela 1.

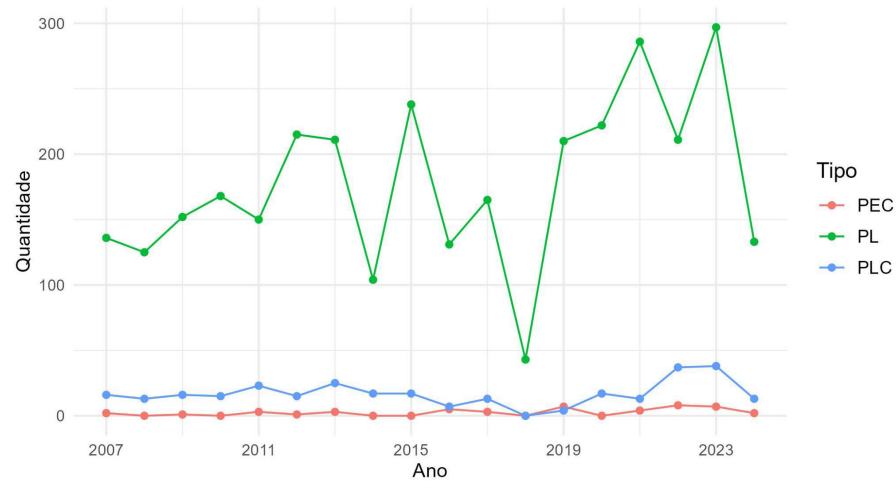
Tabela 1 - Proporção de proposições por tipo (2007-2024)

Tipo de Proposição	Quantidade	Percentual
PL	3.197	90,3%
PLC	299	8,4%
PEC	46	1,3%

Fonte: elaboração própria.

No gráfico 1, mostramos como é essa distribuição ao longo dos anos. Apesar de um aumento da produção total a partir de 2019, não há um padrão claramente definido, a não ser por uma queda da produção em alguns anos eleitorais, observada mais drasticamente nos anos de 2014 e 2018.

Gráfico 1 - Quantidade de proposições por tipo, por ano (2007-2024)



Fonte: elaboração própria.

A Tabela 2 mostra a distribuição dessas proposições, por sua origem. Constatamos uma maior produção de PLs, mais concentrada nas proposições de membros do Legislativo. Os PLCs são consideravelmente com maior origem no Executivo, enquanto PECs são igualmente raras.

Tabela 2 - Proporção de proposições por origem (2007-2024)

Origem	Tipo	Quantidade	Percentual
Executivo	PL	838	79,9%
	PLC	197	18,8%
	PEC	14	1,3%
Legislativo	PL	2312	97,5%
	PLC	28	1,2%
	PEC	32	1,3%

Fonte: elaboração própria.

3 Sucesso legislativo

Adiante, olhamos para a distribuição de proposições por situação de tramitação. Identificamos uma grande proporção de projetos aprovados, 73,7%, superior ao observado em outras Assembleias Legislativas estaduais (Melo; Tomio, 2017; Prado, 2016; Tomio; Ricci, 2012a). Também percebemos uma baixa proporção de projetos arquivados. Apenas 3% deles foram rejeitados e retirados de tramitação, sendo que 38 do total de 106 (35,8%) foram vetados.

Tabela 3 - Proporção de proposições por situação de tramitação (2007-2024)

Situação	Quantidade	Percentual
Transformado em norma jurídica	2610	73,7%
Em tramitação	812	22,9%
Arquivado	106	3,0%
Retirado	14	0,4%

Fonte: elaboração própria.

A Tabela 4 mostra a quantidade de projetos por origem, apresentando a dominância do Executivo, medida pela proporção de proposições aprovadas e apresentadas por cada poder. A maior capacidade de aprovação dos projetos apresentados pelo Executivo fica evidente, com taxa de sucesso de 92,6%. Ou seja, a Assembleia não parece ter atuado como um obstáculo para a aprovação da agenda do Executivo.

A dominância, no entanto, revela que a maioria dos projetos aprovados ainda tem origem no próprio Legislativo, que consegue êxito em 64,3% das suas proposições, número superior à média encontrada em outras Assembleias, sugerindo alguma autonomia (Melo; Tomio, 2017; Pessine; Pratti, 2015; Tomio; Ricci, 2012a). Essa taxa de dominância também é bem inferior à observada no âmbito nacional desde 1989, com exceção do governo de Jair Bolsonaro (OLB, 2022).

Tabela 4 - Sucesso legislativo por origem e dominância do Executivo (2007-2024)

Origem	Total de proposições	Aprovadas	Sucesso	Dominância do Executivo*
Executivo	1049	971	92,6%	38,9%
Legislativo	2372	1526	64,3%	-

* Indica a proporção de proposições apresentadas pelo Poder Executivo e aprovadas em relação a todas as proposições aprovadas na Assembleia.

Fonte: elaboração própria.

Na Tabela 5, apresentamos a distribuição dessas proposições por partido, sua taxa de sucesso e dominância do total aprovado entre membros do Legislativo. Vale ressaltar que, durante as legislaturas consideradas, o PT foi o partido do Governador entre 2003 e 2018 e o PP entre 2019 e 2024. Esses dois partidos também estiveram entre aqueles com maior sucesso no legislativo durante este período, atrás apenas do PSL, mas com o número bem superior de proposições apresentadas.

Tabela 5 - Proporção de proposições por partido do autor (2007-2024)

Partido	Total de proposições	Aprovadas	Sucesso	Dominância do Partido*
PT	220	182	82,7%	11,9%
MDB	297	157	52,9%	10,3%
PP	175	140	80,0%	9,1%
PC do B	176	125	71,0%	8,2%
PDT	198	120	60,6%	7,8%
PSDB	153	101	66,0%	6,6%
PSB	220	90	40,9%	5,9%
PROS	92	71	77,2%	4,6%
Podemos	116	63	54,3%	4,1%
Republicanos	68	46	67,6%	3,0%
PSDC	66	44	66,7%	2,9%
PSL	40	38	95,0%	2,5%
PSD	74	36	48,6%	2,4%

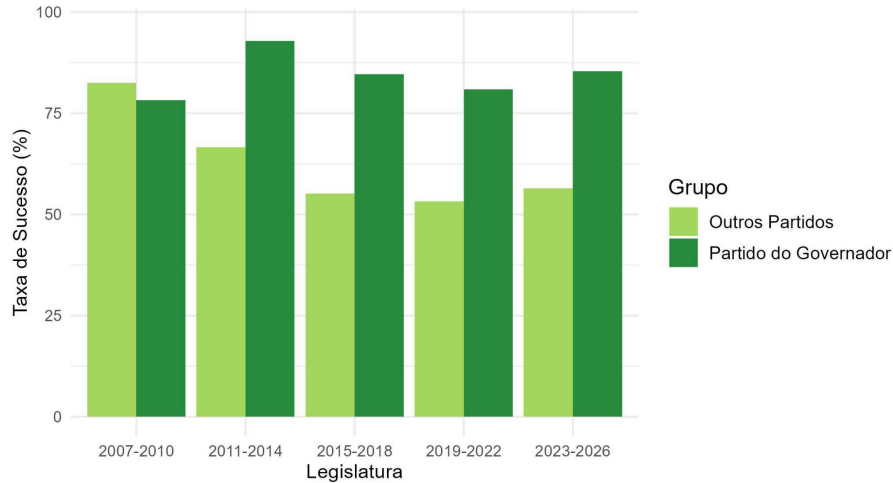
Partido	Total de proposições	Aprovadas	Sucesso	Dominância do Partido*
PRB	44	31	70,5%	2,0%
PT do B	43	30	69,8%	2,0%

* Indica o percentual de proposições apresentadas pelo partido e aprovadas em relação a todas as proposições apresentadas por membros do legislativo aprovadas na assembleia.

Fonte: elaboração própria.

Se considerarmos as proposições a partir da autoria ser do mesmo partido do governador ou não, essa diferença obtida pelos membros do PT e PP fica mais clara. No Gráfico 2, vemos que, com exceção da primeira, em todas as outras legislaturas, os membros do partido do governador foram consideravelmente mais bem-sucedidos. Ao todo, a taxa de sucesso desses deputados foi de 73,7% em todo o período, como mostramos na Tabela 6.

Gráfico 2 - Sucesso legislativo por proposições apresentadas por deputados do partido do governador versus outros partidos, a cada legislatura (2007-2024)



Fonte: elaboração própria.

Tabela 6 - Sucesso legislativo do partido do Governador (2007-2024)

Situação	Quantidade	Percentual
Transformado em norma jurídica	2610	73,7%
Em tramitação	812	22,9%
Arquivado	106	3,0%
Retirado	14	0,4%

Fonte: elaboração própria.

Em estudos anteriores, mostramos a sub-representação de mulheres no Legislativo Estadual do Acre, sem tendência de crescimento (Schaefer *et al.*, 2024). Mulheres nunca ocuparam mais que cinco das vinte e quatro cadeiras disponíveis na Assembleia, e isso apenas na primeira das legislaturas aqui consideradas (2007-2010). Agora, podemos olhar para como as suas proposições se diferem das de seus colegas, tanto pela distribuição de sua situação, na Tabela 7, quanto pela taxa de sucesso a cada legislatura, no Gráfico 3.

Tabela 7 - Proporção de proposições por situação de tramitação entre deputadas/os Mulheres e Homens (2007-2024)

Situação	Mulheres		Homens	
	Quantidade	Percentual	Quantidade	Percentual
Transformado em norma jurídica	231	71,7%	1294	63,2%
Em tramitação	77	23,9%	662	32,3%
Arquivado	14	4,3%	82	4%
Retirado	0	0%	11	0,5%

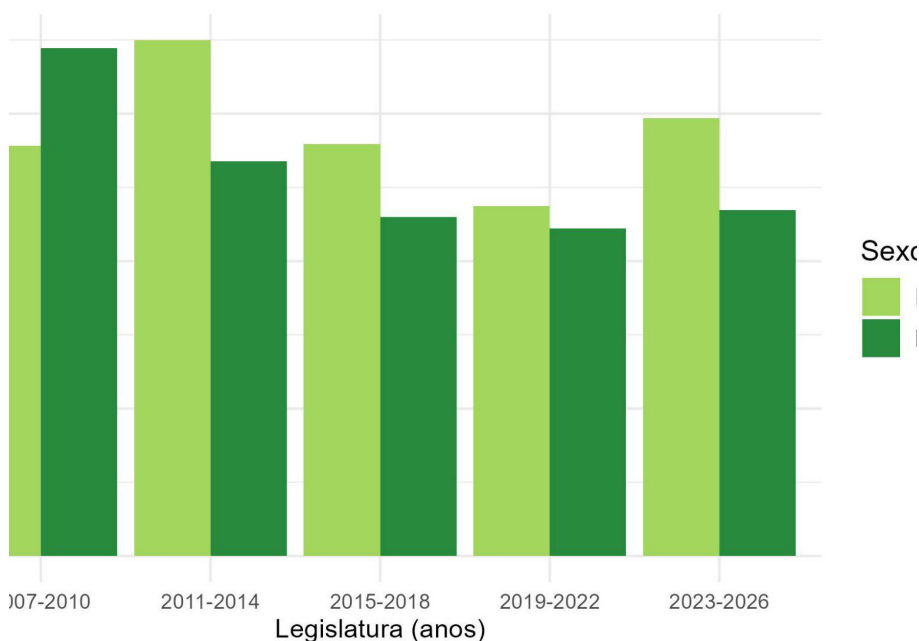
Fonte: elaboração própria.

Apenas na primeira legislatura, a vantagem é dos deputados homens, acumulando uma diferença de 8,5% no sucesso legislativo, ao longo de todo o período. A maior taxa de sucesso das proposições apresentadas por mulheres, comparada aos homens, mantém-se quando consideramos o pertencimento ao partido do Go-

vernador, 75,0%, mas com uma vantagem menos expressiva, de apenas 1,3%.

Observa-se que o pertencimento ao partido do governador é um indicador menos relevante para o sucesso das proposições das mulheres. Enquanto a diferença encontrada para homens era de 26,2%, entre as deputadas, ela corresponde a apenas 4,1% em todo o período.

Gráfico 3 - Taxa de sucesso legislativo pelo sexo do autor, a cada legislatura (2007-2024)



Fonte: elaboração própria.

4 Produção temática

Além da variação no volume de proposições e em seu respectivo sucesso, outra análise que podemos realizar a partir do banco de dados disponibilizado pelo projeto Legal no Acre, refere-se a sua distribuição temática.

Existe uma expectativa, por parte da literatura especializada, que o arranjo institucional incentive os deputados a dedicarem seu tempo com uma produção legislativa de baixa relevância (Domingues, 2001; Ferreira *et al.*, 2018). No entan-

to, estudos empíricos mostram que essa não é a realidade de todas as assembleias, pois há significativa diferença entre os estados (Anastasia, 2001; Tomio; Ricci, 2012b). De fato, há uma grande produção de matérias de temas aqui classificados como “Honoríficos e Simbólicos”, que representam 1/3 do total das proposições, como pode ser observado pela Tabela 8. Importante ressaltar que as proposições foram classificadas como pertencentes a um único tema. No Gráfico 4, vemos que as duas principais temáticas alternam a liderança das iniciativas ao longo do tempo, mas sempre se mantiveram à frente de outros temas.

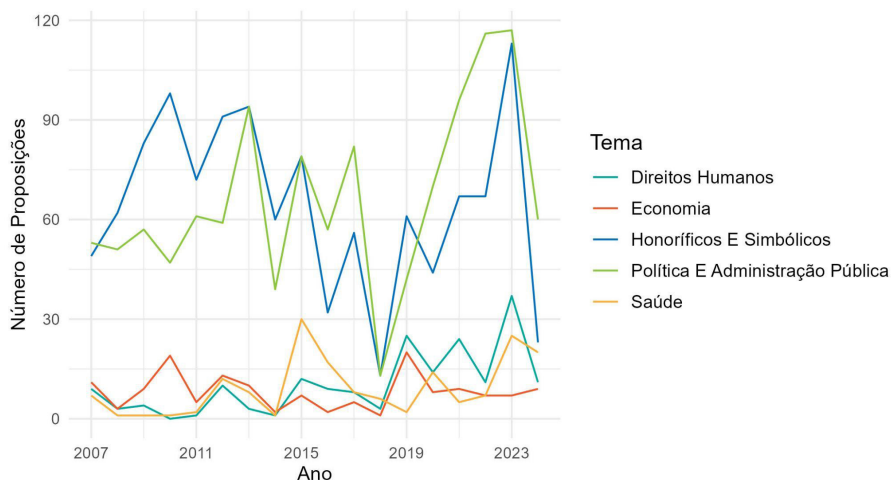
Tabela 8 - Distribuição temática das proposições apresentadas (2007-2024)

Situação	Quantidade	Proporção
Política e Administração Pública	1193	33,7%
Honoríficos e Simbólicos	1164	32,9%
Direitos Humanos	185	5,2%
Saúde	167	4,7%
Economia	147	4,2%
Educação, Cultura e Esportes	129	3,6%
Pandemia	110	3,1%
Declaração de Utilidade Pública	100	2,8%
Consumidor	67	1,9%
Orçamento da União	60	1,7%
Meio Ambiente	54	1,5%
Cidades e Transportes	46	1,3%
Segurança	35	1,0%
Trabalho, Previdência e Assistência	32	0,9%
Agropecuária	24	0,7%
Ciência, Tecnologia e Comunicações	15	0,4%
Outros	12	0,3%

Cada proposição é classificada como pertencente à apenas uma das temáticas.

Fonte: elaboração própria.

Gráfico 4 - Distribuição dos cinco temas mais frequentes em proposições, por ano (2007-2024)

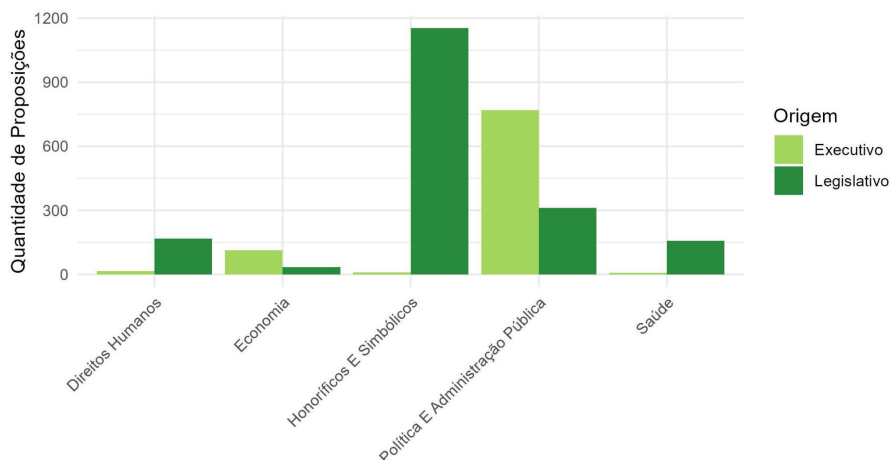


Fonte: elaboração própria.

Os temas apresentados são aqueles que representaram pelo menos 4% do total das proposições ao longo de todo o período considerado.

A partir dessas temáticas, podemos, então, comparar a produção pela sua origem no Executivo e no Legislativo. No Gráfico 5, apresentamos a comparação entre as iniciativas de cada um desses poderes para os cinco temas mais comuns identificados. Observa-se que a temática de Honoríficos e Simbólicos é quase completamente fruto das proposições dos deputados, enquanto há predominância do Executivo no tema de Política e Administração Pública.

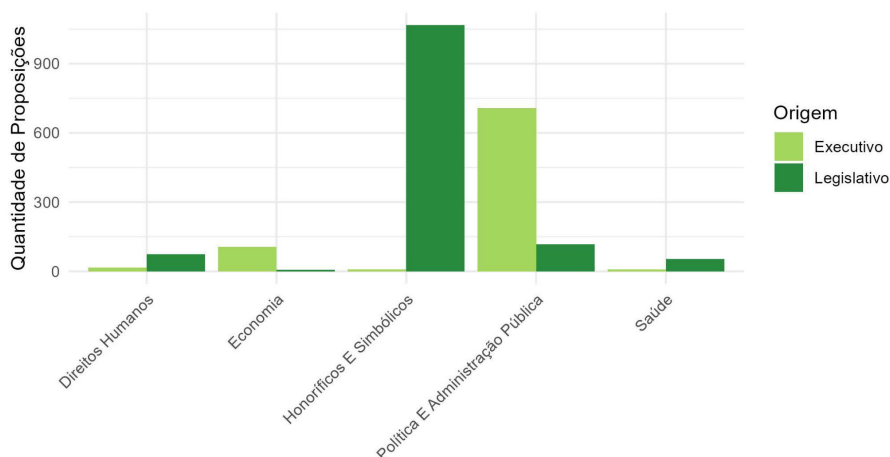
Gráfico 5 - Comparação de temáticas das proposições apresentadas pela origem no Executivo e no Legislativo (2007-2024)



Fonte: elaboração própria.

Aqui fica mais clara a discrepância entre a distribuição das proposições do Executivo e do Legislativo. Apesar das temáticas de 'Política e Administração Pública' e 'Honoríficos e Simbólicos' terem, no total de propostas, uma proporção semelhante, elas variam drasticamente em origem. Essa diferença é ainda maior se analisarmos apenas as proposições aprovadas, como no Gráfico 6. No total, 74,9% do que é aprovado com origem no próprio Legislativo são de legislação de baixa relevância, incluindo homenagens e declaração de utilidade pública.

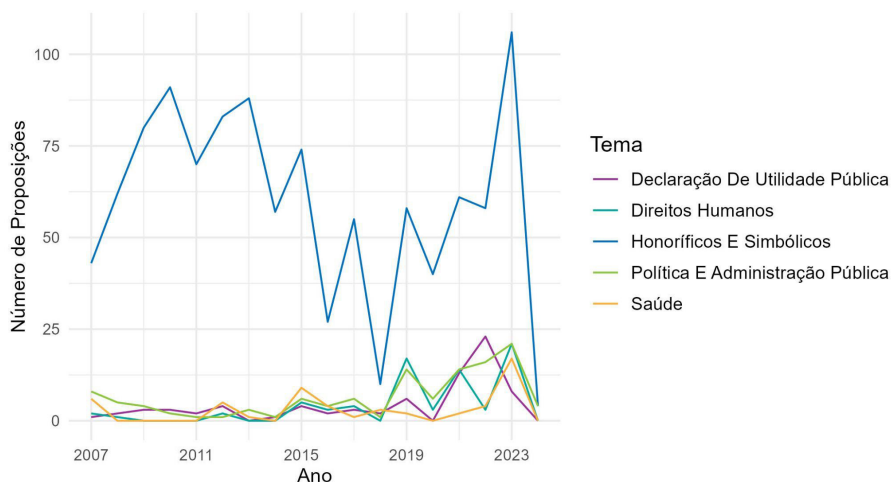
Gráfico 6 - Comparação de temáticas de proposições aprovadas segundo a origem no Executivo e no Legislativo (2007-2024)



Fonte: elaboração própria.

Essa preponderância de legislação de baixa relevância pode ser mais bem visualizada no Gráfico 7. Em todo o período considerado, esse tipo de proposição é dominante. Essa distribuição não muda se considerarmos apenas o partido do Governador, com 78,8% das proposições sendo dessas categorias.

Gráfico 7 - Distribuição dos cinco temas mais aprovados com origem no Legislativo, por ano (2007-2024)



Fonte: elaboração própria.

Resta conferir se essa tendência também é observada entre deputadas/os mulheres e homens, e se há diferença significativa entre os tipos de proposições apresentadas. Essa comparação pode ser vista na Tabela 9. Aqui, apesar de uma proporção consideravelmente maior de honoríficos pela autoria de mulheres, o número de proposições de baixa relevância não é tão distante ao adicionarmos as declarações de utilidade pública, que correspondem a 4,7% das apresentadas por homens. No total de aprovados, a proporção de legislação de baixa relevância foi de 76,7% para deputadas, e 74,7% para os deputados. Nas restantes temáticas, enquanto é perceptível algumas diferenças, como o maior número de legislação que tratam de Direitos Humanos, e a menor participação em temas de Administração Pública, o baixo número de parlamentares ao longo das legislaturas dificulta tirar conclusões. Outras investigações mais aprofundadas sobre a participação dessas deputadas na legislatura podem indicar se, e como, sua atuação difere do restante.

Tabela 9 - Distribuição temática de proposições apresentadas, comparada entre deputadas/os mulheres e homens (2007-2024)

Situação	Mulheres		Homens*	
	Quantidade	Proporção	Quantidade	Proporção
Honoríficos e Simbólicos	187	58,1%	966	47,1%
Direitos Humanos	32	9,9%	136	6,6%
Política e Administração Pública	27	8,4%	284	13,9%
Saúde	23	7,1%	135	6,6%
Educação, Cultura e Esportes	13	4,0%	99	4,8%
Consumidor	7	2,2%	55	2,7%
Pandemia	7	2,2%	93	4,5%
Economia	5	1,6%	28	1,4%
Outros	4	1,2%	8	0,4%
Cidades e Transportes	3	0,9%	33	1,6%

* Das 10 temáticas de proposições mais comuns apresentadas por deputados homens, 'Declaração De Utilidade Pública' e 'Meio Ambiente' não aparecem aqui, que representam 4,7% e 1,6% do total da produção desses deputados, respectivamente.

Fonte: elaboração própria.

5 Conclusões

Neste capítulo, mostramos um retrato extensivo da produção legislativa na Assembleia Legislativa do Estado do Acre, entre os anos de 2007 e agosto de 2024. Vimos que o Executivo não encontra muita resistência para aprovar sua agenda, com alta taxa de sucesso ao longo de todo o período. Mesmo assim, não tem a dominância sobre tudo aquilo que é aprovado, atendendo a expectativa de parte da literatura. Os dados iniciais apontavam para uma possível autonomia do legislativo em aprovar sua própria agenda.

Ao dividirmos essa produção por temáticas, no entanto, vimos que a maioria da produção do Legislativo é de baixa relevância, com homenagens, simbólicos e declarações de utilidade pública sendo responsáveis por 3/4 de toda legislação aprovada. As proposições apresentadas por membros do partido do Governador tiveram maiores chances de serem aprovadas do que as de outros partidos, em

quase todas as legislaturas consideradas e, independentemente, de qual partido era o Governador. No entanto, suas proposições permanecem na categoria de baixa relevância.

Buscando diferenças entre parlamentares mulheres e homens, vimos que as deputadas foram mais bem-sucedidas em aprovar suas proposições em quase todas as legislaturas. O pertencimento ao partido do Governador não fez diferença como para o restante dos parlamentares, com mulheres de diferentes partidos com taxas de sucesso semelhantes. Em questão de temáticas, enquanto há uma pequena diferença da produção, em geral, suas proposições seguiram a tendência de menor relevância do restante da legislatura.

Assim como apontado pela literatura especializada, os dados apresentados da Assembleia Legislativa do Acre indicam uma experiência distinta do nível nacional e de outros legislativos estaduais. Tal constatação aponta para a necessidade do aprofundamento dos estudos de caso dessa e de outras assembleias, assim como em estudos comparados, com o intuito de explicar as diferenças encontradas.

Referências

ALMEIDA, T. P. de; SILVA, W. J. de F.; GONÇALVES, R. M. Entre diálogos: Estado, política e religião no legislativo acreano. **Revista Interinstitucional Artes de Educar**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 223-240, maio/ago. 2019. DOI <https://doi.org/10.12957/riae.2019.44850>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/riae/article/view/44850>. Acesso em: 25 jul. 2024.

ANASTASIA, F. Transformando o legislativo: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. In: SANTOS, F. (org.). **O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: FGV, 2001, p. 23-83.

DOMINGUES, M. P. Espírito Santo: Produção legal e relações entre os poderes Executivo e Legislativo entre 1995 e 1998. In: SANTOS, F. (org.). **O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: FGV, 2001, p. 85-111.

FERREIRA, D. C.; MENEGUIN, F. B.; BUGARIN, M. S. Atuação do poder legislativo estadual: análise dos incentivos dos deputados estaduais na atividade legislativa. **REI - Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 700-724, 2018. DOI <https://doi.org/10.21783/rei.v4i2.275>. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/275>. Acesso em: 24 jul. 2024.

LIMA, E. M. de; CARNEIRO, M. F.; OLIVEIRA, J. M. Medidas provisórias: o quadro normativo no Brasil e o processo de edição. **Revista de Informação**

Legislativa, Brasília, v. 45, n. 177, p. 199-214, 2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/160213>. Acesso em: 20 jul. 2024.

MELO, F. S.; TOMIO, F. de L. Cinquenta anos de produção legislativa paranaense. **Revista do Legislativo Paranaense**, Curitiba, PR, v. 1, p. 71-94, 2007. Disponível em: <https://revista.assembleia.pr.leg.br/index.php/escolalegislativo/article/view/52>. Acesso em: 30 jun. 2024.

OBSERVATÓRIO DO LEGISLATIVO BRASILEIRO. **Monitor Legislativo de Indicadores, 2022**. OLB, Rio de Janeiro, 2026. Disponível em: <https://olb.org.br/monitor/>. Acesso em: 20 out. 2024.

PESSINE, K. M.; PRATTI, L. P. Padrão da organização parlamentar e produção legislativa na Assembleia Legislativa do Espírito Santo: uma análise da dinâmica entre os poderes executivo e legislativo na 16ª legislatura (2007-2010). **Revista Agenda Política**, São Carlos, SP, v. 3, n. 1, p. 9-30, jun. 2015. DOI <https://doi.org/10.31990/10.31990/agenda.ano.volume.numero>. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/64>. Acesso em: 26 mar. 2024.

PRADO, J. da S. A política no âmbito estadual: uma análise da produção legislativa da ALERJ (2011-2014). **CSOnline - Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, Juiz de Fora, MG, v. 21, p. 18-37, jan./jun. 2016. DOI <https://doi.org/10.34019/1981-2140.2016.17417>. Disponível em: <https://periodicos.ufff.br/index.php/csonline/article/view/17417>. Acesso em: 20 mar. 2024.

RICCI, P.; TOMIO, F. O poder da caneta: a medida provisória no processo legislativo estadual. **Opinião Pública**, Campinas, SP, v. 18, n. 2, p. 255-277, nov. 2012. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8641418>. Acesso em: 13 ago. 2024.

SANTOS, F. (org.). **O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

SCHAEFER, B. M. *et al.* Eleições Gerais no Acre: uma análise histórica e comparada (1994-2022). **Laboratório de Estudos Geopolíticos da Amazônia Legal**, Rio Branco, AC, 2024. Disponível em: <https://legal-amazonia.org/boletim-de-eleicoes-gerais-no-acre-uma-analise-historica-e-comparada-1994-2022/>. Acesso em: 20 out. 2024.

SCHAEFER, B. M. *et al.* Projeto Legal-Acre. **OSF**, Rio Branco, AC, 26 fev. 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.17605/OSF.IO/EC395>. Rio Branco, AC, 2024. Acesso em: 20 out. 2024.

SILAME, T.; Silva, D. Diálogos em torno do “ultrapresidencialismo” estadual. **Revista Agenda Política**, São Carlos, SP, v. 10, n. 1, p. 191-227, 2022. DOI <https://doi.org/10.31990/agenda.2022.1.7>. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/643>. Acesso em: 14 ago. 2024.

TESTON, L. M. Legislação em saúde: um estudo sobre a iniciativa de projetos de lei no estado do Acre. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, SP, v. 16, n. 1, p. 19-38, mar. 2015. DOI <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9044.v16i1p19-38>. Disponível em: https://revistas.usp.br/rdisan/pt_BR/article/view/100004. Acesso em: 10 abr. 2024.

TOMIO, F. R. de L.; RICCI, P. O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das assembleias estaduais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, PR, v. 20, p. 193-217, 2012a. DOI <https://doi.org/10.5380/rsp.v20i41.31786>. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31786>. Acesso em: 21 abr. 2024.

TOMIO, F. R. de L.; RICCI, P. Seis décadas de processo legislativo estadual: processo decisório e relações Executivo/Legislativo nos estados (1951-2010). **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, MG, v. 13, n. 21, p. 59-107, jan./jun. 2012b. Disponível em: <https://cadernosdolegislativo.almg.gov.br/cadernos-ele/article/view/164>. Acesso em: 13 ago. 2024.

CAPÍTULO 5

Produção legislativa municipal no Acre: as câmaras de Rio Branco, Cruzeiro do Sul e Xapuri

Matteo de Barros Manes

Bruno Marques Schaefer

João Feres Júnior

1 Introdução

Apresentamos aqui uma análise exploratória da atividade legislativa em três municípios do Acre — Cruzeiro do Sul, Rio Branco e Xapuri — com base em dados inéditos coletados pelo projeto Legal. A partir da sistematização de proposições legislativas apresentadas nas câmaras de vereadores desses municípios, entre 2016 e 2024, buscamos compreender o volume, a autoria, as temáticas e os padrões de aprovação das matérias apresentadas nas Câmaras Municipais.

2 Produção legislativa

Um dos principais desafios para o estudo dos legislativos municipais é a disponibilidade de dados. Neste estudo, utilizamos informações coletadas pela equipe do Legal no Acre, referentes a três municípios: Rio Branco, Cruzeiro do Sul e Xapuri. Foi necessária a coleta *in loco* dos dados, e, ainda assim, algumas informações estavam indisponíveis ou apresentavam inconsistências, o que impede afirmar que se trata de uma base completa. No entanto, pelo que sabemos, este é o primeiro esforço desse tipo voltado para os municípios em questão, com os dados coletados disponibilizados de forma pública.

Os estudos legislativos e da relação entre o Executivo e o Legislativo no nível municipal são menos frequentes na literatura do que aqueles que se concentram na atuação do Congresso Nacional. Inicialmente, apontavam para um predomínio do prefeito, com um governismo não distante do que Abrucio (1998), ao olhar para o nível estadual de governo, descreveu como ultrapresidencialismo. Vereadores abdicariam de suas prerrogativas decisórias e fiscalizatórias, atuando

de forma individualista, clientelista e “desprovidos de sistematização programática”, buscando estritamente a reeleição (Couto, 1998; Lopez, 2004).

Assim como na esfera estadual, trabalhos subsequentes mostraram que as relações são mais complexas entre os poderes. Régis Andrade (1998) e Cláudio Couto (1998), ambos estudando a Câmara Municipal de São Paulo, já haviam demonstrado maior centralidade do legislativo no processo decisório. Bruno Caetano (Caetano, 2005), observa um padrão partidário de comportamento dos vereadores que destoa daquele primeiro diagnóstico de atuação individualizada e governista. E Marta Rocha (2021), apesar de mostrar como os vereadores consideram o apoio ao prefeito como fundamental para serem capazes de atender o seu eleitorado, apresenta evidências de que a tese do governismo exacerbado não é a situação padrão nos municípios

Apresentamos aqui um primeiro estudo comparativo sobre o legislativo municipal no estado do Acre, contemplando cidades de diferentes portes, ao longo de mais de uma legislatura. Foram utilizados dados referentes às proposições legislativas apresentadas nas Câmaras Municipais de Cruzeiro do Sul e Xapuri, no período de 2016 a 2024, e de Rio Branco, entre 2018 e 2024². Consideramos os Projetos de Lei (PL), Projetos de Lei Complementares (PLC), Projetos de Emendas à Lei Orgânica (PLO), e, no caso específico de Cruzeiro do Sul, também Medidas Provisórias (MP).

A Tabela 1 apresenta a distribuição das proposições legislativas, por tipo, em cada um dos municípios analisados. Observamos que Rio Branco, mesmo com um período de análise mais curto, é a Câmara com o maior número de proposições. Trata-se também do município mais populoso do estado e aquele com o maior número de vereadores, totalizando 21 representantes. Em seguida, vem Cruzeiro do Sul, o segundo município mais populoso, com 14 vereadores. Já Xapuri ocupa a décima posição em termos populacionais no estado e conta com 9 representantes na Câmara Municipal.

2 Apesar da Câmara de Rio Branco permitir acesso parcial aos dados digitalmente, foi encontrada inconsistência sobre as aprovações de proposições apresentadas antes de 2018, por isso, esse ano foi escolhido como corte inicial.

Tabela 1 - Proposições por tipo em cada Município

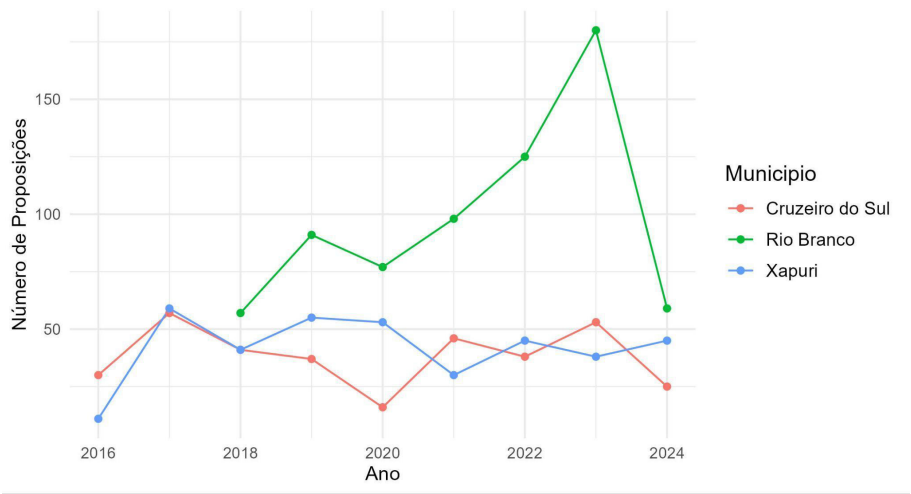
Tipo de Proposição	Cruzeiro do Sul	Rio Branco	Xapuri
PL	328	380	376
PLC	-	295	-
PLO	1	12	1
MP	14	-	-

Fonte: elaboração própria.

Os municípios de Cruzeiro do Sul e Xapuri incluem dados de 2016 até 2024, e Rio Branco de 2018 a 2024.

A progressão do número de proposições por ano pode ser vista no Gráfico 1. Xapuri apresenta maior estabilidade ao longo dos anos, enquanto Cruzeiro do Sul e Rio Branco apresentam quedas em anos eleitorais, sendo a maior variação neste último.

Gráfico 1 - Número de proposições por Município, por ano



Fonte: elaboração própria.

A Tabela 2 mostra as proposições classificadas conforme sua situação de tramitação. Diferentemente do que se observa no Congresso Nacional e, em me-

nor escala, na Assembleia Legislativa do Estado do Acre, o número de proposições em tramitação é reduzido nos três municípios analisados. Isso sugere que as Câmaras Municipais conseguem processar adequadamente a demanda de proposições apresentadas, evitando a formação de acúmulos significativos.

Tabela 2 - Proposições por situação de tramitação em cada município

Tipo de Proposição	Cruzeiro do Sul	Rio Branco	Xapuri
Em tramitação	21	28	-
Retirada	12	48	-
Arquivada	6	58	3
Transformado em Norma Jurídica	284	498	374
Sem informação	20	55	-

Fonte: elaboração própria.

A Tabela 3 contém a distribuição das proposições por origem e a taxa de sucesso de cada um dos poderes. De modo geral, os Executivos municipais têm obtido altos índices de aprovação de suas proposições. Xapuri, contudo, destaca-se por apresentar uma Câmara fortemente dominada pelo Executivo, com aprovação quase total das proposições oriundas desse poder. Nas poucas ocasiões em que vereadores apresentaram proposições, as taxas de sucesso foram igualmente elevadas, o que sugere um ambiente de baixo conflito político no município. Em contraste, Rio Branco e Cruzeiro do Sul exibem menores níveis de dominância do Executivo, com maior equilíbrio entre as agendas dos dois poderes. Nesses casos, a taxa de sucesso relativamente mais baixa das proposições do Legislativo indica a ocorrência de mais situações de conflito ou resistência institucional.

Tabela 3 - Distribuição de proposições por origem em cada Município

Município	Origem	Total	Aprovadas	Sucesso (%)	Dominância
Cruzeiro do Sul	Executivo	176	165	93,8	58,1
	Legislativo	167	119	71,3	-
Rio Branco	Executivo	297	255	85,9	51,2
	Legislativo	390	243	62,3	-
Xapuri	Executivo	331	329	99,4	88,4
	Legislativo	44	43	97,7	-

Fonte: elaboração própria.

Outros estudos sobre legislativos municipais brasileiros apontam variação maior de sucesso legislativo e de dominância do Executivo. Barbosa (2015), ao analisar três legislaturas da Câmara Municipal de Salvador, observa dominância entre 4,0% e 19,4%, com uma taxa de sucesso de 73% no período de 2001 a 2012. Já Caetano (2004) aponta uma dominância do Executivo de 38,0% na cidade de São Paulo entre 2001 e 2004. Enquanto Aline Miranda (2015) revela taxas de sucesso legislativo entre 79,3% e 96,9% (com média de 91,7%) em nove municípios do interior do Paraná, além de níveis de dominância variando de 30,4% a 90,3% (média de 66,4%) com base em proposições entre 2009-2012. Sendo assim, vemos que Xapuri apresenta um domínio do Executivo que é significativo.

A seguir, mostramos a quantidade de proposições apresentadas e aprovadas por partido político, para cada município: Cruzeiro do Sul (Tabela 4), Rio Branco (Tabela 5) e Xapuri (Tabela 6).

Os dados reforçam os indícios de maior presença de conflitos políticos nas Câmaras de Rio Branco e Cruzeiro do Sul. Em Rio Branco, observa-se uma maior heterogeneidade partidária, sem evidência de dominância clara por um ou poucos partidos no processo legislativo. Já em Cruzeiro do Sul, o MDB se destaca por concentrar grande parte das proposições aprovadas, seguido por PP e PDT, que também apresentam participação relevante. Vale destacar que, durante o período analisado, os prefeitos do município foram filiados ao MDB (Vagner Sales e Ilderlei Cordeiro) e ao PP (Zequinha Lima).

Em Rio Branco, mesmo considerando um período mais curto, três partidos ocuparam a prefeitura: PT (Marcus Alexandre), PSB (Socorro Neri) e PP (Tião Bocalom)³.

Tabela 4 - Proporção de proposições por partido do autor, Cruzeiro do Sul

Partido	Total de proposições	Aprovadas	Sucesso	Dominância do Partido*
MDB	58	46	79,9	41,1
PP	37	23	62,2	20,5
PDT	19	16	84,2	14,3
PSL	9	5	55,6	4,5
PHS	8	2	25,0	1,8
PSD	7	6	85,7	5,3
PROS	6	5	83,3	4,5
Outros	14	9	64,3	8,0

* Indica o percentual de proposições apresentadas pelo partido e aprovadas em relação a todas as proposições apresentadas por vereadores aprovadas na Câmara.

Fonte: elaboração própria.

Tabela 5 - Proporção de proposições por partido do autor, Rio Branco

Partido	Total de proposições	Aprovadas	Sucesso	Dominância do Partido*
PSD	55	30	54,5	13,9
União	52	32	61,5	14,8
MDB	39	26	53,1	12,0
PSB	34	22	64,7	10,1
PT	32	20	62,5	9,3
PODE	31	15	48,4	6,9
PP	28	19	67,9	8,8
PL	25	19	76,0	8,8

³ Tião Bocalom foi reeleito em 2024, dessa vez pelo PL. Sua mudança de partido foi no início desse ano, cumprindo norma eleitoral.

Partido	Total de proposições	Aprovadas	Sucesso	Dominância do Partido*
PHS	22	16	72,7	7,4
PC do B	13	7	53,8	3,2
PDT	12	8	66,7	3,7
Outros	4	2	50,0	0,1

* Indica o percentual de proposições apresentadas pelo partido e aprovadas em relação a todas as proposições apresentadas por vereadores aprovadas na Câmara.

Fonte: elaboração própria.

Xapuri destoa, marcada pela baixa participação de vereadores na proposição de iniciativas e pela ausência de indícios de confronto político no âmbito da Câmara Municipal. A taxa de sucesso é de 100% para quase todos os partidos, além de serem poucas siglas presentes. Entre 2016 e 2024, dois partidos ocuparam a prefeitura: o PT, com Bira Vasconcelos (2017-2024), e o PSDB, com Marcinho Miranda. É importante considerar que o número reduzido de vereadores - apenas nove - tende a facilitar as negociações políticas e proporciona maior previsibilidade na formação de maiorias parlamentares.

Tabela 6 - Proporção de proposições por partido do autor, Xapuri

Partido	Total de proposições	Aprovadas	Sucesso	Dominância do Partido*
União	10	10	100	32,3
PT	9	8	88,9	25,8
DEM	7	7	100	22,6
MDB	4	4	100	12,9
Outros	2	2	100	6,4

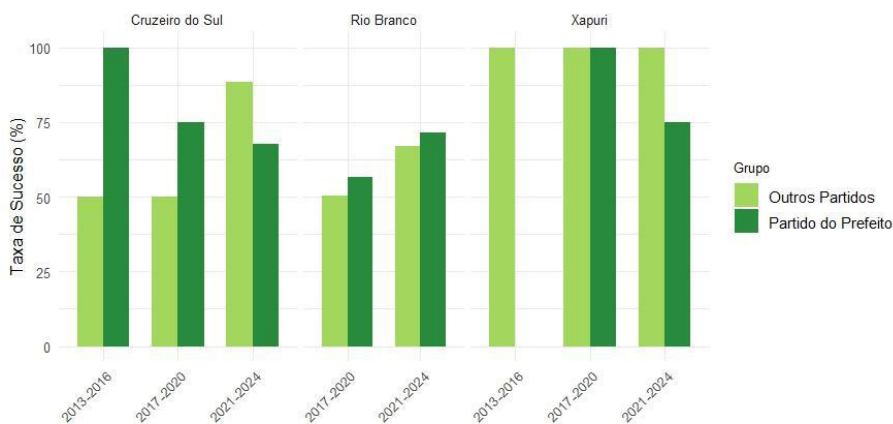
* Indica o percentual de proposições apresentadas pelo partido e aprovadas em relação a todas as proposições apresentadas por vereadores aprovadas na Câmara.

Fonte: elaboração própria.

A seguir, comparamos o impacto de pertencer ao partido do prefeito sobre a taxa de sucesso legislativo. O Gráfico 2 apresenta o desempenho dos partidos que compõem ou não o mesmo partido do Executivo, organizados por legislatura.

Em Rio Branco, observa-se um padrão consistente nas duas legislaturas analisadas: parlamentares filiados ao partido do prefeito apresentam maior taxa de sucesso na aprovação de suas proposições. Em Cruzeiro do Sul, as duas primeiras legislaturas mostram considerável maior capacidade de aprovação das proposições para os vereadores do MDB durante os governos deste partido. No entanto, há uma queda para o mandato de Zequinha Lima (PP) e um aumento da eficiência de outros partidos. Essa mudança pode estar relacionada ao MDB, que manteve 83,3% de sucesso em suas proposições, mesmo sem o controle da prefeitura. O partido elegeu 4,5 e 4 vereadores nas três legislaturas analisadas, do total de 14 cadeiras. O PP, por sua vez, apresentou um salto em sua taxa de sucesso: de 44,4% na legislatura anterior para 67,9% após assumir o Executivo. Esse desempenho coincide com o aumento de sua representação na Câmara, passando de apenas uma cadeira em 2016 para três em 2020.

Gráfico 2 - Taxa de sucesso por pertencimento ao partido do Executivo, por legislatura



Fonte: elaboração própria.

Em Xapuri, como demonstrado anteriormente, a taxa de sucesso legislativo foi de 100% para todos os partidos, com exceção de uma única proposição rejeitada — apresentada por um vereador do PT durante o período em que o partido ocupava a prefeitura. Diante desse cenário de aprovação praticamente unânime, os dados relativos à filiação partidária em relação ao Executivo pouco acrescen-

tam à análise deste município, dado o baixo grau de conflito e a homogeneidade nas votações

Além da taxa de aprovação e da distribuição das proposições, o banco de dados disponibilizado pelo Legal também classifica cada matéria por temática. Ao todo, são 16 categorias possíveis, sendo cada proposição atribuída a apenas uma delas. A Tabela 7 apresenta a porcentagem das temáticas mais frequentes nos três municípios analisados.

Tabela 7 - Distribuição temática das proposições apresentadas

Situação	Cruzeiro do Sul (%)	Rio Branco (%)	Xapuri (%)
Política e Administração Pública	25,9	44,3	30,8
Honoríficos e Simbólicos	19,0	13,5	4,8
Direitos Humanos	5,8	8,2	3,2
Saúde	5,0	4,9	1,6
Educação, Cultura e Esportes	3,8	4,8	4,0
Economia	8,5	4,1	3,4
Declaração de Utilidade Pública	8,7	3,8	2,4
Orçamento	11,4	3,3	46,7
Cidades e Transportes	3,5	3,1	0,8
Trabalho, Previdência e Assistência	3,5	2,8	2,1
Outros	5,0	7,3	0,3

Cada proposição é classificada como pertencente à apenas uma das temáticas.

Fonte: elaboração própria.

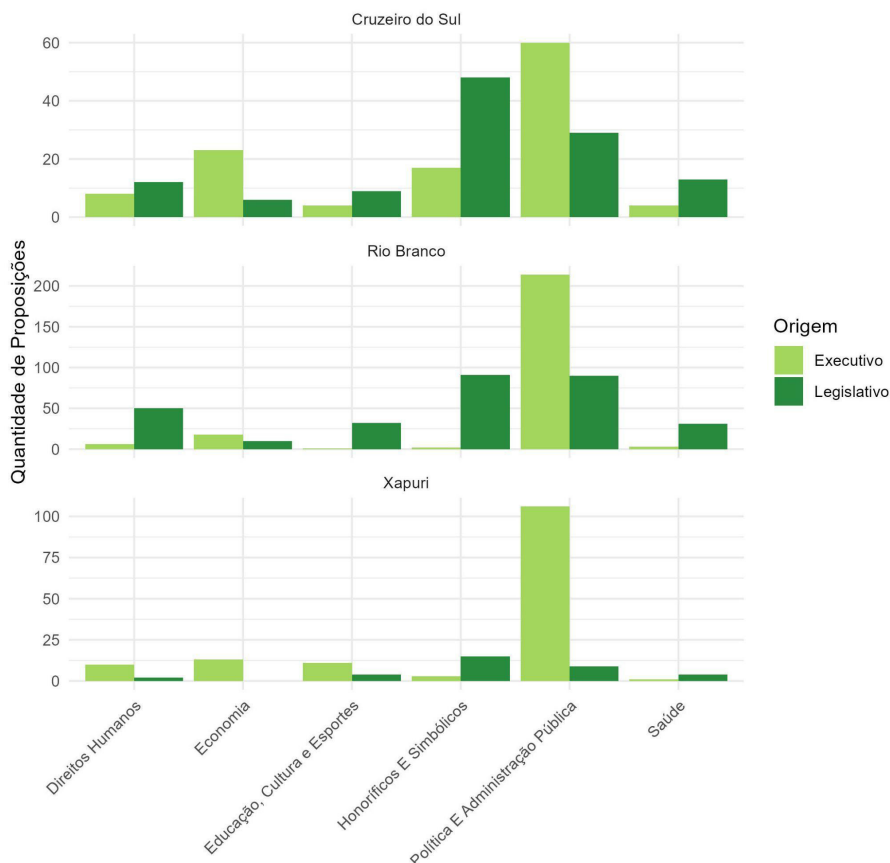
Em Rio Branco e Cruzeiro do Sul, predominam proposições relacionadas à Administração Pública, correspondendo a cerca de metade do total na capital e a aproximadamente um quarto em Cruzeiro do Sul. Já em Xapuri, a temática orça-

mentária lidera, com 46,7% das proposições, seguida por Administração Pública, com 30,8%. Observa-se também que a proporção de proposições simbólicas é significativamente menor nos três municípios em comparação ao que se verificou no nível estadual, em que representaram 32,9% do total (Manes *et al.*, 2024).

Parte da literatura especializada sugere que os legislativos municipais — especialmente os vereadores — tendem a concentrar sua atuação em proposições de baixo impacto substancial. Patrick Silva (2014), ao analisar a produção legislativa de 27 municípios, constatou que 40,5% das propostas eram categorizadas como de homenagens, embora com grande variação entre os casos. Como exemplo, a Câmara Municipal de Porto Alegre-RS foi responsável por 34,0% de toda essa produção simbólica identificada no estudo.

Para os municípios do Acre, no entanto, ainda estamos olhando para a produção conjunta do Executivo e do Legislativo. Com a expectativa de uma maior incidência de matérias simbólicas oriundas dos vereadores, seria razoável esperar que a separação temática entre os dois poderes evidenciasse uma concentração dessas proposições no Legislativo. No Gráfico 2, fazemos essa comparação para os seis assuntos mais recorrentes nos três municípios, com exceção de questões orçamentárias que são de prerrogativa exclusiva do Executivo.

Gráfico 2 - Comparação de temáticas das proposições apresentadas, pela origem no Executivo e no Legislativo



Fonte: elaboração própria.

Em todos os municípios analisados, observa-se que as proposições sobre a Administração Pública são majoritariamente de autoria do Executivo, enquanto as categorias Honoríficas e Simbólicas são predominantemente apresentadas pelo Legislativo, como esperado. Dois outros padrões relevantes também se destacam: a predominância do Executivo nas proposições relacionadas à Economia e a maior atuação do Legislativo em temas ligados à Saúde. Para Rio Branco e Cruzeiro do Sul, ainda é relevante a participação dos vereadores nos temas de Direitos Humanos, Educação, Cultura e Esportes.

A Tabela 8 traz a distribuição temática, considerando apenas as proposições de autoria do Legislativo. Nos três municípios, a categoria “Honoríficos e Simbólicos” passa a ser a principal.

Tabela 8 - Distribuição temática das proposições apresentadas com origem no Legislativo

Situação	Cruzeiro do Sul (%)	Rio Branco (%)	Xapuri (%)
Honoríficos e Simbólicos	28,7	23,3	34,1
Declaração de Utilidade Pública	17,4	6,7	9,1
Política e Administração Pública	17,4	23,1	20,5
Saúde	7,8	7,9	9,1
Direitos Humanos	7,2	12,8	4,5
Educação, Cultura e Esportes	5,4	8,2	9,1
Outros	16,2	17,9	13,6

Cada proposição é classificada como pertencente à apenas uma das temáticas.

Fonte: elaboração própria.

Apesar disso, a maioria da produção legislativa dos vereadores não é simbólica — mesmo quando se somam declarações de utilidade pública às proposições honoríficas. Há, portanto, uma participação considerável dos vereadores na formulação de políticas públicas com potencial impacto substancial, ao menos quando consideradas de forma agregada pelas temáticas atribuídas. Análises mais aprofundadas, contudo, podem considerar o conteúdo final das leis aprovadas, a fim de avaliar com maior precisão o alcance e os efeitos da legislação, diferenciando os impactos conforme a origem — se no Executivo ou no Legislativo.

3 Conclusões

Este trabalho apresentou um panorama da atividade legislativa em três municípios do Acre: Cruzeiro do Sul, Rio Branco e Xapuri. Mostramos que há consideráveis diferenças entre eles: desde a produção ao longo dos anos, dos tipos apresentados, ao grau de participação do Executivo e do Legislativo no processo legislativo.

Rio Branco, maior município do estado e com o maior número de vereadores, apresentou os sinais mais claros de conflito institucional — tanto entre os poderes quanto entre os partidos. A dominância do Executivo nas matérias aprovadas é menor que nas outras cidades, assim como o seu sucesso legislativo. Para o Legislativo, suas taxas de sucesso gerais são menores, e foi observada uma distribuição menos desigual de participação entre os partidos.

Em Cruzeiro do Sul, o sucesso do Executivo em suas proposições é maior, e sua participação ligeiramente mais expressiva. O Legislativo local é caracterizado por uma concentração partidária mais acentuada, com predominância do MDB. Mesmo após a derrota na eleição para o Executivo em 2020, o partido manteve elevado índice de sucesso legislativo, superando inclusive o desempenho do partido do prefeito no período seguinte.

Já em Xapuri, os números apontam para um cenário de poucos conflitos. O Executivo local não enfrenta obstáculos significativos para implementar sua agenda, apresentando uma taxa de aprovação de proposições próxima de 100% e sendo responsável por 88,4% de toda a produção legislativa do município. No caso do Legislativo, embora a quantidade de proposições seja consideravelmente menor, a aprovação também é quase unânime — apenas uma proposta foi rejeitada nos nove anos analisados.

Por fim, vimos que, embora as proposições honoríficas ou simbólicas constituam a categoria mais frequente entre os vereadores, há participação relevante do Legislativo municipal na formulação de políticas públicas com potencial impacto substantivo. Na área de Saúde, os vereadores são mais ativos que o Executivo em todos os municípios. Assim como Direitos Humanos, Educação, Cultura e Esportes são temáticas mais prevalentes nas propostas dos parlamentares de Cruzeiro do Sul e Rio Branco.

O presente estudo representa um primeiro esforço de sistematização e análise da atividade legislativa em municípios do Acre a partir de um novo conjunto de dados, construído pela equipe do Legal. Embora os resultados já revelem diferenças relevantes entre os municípios e apontem para aspectos pouco explorados da política local, trata-se ainda de uma análise introdutória. O banco de dados aqui utilizado abre novas possibilidades para investigações mais aprofundadas, que considerem aspectos como o conteúdo substantivo das leis, o papel dos vereadores individualmente e os impactos concretos das políticas públicas locais.

Espera-se, portanto, que este trabalho estimule novas pesquisas e contribua para o fortalecimento do debate sobre a dinâmica legislativa nos municípios brasileiros, especialmente em contextos ainda pouco estudados como os do Acre.

Referências

ABRUCIO, F. L. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. 1 ed. São Paulo: Editora Hucitec, 1998.

ANDRADE, R. de C. Processos decisórios na Câmara dos Vereadores e na Assembleia Legislativa de São Paulo. In: ANDRADE, R. de C. (org.). **Processo de governo no município e no estado**: uma análise a partir de São Paulo. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998, p. 15-40.

BARBOSA, A. R. Relação Executivo-Legislativo municipal brasileiro: produção dos Projetos de Leis em Salvador. **Cadernos de Estudos Sociais e Políticos**, Rio de Janeiro, RJ, v. 4, n. 7, p. 84-113, fev. 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/CESP/article/view/19031>. Acesso em: 25 jul. 2024.

CAETANO, B. Executivo e Legislativo na esfera local: agenda e construção de maiorias na Câmara Municipal de São Paulo. **Novos Estudos - Cebap**. São Paulo, SP, v. 71, n. 1, p. 101-125, mar. 2005. Disponível em: <https://novosestudios.com.br/produto/edicao-71/>. Acesso em: 15 maio 2024.

COUTO, C. G. Negociação, decisão e governo: padrões interativos na relação Executivo-Legislativo e o caso paulistano. In: ANDRADE, R. de C. (org.). **Processo de Governo no Município e no Estado**: uma análise a partir de São Paulo. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998. p. 41-72.

LOPEZ, F. G. A política cotidiana dos vereadores e as relações entre executivo e legislativo em âmbito municipal: o caso do município de Araruama. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, PR, v. 22, p. 153-177, jun. 2004. DOI <https://doi.org/10.1590/S0104-44782004000100012>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/5MvJRZcM4gzPqGpRZB4pMSd/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 12 set. 2024.

MANES, M. de B. *et al.* Legislativo Estadual do Acre: análise das proposições apresentadas e aprovadas pela Assembleia (2007-2024). **OSF**, Rio Branco, AC, 22 out. 2024. Disponível em: https://osf.io/fyb4t_v1. Acesso em: 2 maio 2025.

MIRANDA, A. V. **Legislar? Um estudo do papel do legislativo municipal na produção de leis no interior do Paraná**. 2015. 103 f. Dissertação (Mestrado em Fronteiras, Identidades, e Políticas Públicas) – Universidade Estadual do Oeste de Paraná, Toledo, 2015. Disponível em: <https://tede.unioeste.br/handle/tede/2024?mode=full>. Acesso em: 3 maio 2024.

ROCHA, M. M. da. Governismo local: relação Executivo-Legislativo em municípios do estado de Minas Gerais. **Opinião Pública**, Campinas, SP, v. 27, p. 189-229, jun. 2021. DOI <https://doi.org/10.1590/1807-01912021271189>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/9BgYND8kQ5DLG8XHPMWw8jD/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 13 abr. 2024.

SCHAEFER, B. M. *et al.* Projeto Legal-Acre. **OSF**, Rio Branco, AC, 26 fev. 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.17605/OSF.IO/EC395>. Acesso em: 2 maio 2025.

SILVA, P. C. **O poder legislativo municipal**: estrutura, composição e produção. 2014. 262 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014. DOI <https://doi.org/10.11606/D.8.2014.tde-21052015-113557>. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-21052015-113557/pt-br.php>. Acesso em: 14 jun. 2024.

CAPÍTULO 6

Atuação das vereadoras nos municípios do Acre: as câmaras de Rio Branco, Cruzeiro do Sul e Xapuri

Matteo de Barros Manes

Bruno Marques Schaefer

João Feres Júnior

1 Introdução

Neste capítulo, fazemos uma análise inicial da produção legislativa de vereadoras em três municípios do Acre — Cruzeiro do Sul, Rio Branco e Xapuri — utilizando dados compilados pelo Projeto Legal no Acre. A pesquisa evidencia a sub-representação das mulheres nas câmaras municipais e como essa desigualdade se reflete na quantidade de proposições apresentadas por elas. Ainda assim, observa-se a existência de diferenças significativas entre homens e mulheres quanto às temáticas abordadas nas proposições legislativas.

2 Produção legislativa

No Brasil, as mulheres constituem um grupo historicamente sub-representado no cenário político. Na Câmara dos Deputados, por exemplo, a proporção de assentos ocupados por mulheres nunca ultrapassou 18%, apesar de elas representarem a maioria do eleitorado. Essa realidade se repete no Acre. Em capítulos anteriores, demonstramos que a proporção de candidatas eleitas para quase todos os cargos é reduzida, refletindo uma tendência observada em âmbito nacional. No caso das câmaras municipais, a ocupação de cadeiras por mulheres nunca superou 21%, sendo as médias ainda menores quando se consideram períodos com mais de uma eleição.

Esse cenário tem implicações diretas na representação dos interesses das mulheres nas instâncias decisórias. Outros estudos indicam que a atuação de parlamentares mulheres no legislativo federal difere da de seus colegas homens

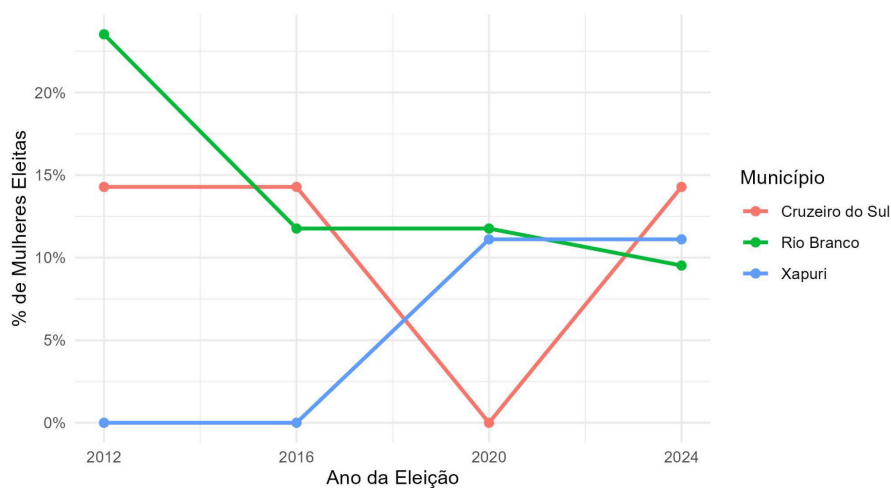
(Scheidweiler; Oliveira; Sousa, 2023). Neste capítulo, apresentamos uma análise inicial da produção legislativa de vereadoras em três municípios do Acre, visando identificar possíveis diferenças em relação ao restante das câmaras municipais.

Foram utilizados dados referentes às proposições legislativas apresentadas nas Câmaras Municipais de Cruzeiro do Sul e Xapuri, entre 2016 e 2024, e de Rio Branco, entre 2018 e 2024. Das 1.621 proposições disponíveis no banco de dados do projeto Legal, 553 são de autoria individual de vereadores, excluindo-se aquelas propostas por órgãos do Legislativo. Dentre essas, 94 foram apresentadas por vereadoras: 74 de Rio Branco, 15 de Cruzeiro do Sul e apenas 5 de Xapuri.

O Gráfico 1 apresenta a porcentagem de cadeiras conquistadas por mulheres nas Câmaras Municipais, considerando as eleições de 2012 a 2024. Em todos os municípios analisados, observa-se uma expressiva sub-representação feminina, com uma média de apenas 16,7% de vereadoras eleitas ao longo do período.

No caso de Xapuri, a baixa participação de vereadoras na autoria de proposições legislativas pode ser diretamente relacionada à sua escassa presença no Legislativo. Apenas duas mulheres foram eleitas para a câmara municipal entre 2012 e 2024: Alarice Botelho (PT), em 2020, e Kikinha Cordeiro (PDT), em 2024, sendo que duas legislaturas transcorreram sem nenhuma representante feminina. Como o período analisado para proposições não inclui a legislatura com início em 2025, apenas o mandato de Alarice foi considerado. Consequentemente, todas as cinco proposições identificadas em Xapuri são de sua autoria.

Gráfico 1 - Porcentagem de vereadoras eleitas por município, por eleição

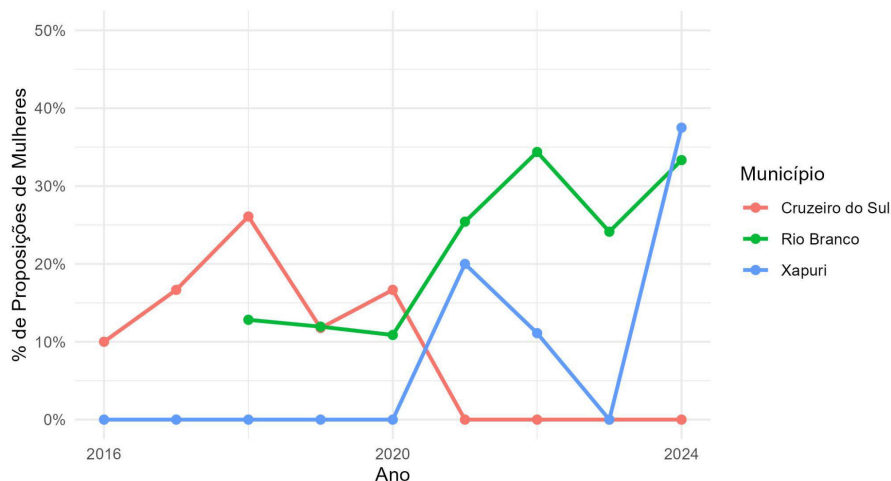


Fonte: elaboração própria, a partir de dados do TSE.

Cruzeiro do Sul também tem uma legislatura sem vereadora, com nenhuma eleita em 2020, e duas mulheres eleitas em todas as outras três eleições. Já em Rio Branco, houve ao menos duas vereadoras eleitas em todos os anos considerados, com destaque para 2012, quando quatro das 17 cadeiras foram ocupadas por mulheres. Em 2024, embora o número absoluto de vereadoras eleitas tenha se mantido, a ampliação da Câmara Municipal de 17 para 24 cadeiras resultou em uma diminuição da proporção de assentos ocupados por mulheres.

O Gráfico 2 apresenta a porcentagem de proposições legislativas cuja autoria é atribuída a uma vereadora — considerando-se apenas aquelas em que a primeira assinatura é feminina. A média geral de participação das vereadoras na produção legislativa equivale a 17,0%, valor semelhante à média de ocupação das cadeiras por mulheres nas câmaras analisadas. No entanto, é notável o caso de Rio Branco, onde, entre 2021 e 2024, as vereadoras foram responsáveis por 27,3% das proposições, mesmo ocupando apenas duas cadeiras, o que corresponde a 11,1% do total. Em Xapuri e Cruzeiro do Sul, a média de proposições apresentadas por mulheres é inferior, o que se explica pela ausência de vereadoras em algumas legislaturas.

Gráfico 2 - Porcentagem de proposições apresentadas por vereadoras, por ano

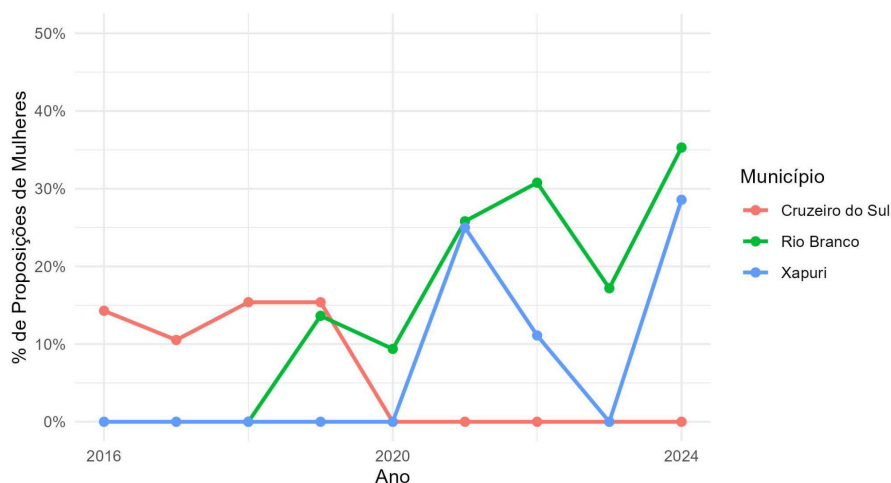


Fonte: elaboração própria.

No Gráfico 3, realizamos o mesmo exercício anterior, desta vez considerando apenas as proposições aprovadas. Há uma leve redução na participação das vereadoras nos três municípios, com a média caindo para 14,6% das proposições aprovadas. A maior queda ocorre em Cruzeiro do Sul, onde o percentual passa de 9,5% para 6,3%. Ainda assim, os índices se mantêm relativamente próximos à proporção de cadeiras ocupadas por mulheres nas respectivas câmaras.

Em Rio Branco, novamente se destaca a maior produtividade das vereadoras na legislatura de 2021-2024, quando foram responsáveis por 23,9% das proposições aprovadas, desempenho significativamente superior à sua representação numérica no Legislativo.

Gráfico 3 - Porcentagem de proposições aprovadas por vereadoras, por ano



Fonte: elaboração própria.

A seguir, destacamos as temáticas destas proposições. A Tabela 1 apresenta a distribuição dos temas das proposições de autoria de vereadoras em cada um dos municípios. Vale ressaltar que, em Xapuri, foram identificadas apenas cinco proposições de autoria feminina, de modo que cada uma corresponde a 20% do total analisado naquele município. Para Rio Branco, onde o volume de proposições é mais expressivo, observa-se uma predominância de temas relacionados aos Direitos Humanos.

Em estudo anterior, mostramos que a categoria de proposições Honoríficas e Simbólicas era a mais frequente na Câmara de Rio Branco (Manes *et al.*, 2025). No entanto, os dados aqui mostram que essa prevalência se deve majoritariamente à atuação dos vereadores homens. De fato, eles são responsáveis por 87,9% da produção simbólica, que representa 28,3% de toda a sua produção legislativa. Entre as vereadoras, esse tipo de proposição corresponde a apenas 14,9% do total apresentado.

Tabela 1 - Distribuição temática das proposições apresentadas por vereadoras

Situação	Cruzeiro do Sul (%)	Rio Branco (%)	Xapuri (%)
Direitos Humanos	20,0	25,7	0,0
Honoríficos e Simbólicos	33,3	14,9	0,0
Saúde	13,3	14,9	0,0
Educação, Cultura e Esportes	0,0	10,8	20,0
Política e Administração Pública	6,7	10,8	40,0
Declaração de Utilidade Pública	20,0	6,7	20,0
Cidades e Transportes	6,7	6,7	0,0
Economia	0,0	2,7	20,0
Meio Ambiente e Energia	0,0	2,7	0,0
Outros	0,0	4,5	0,0

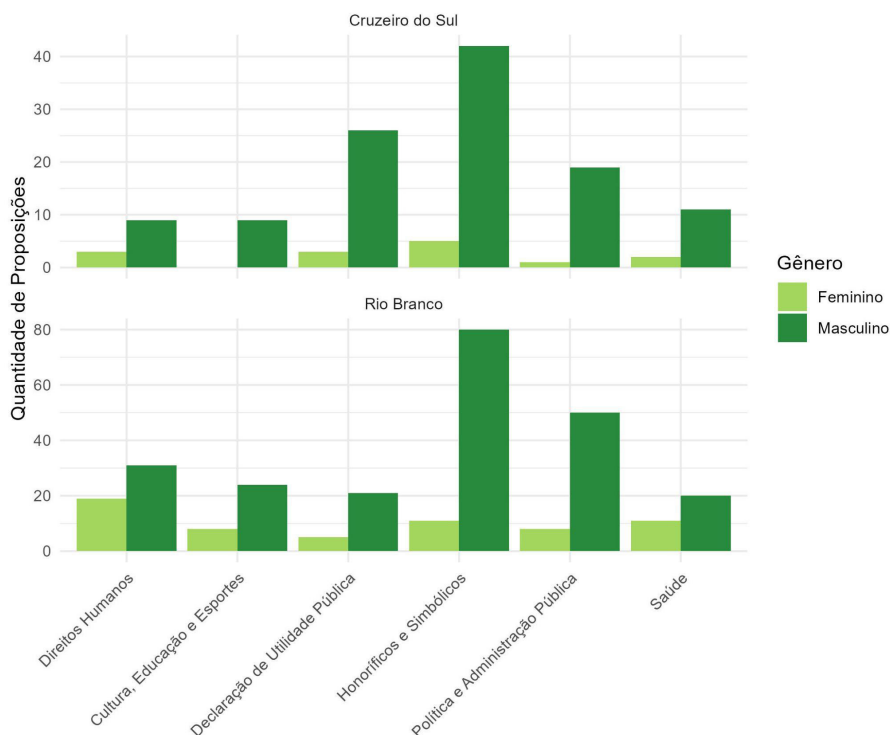
Foram consideradas as proposições legislativas apresentadas nas Câmaras Municipais de Cruzeiro do Sul e Xapuri, no período de 2016 a 2024, e de Rio Branco, entre 2018 e 2024. Cada proposição é classificada como pertencente à apenas uma das temáticas.

Fonte: elaboração própria.

Já em Cruzeiro do Sul, essa diferença é menos notável. Enquanto 89,4% da produção simbólica é de autoria dos vereadores homens, isso acontece mais pela sub-representação de mulheres do que de um padrão diferente de suas proposições. Simbólicos são 33,3% de toda produção das mulheres, e 30,2% da produção dos homens.

Para visualizar a diferença entre as proposições de homens e mulheres, o Gráfico 4 apresenta o total de matérias apresentadas dos dois grupos para os seis temas mais frequentes. Nesta análise, preferimos excluir Xapuri por conta do pequeno número de iniciativas.

Gráfico 3 - Número total de proposições apresentadas por vereadores homens e mulheres nas câmaras municipais de Cruzeiro do Sul e Rio Branco para os principais temas



Fonte: elaboração própria.

Aqui fica mais clara a expressividade da participação das mulheres na temática de Direitos Humanos em Rio Branco. Apesar de terem ocupado, em média, 15,7% das cadeiras da câmara dos vereadores do município, elas foram responsáveis por 38,0% de toda produção desse tema. A participação dessas vereadoras também é maior em matérias de Saúde, com 35,5% de todas as proposições apresentadas. A mesma coisa se repete em Cruzeiro do Sul. Foram apenas 9,5% das cadeiras ocupadas por mulheres, mas 25% da produção em Direitos Humanos e 15,4% em Saúde.

Essa diferença já havia sido observada no Congresso Nacional, com maior participação das mulheres nas temáticas de Direitos Humanos e Saúde (Scheidweiler; Oliveira; Sousa, 2023).

3 Conclusões

Ainda de forma preliminar, nossa análise aponta a existência de diferenças entre a produção legislativa de vereadoras e vereadores. No que diz respeito à produtividade e à taxa de aprovação de proposições, não foram identificadas diferenças significativas entre homens e mulheres nos municípios de Xapuri e Cruzeiro do Sul. Já em Rio Branco, durante a legislatura de 2021-2024, as vereadoras se destacaram por uma produção legislativa proporcionalmente superior ao número de cadeiras que ocuparam na câmara.

Ao focarmos as temáticas abordadas na produção legislativa, as diferenças tornam-se mais evidentes. Em Rio Branco e Cruzeiro do Sul, as vereadoras se concentraram, proporcionalmente, em maior grau do que seus colegas homens, em proposições relacionadas aos Direitos Humanos e à Saúde. Isso sugere que a produção legislativa dessas câmaras poderia assumir contornos distintos, caso houvesse uma representação mais significativa de mulheres.

Mostramos que as mulheres conquistaram um espaço reduzido nas câmaras municipais dos três municípios analisados. Em três legislaturas, não houve sequer uma vereadora eleita, resultando em uma média de apenas 16,7% de representação feminina ao longo do período considerado. No caso de Xapuri, onde a atuação do Legislativo já é menos expressiva na produção legislativa, apenas cinco proposições foram de autoria da única vereadora eleita durante todo o intervalo analisado.

Um próximo passo desta investigação seria analisar em profundidade o conteúdo das proposições apresentadas pelas parlamentares. Tal análise pode revelar se, além das diferenças quantitativas, há também distinções nos conteúdos abordados, indicando possíveis especificidades na atuação legislativa das mulheres.

Referências

MANES, M. de B. *et al.* Legislativo Municipal do Acre: análise das proposições legislativas de Rio Branco, Cruzeiro do Sul e Xapuri. **Laboratório de Estudos Geopolíticos da Amazônia Legal**, 2025.

SCHAEFER, B. M. *et al.* **Projeto Legal-Acre**. 26 fev. 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.17605/OSF.IO/EC395>. Acesso em: 10 maio de 2025.

SCHEIDWEILER, G.; OLIVEIRA, A. C. S.; SOUSA, J. K. L. L. de. Mulheres Parlamentares e Representação Substantiva no Brasil. **Revista Estudos Feministas**, v. 31, p. e79898, maio 2023.

PARTE III

EXECUTIVOS MUNICIPAIS
E POLÍTICAS PÚBLICAS

CAPÍTULO 7

Executivos municipais no Acre: padrões de reeleição

Bruno Marques Schaefer

Matteo de Barros Manes

João Feres Júnior

1 Introdução

O objetivo deste capítulo é analisar, de maneira histórica e comparada, dados da reeleição de prefeito no estado do Acre. O banco de dados utilizado pode ser encontrado no repositório Open Science Framework (Schaefer *et al.*, 2024). Ali constam também todos os materiais necessários para a replicação dos resultados aqui apresentados.

Buscamos responder aqui a seguinte pergunta: qual o padrão de tentativas de reeleição e vitórias dos incumbentes? Esta questão é importante, entre outras razões, porque, atualmente, o debate sobre o fim da reeleição está no Congresso Nacional. Há uma série de novas propostas de emendas à Constituição. Como exemplo, citamos a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 12, de 2022, que propõe o fim da reeleição para mandatos executivos no Brasil e a unificação das eleições (Senado, 2022).

Analisamos dados de todo o Brasil, comparando o caso acreano com os demais estados da Amazônia Legal e do restante do Brasil. Os resultados indicam padrões sazonais de reeleição nos municípios, com números baixos em 2016, crescimento em 2020 e números recordes em 2024. O caso acreano segue esta tendência.

2 Reeleição de prefeitos

A aprovação do instituto da reeleição no Brasil, por meio da Emenda Constitucional nº 16/1997, foi envolta em uma série de polêmicas relacionadas ao seu

processo, mas também às suas consequências. A ideia de que chefes do Executivo poderiam tentar um mandato adicional é criticada por, supostamente, favorecer os incumbentes, que detêm a máquina governamental, incentivar a corrupção, gerar ciclos político-orçamentários, entre outros problemas (Batista, 2013; Frey, 2021).

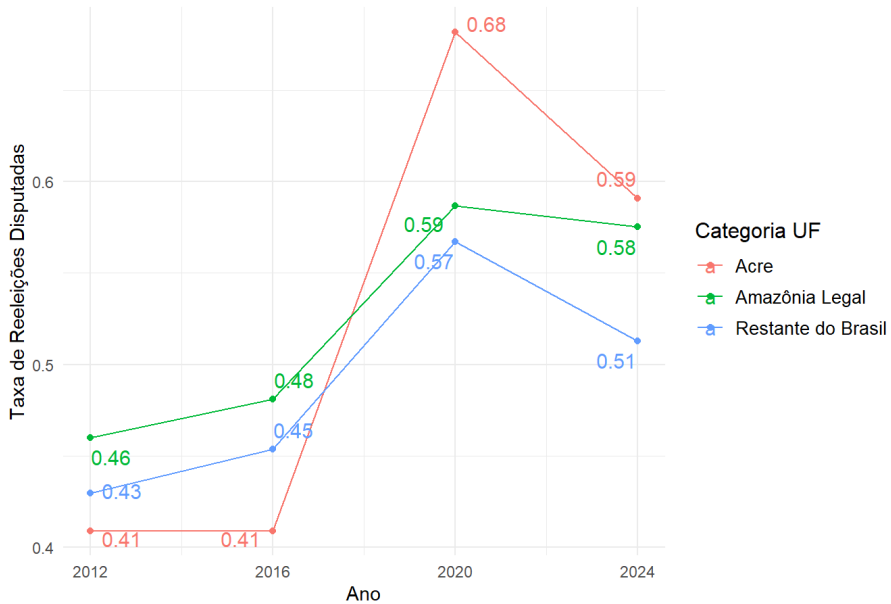
Na Ciência Política e na Economia, a literatura se divide sobre as causas e consequências da reeleição. Em relação às consequências, parte dos trabalhos sustenta que a reeleição reforça *accountability* eleitoral, defendendo que prefeitos (ou governantes, em geral) no primeiro mandato têm incentivos a serem fiscalmente responsáveis, sinalizando boa gestão para o eleitorado como forma de maximizar suas chances de obter um mandato consecutivo. Por outro lado, há trabalhos que apontam que o instituto da reeleição pode gerar mais corrupção, mau direcionamento de políticas públicas e dar vantagens eleitorais aos incumbentes em relação a candidaturas desafiantes.

Para além das consequências da reeleição, há também a discussão sobre as chances de vitória. Há grandes debates sobre possíveis vantagens dos incumbentes na disputa eleitoral. Por um lado, pesquisadoras apontam para chances maiores de vitória aos candidatos que buscam a reeleição e, por outro, há evidências de desvantagens aos incumbentes (Araujo Júnior; Pires, 2020; Brambor; Ceneviva, 2012). Fatores como o desempenho à frente do mandato, capacidade de arrecadação de recursos e características da economia e da política local podem ajudar a explicar as diferentes sortes dos candidatos à reeleição (Cavalcante, 2015; Peixoto *et al.*, 2021).

3 Resultados

Na figura 1, apresentamos a taxa de reeleições disputadas nas últimas quatro eleições municipais. O dado indica a proporção de candidatos à reeleição entre o total de candidatos a prefeito, em média, para o estado do Acre, os demais estados da Amazônia Legal e do Brasil. Há padrões semelhantes nas taxas entre os pleitos, sendo que, em 2020, de cada 10 candidatos a prefeito no Acre, 7 eram incumbentes.

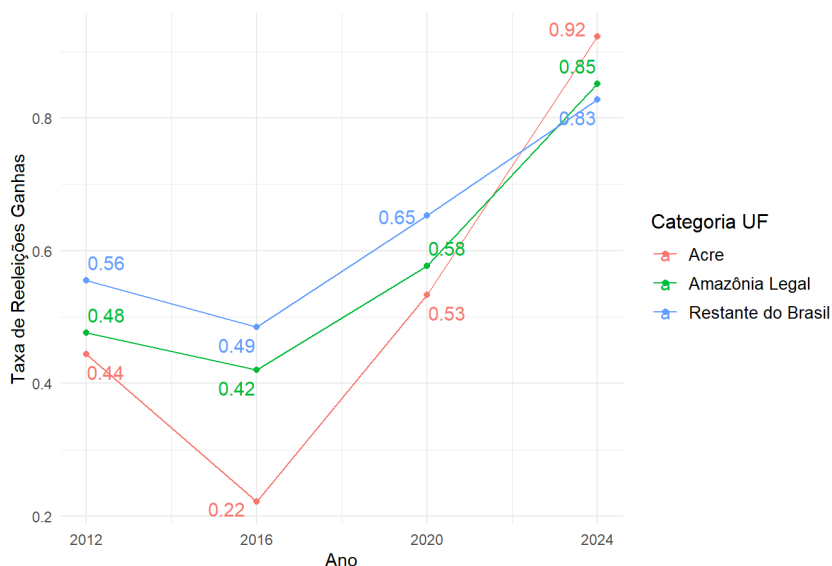
Figura 1: Taxa de reeleições disputadas



Fonte: elaboração própria.

Na figura 2 analisamos o sucesso da empreitada. Ou seja, a média da proporção de candidatos à reeleição que se elegeram entre o total de candidatos. Em 2016, ano de crise econômica, política e emergência de figuras políticas outsiders, a taxa de reeleição no Brasil foi de cerca de 50%. Ou seja, de cada 100 prefeitos que buscaram novo mandato, 50 foram bem-sucedidos. Esse número é de 42 na Amazônia Legal e 22 no Acre. Em 2020, os resultados são melhores para os incumbentes, mas sem comparação com 2024. No último pleito municipal, a taxa de reeleição no Acre foi de 0,92 (ou 92%), 0,85 na Amazônia Legal e 0,83 no restante do Brasil.

Figura 2: Taxa de reeleições ganhas



Fonte: elaboração própria.

O salto expressivo do sucesso sugere uma revalorização dos incumbentes e reforça a hipótese de que, em momentos de maior estabilidade ou de melhor desempenho percebido, o eleitorado tende a preferir a continuidade administrativa, premiando os prefeitos em exercício. Outros fatores também podem estar relacionados, como situação de relativa estabilidade política e econômica em nível nacional (ao menos em comparação com 2016), e mais recursos para investimento nos municípios via emendas parlamentares.

Eleições municipais têm impacto sobre os resultados nas Assembleias Legislativas e na Câmara dos Deputados. Logo, é razoável supor que prefeitos reeleitos atuem como cabos eleitorais de seus deputados (estaduais e federais). No caso do Acre, o PP (partido do governador Gladson Cameli) foi o grande vencedor das eleições municipais (14 das 22 prefeituras do estado, sendo que seis foram de prefeitos reeleitos), seguido por PL (duas prefeituras, Rio Branco e Epitaciolândia - reeleição no caso de Rio Branco), Republicanos (duas prefeituras — uma reeleição) e MDB (reeleição), PDT (único partido que perde reeleição no estado — Tarauacá), União (reeleição) e PSD, com uma cada.

4 Conclusões

Este breve capítulo mostra que a análise histórica e comparada dos dados de reeleição no Acre revela padrões relevantes para a discussão atual sobre a continuidade ou o fim da reeleição para cargos executivos no Brasil. Apesar de oscilações ao longo dos anos, o Acre apresenta taxas de tentativa de reeleição relativamente similares às de outras regiões.

Ao investigar a taxa de sucesso dos incumbentes, observamos que o ambiente eleitoral é sensível a crises políticas e econômicas, como ficou evidente em 2016, mas também capaz de mudanças rápidas, como demonstrado pelos resultados de 2024.

O Acre, que em 2016 teve uma das taxas de reeleição mais baixas do país, passou a liderar o índice de sucesso dos prefeitos incumbentes em 2024, indicando uma recuperação expressiva. Esse comportamento sugere que fatores conjunturais — como a gestão local frente a desafios econômicos, a capacidade de mobilização política, reputação dos gestores e situação econômica do país - podem ser determinantes para o sucesso nas urnas, modulando os efeitos de regras institucionais como a possibilidade de reeleição.

Referências

ARAUJO JÚNIOR, A. F. de; PIRES, T. S. A vantagem do incumbente nas eleições municipais e estaduais brasileiras: um estudo de 2000 a 2018. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 71, n. 1, 2020. DOI <https://doi.org/10.21874/rsp.v71i1.3992> Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3992>. Acesso em: 11 maio 2024.

BATISTA, M. Incentivos da dinâmica política sobre a corrupção: reeleição, competitividade e coalizões nos municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, SP, v. 28, p. 87-106, jun. 2013. DOI <https://doi.org/10.1590/S0102-69092013000200006>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/9NJQYfMqq4GXrRzsxmdbmnM/?lang=pt>. Acesso em: 15 jun. 2024.

BRAMBOR, T.; CENEVIVA, R. Reeleição e continuísmo nos municípios brasileiros. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, SP, v. 93, p. 9-21, jul. 2012. DOI <https://doi.org/10.1590/S0101-33002012000200002>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/9K5PyP8FrPjfByKsFb46s3k/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 18 abr. 2024.

BRASIL. Senado Federal. **PEC 12/2022**. Brasília: Senado Federal, 2022. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/153068>. Acesso em: 17 abr. 2025.

CAVALCANTE, P. Vale a pena ser um bom prefeito? Comportamento eleitoral e reeleição no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, SP, v. 21, n. 1, p. 87-104, 2015. DOI <https://doi.org/10.1590/1807-019121187>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/8jyx6pRHrcVxkCbFvbxM3gH/?lang=pt>. Acesso em: 30 jul. 2024.

FREY, A. Do Reelection Incentives Improve Policy Implementation? Accountability versus Political Targeting. **Quarterly Journal of Political Science**, Hanover, MA, USA, v. 16, p. 35-69, 2021. DOI <https://doi.org/10.1561/100.00019089>. Disponível em: <https://www.emerald.com/qjps/article-abstract/16/1/35/1330261/Do-Reelection-Incentives-Improve-Policy?redirectedFrom=fulltext>. Acesso em: 25 set. 2024.

PEIXOTO, V. de M. *et al.* Uma análise dos determinantes da reeleição de prefeitos nos municípios brasileiros em 2016. **Agenda Política**, São Carlos, SP, v. 9, p. 86-117, 2021. DOI <https://doi.org/10.31990/agenda.2021.3.3%20>. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/646>. Acesso em: 4 maio 2024.

SCHAEFER, B. M. *et al.* Projeto Legal-Acre. **OSF**, Rio Branco, AC, 26 fev. 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.17605/OSF.IO/EC395>. Acesso em: 17 abr. 2025.

CAPÍTULO 8

Eleições municipais no Acre: políticas públicas e desafios

Bruno Marques Schaefer

João Feres Júnior

Matteo de Barros Manes

1 Introdução

O objetivo deste capítulo é analisar, de maneira histórica e comparada, os resultados de uma série de políticas públicas dos municípios do estado do Acre. Com isso, colocamos em tela os desafios para prefeitos/as e vereadores/as que serão eleitos/as no pleito que se avizinha. Os dados utilizados neste capítulo podem ser encontrados no repositório Open Science Framework (Schaefer *et al.*, 2024). Ali constam também todos os materiais necessários para a replicação dos resultados aqui apresentados.

Para selecionar os dados administrativos expostos neste capítulo, analisamos os programas de governo dos candidatos a prefeito de Rio Branco e outras cidades acreanas, disponíveis no DivulgaCand¹. A partir dos programas, extraímos as palavras mais frequentes, de modo a observar quais os tópicos mais abordados pelos candidatos. Utilizamos a ferramenta online *Voyant Tools*². Estas envolvem temáticas como saúde, educação, mobilidade, assistência, água (ligada a saneamento) e segurança. Consideramos que os programas são uma *proxy* para um diagnóstico das questões mais candentes na disputa eleitoral.

Este capítulo apresenta uma análise abrangente das políticas públicas nos municípios do Acre, com foco nas áreas de educação, saúde, saneamento, transportes e segurança. Os resultados destacam a evolução dos indicadores nessas áreas ao longo dos anos, revelando tanto avanços quanto desafios persistentes. Na

1 TSE. Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/NORTE/AC/2045202024/10001984285/2024/01392>. Acesso em: 21 Ago. 2024.

2 *Voyant Tools*. Disponível em: <https://voyant-tools.org/>. Acesso em: 21 ago. 2024.

educação, por exemplo, embora o IDEB tenha mostrado um crescimento contínuo, os municípios do Acre ainda apresentam médias inferiores à nacional. No campo da saúde, a cobertura de atenção básica no Acre é uma exceção positiva, superando a média nacional e dos estados da Amazônia Legal. Em contrapartida, a proporção da população com acesso à água potável e a taxa de feminicídios continuam sendo preocupações significativas que necessitam de maior atenção das políticas públicas.

Road-map: o estudo está organizado em três seções principais, além desta introdução. Na segunda seção, tratamos de descrever, brevemente, o papel das políticas públicas ao nível municipal. Na terceira, indicamos os resultados de uma série de políticas, incluindo uma análise detalhada dos dados, com gráficos e mapas para ilustrar as principais descobertas. Por fim, destacamos uma discussão geral e os desafios para os/as prefeitos/as eleitos/as no Acre em 2024.

2 Políticas públicas em nível municipal

O município é um objeto privilegiado de análise da Ciência Política, desde o período anterior à institucionalização da disciplina (Arruda, 2012; Forjaz, 1978; Leal, 2012). Para além da discussão acadêmica, porém, é importante considerar que o município é o *locus* para uma série de políticas públicas e, desde a Constituição de 1988, um ente da federação brasileira. Após a promulgação da Constituição, os municípios ganharam um *status* constitucional fortalecido e viram suas responsabilidades aumentarem de forma expressiva. Eles se tornaram os principais encarregados pela oferta de políticas sociais universais, como saúde, educação e assistência social, descentralizadas do governo federal. Com esse novo papel na execução de políticas sociais, juntamente com o aumento de suas receitas totais – provenientes tanto de recursos próprios quanto de transferências intergovernamentais –, os municípios passaram a desempenhar um papel ainda mais relevante como esfera de poder local dentro da federação. Nas palavras de Ulysses Guimarães: “As pessoas moram no município, não na União” (Castro; Azevedo, 2022).

Dito isso, é importante considerar as características socioeconômicas dos municípios, sua capacidade de arrecadação³, os padrões de competição política (Barros, 2017) e *accountability* (Speck; Silva, 2024), a eficácia na provisão de

3 O papel do município no federalismo brasileiro. Nexo Jornal. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/o-papel-do-municipio-no-federalismo-brasileiro>. Acesso em: 13 ago. 2024.

políticas (Cavalcante, 2014), entre outros fatores (Arretche, 2010). Com eleições municipais se avizinando, é importante considerar também os desafios que se colocam aos municípios.

Conforme Arretche (2010), o federalismo brasileiro, apesar de vários percalços, teve relativo sucesso na redução de desigualdades territoriais. Isso se deu por meio de regras que vinculam as receitas dos governos subnacionais ao gasto em políticas específicas. Conforme Arretche (2010, p. 602): “Estas limitam a autonomia decisória das unidades constituintes com relação à alocação de seus próprios recursos”. Atualmente, com a emenda n.º 95, de 2016⁴, o gasto mínimo em educação dos municípios deve ser de 25% do orçamento e 15% no caso da saúde (Vieira *et al.*, 2022). Mesmo assim, ainda há grandes diferenças entre os municípios quando consideradas suas características socioeconômicas, a capacidade de arrecadação tributária própria (via ISS, IPTU e ITBI), a formação de recursos humanos (Marenco, 2017), e os resultados na provisão de bens públicos. Nas próximas seções exploramos esses dados a partir da comparação no tempo (intervalo temporal de 2004 até 2022) e no espaço (o Acre, demais estados da Amazônia e do restante do Brasil).

3 Políticas e resultados

Como colocamos anteriormente, selecionamos dados de uma série de resultados de políticas a nível municipal. Utilizamos como critério principal, os tópicos que apareceram em programas de candidatos a prefeito de Rio Branco e de outras cidades do Acre. Focamos nos resultados da educação, por meio do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica); da saúde, por meio de dados de pré-natal adequado (Figueiredo *et al.*, 2012; Lima *et al.*, 2020), na cobertura da atenção básica; do saneamento (proporção da população atendida com água potável); dos transportes (custos de mobilidade) e da segurança (taxa de mortes violentas e feminicídios). Os dados foram coletados por meio do pacote do R base-dados (Dahis *et al.*, 2022).

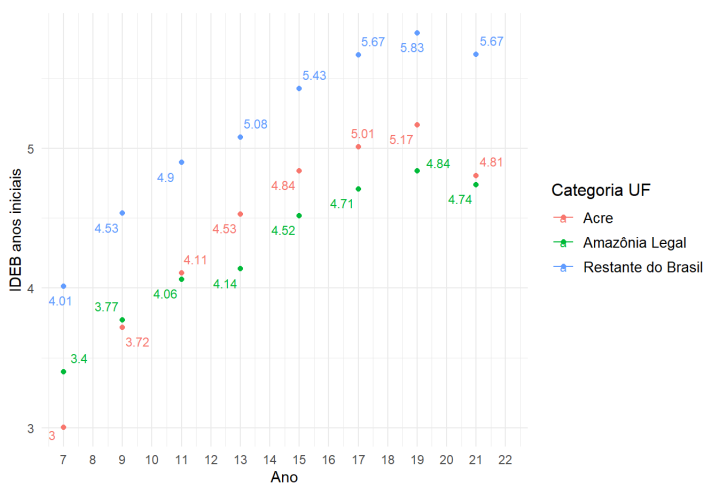
4 Emenda Constitucional no 95. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 13 ago. 2024.

3.1 Educação

Apesar de uma série de críticas (Soares; Soares; Santos, 2022; Bassani; Pínel, 2022)⁵, o IDEB é largamente utilizado como um dos critérios de avaliação da qualidade da educação brasileira. O IDEB foi criado em 2007 e: “[...] reúne, em um só indicador, os resultados de dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações. O IDEB é calculado a partir dos dados sobre a aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e das médias de desempenho no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB)”⁶.

Na figura 1, apresentamos os resultados das médias municipais do IDEB para os anos iniciais, discriminando o caso acreano, os demais estados da Amazônia Legal e o restante do Brasil (no eixo x, os valores indicam os anos, sendo 7 igual a 2007 e assim por diante).

Figura 1: IDEB



Fonte: elaboração própria.

5 Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb): Revisão Sistemática da Literatura. Meta: Avaliação - EBSCOhost. Disponível em: <https://openurl.ebsco.com/EPDB%3Aged%3A16%3A13424288/detailv2?sid=ebsco%3Aplink%3Ascholar&id=ebsco%3Aged%3A148237821&crl=c>. Acesso em: 25 ago. 2024.

6 Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb/indice-de-desenvolvimento-da-educacao-basica>. Acesso em: 25 ago. 2024.

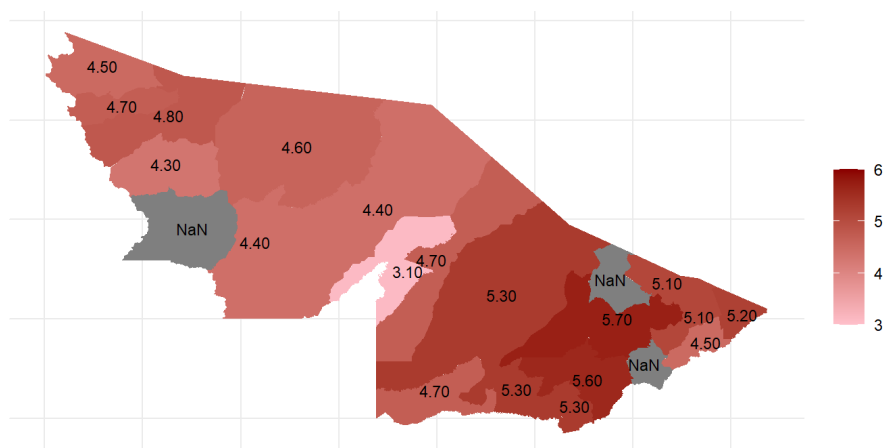
Embora todas as regiões apresentem um crescimento contínuo ao longo dos anos, a média do Acre e dos estados da Amazônia Legal é consistentemente inferior à média nacional. Isso pode indicar desafios regionais específicos que afetam a qualidade da educação nessas áreas, como menores investimentos, dificuldades de acesso e infraestrutura, ou outras questões socioeconômicas que impactam o desempenho educacional.

Como esperado, observa-se uma queda nos valores do IDEB durante os anos de pandemia, o que reflete o impacto significativo que a COVID-19 teve sobre a educação em todo o país (Dias; Ramos, 2022). Essa queda é um indicativo das dificuldades enfrentadas pelos sistemas educacionais para manter a qualidade do ensino durante este período, com a transição abrupta para o ensino remoto e a falta de acesso adequado à tecnologia, especialmente nas regiões mais vulneráveis.

Na figura 2, apresentamos a distribuição geográfica do IDEB no estado do Acre para o ano de 2021. Os valores indicam desigualdades dentro do estado no que concerne o desempenho educacional. Rio Branco possui o melhor valor (5,70), seguida de Xapuri (5,60).

Figura 2: Mapa IDEB

IDEB iniciais 2021

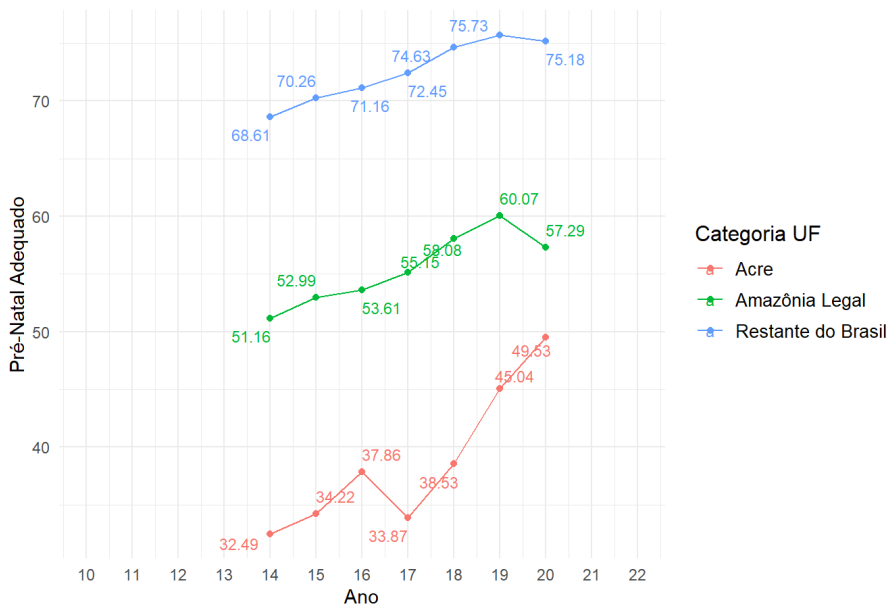


Fonte: elaboração própria.

3.2 Saúde

No caso da saúde, observamos os dados de Pré-Natal Adequado (Figura 3). Este valor envolve o: “[...] acompanhamento periódico e contínuo de todas as gestantes é para assegurar seu seguimento durante toda a gestação, em intervalos preestabelecidos (mensalmente, até a 28ª semana; quinzenalmente, da 28ª até a 36ª semana; semanalmente, no termo), acompanhando-as tanto nas unidades de saúde quanto em seus domicílios, bem como em reuniões comunitárias, até o momento do pré-parto/parto, objetivando seu encaminhamento oportuno ao centro obstétrico, assim como para a consulta na unidade de saúde após o parto”⁷. Os dados indicam que, apesar do crescimento do valor de Pré-Natal Adequado no caso acreano, o estado ainda se encontra em uma média inferior aos demais estados da Amazônia Legal, bem como o restante do Brasil.

Figura 3: Pré-Natal Adequado



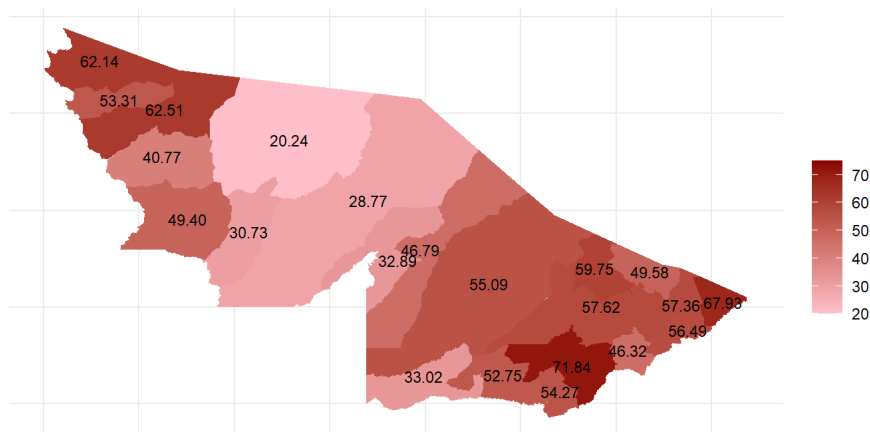
Fonte: elaboração própria.

⁷ Pré-natal. Ministério da Saúde. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/g/gravidez/pre-natal/pre-natal>. Acesso em: 25 ago. 2024.

Dentro do estado, os dados expostos na figura 4, indicam desigualdades. Xapuri, Acrelândia, Mâncio Lima e Cruzeiro do Sul apresentam os melhores indicadores. Enquanto municípios como Tarauacá, Feijó e Jordão estão com os piores valores. Para o ano de 2020, por exemplo, Tarauacá está mais de 50 pontos percentuais abaixo da média nacional.

Figura 4: Mapa Pré-Natal Adequado (%) em 2020

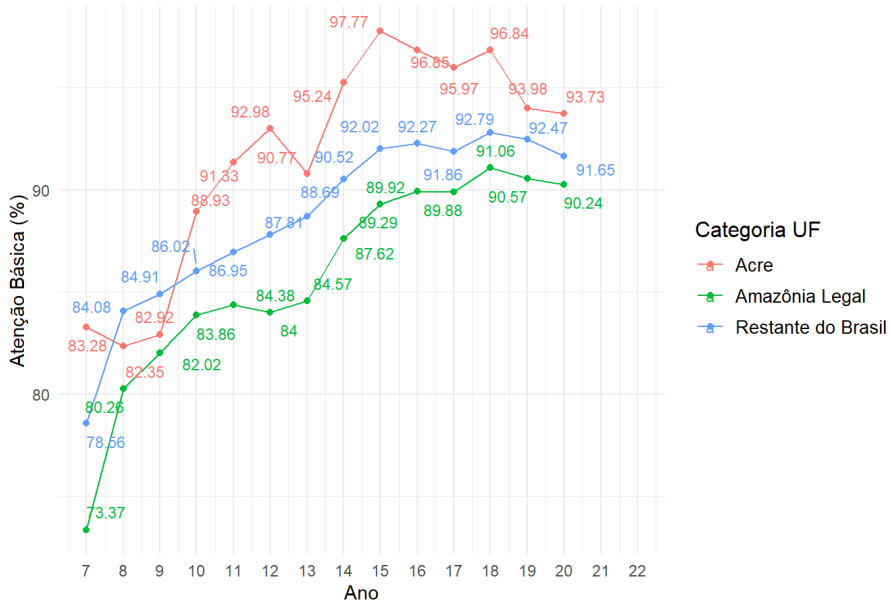
Pré-Natal Adequado (%) 2020



Fonte: elaboração própria.

A Figura 5 destaca a cobertura da atenção básica em saúde no Acre, comparando-a com a Amazônia Legal e o restante do Brasil. Diferentemente dos outros dados, aqui, o Acre se destaca positivamente, apresentando uma cobertura consistentemente superior à média das outras regiões. Isso indica um esforço significativo do estado em garantir que a população tenha acesso aos serviços básicos de saúde.

Figura 5: Atenção Básica



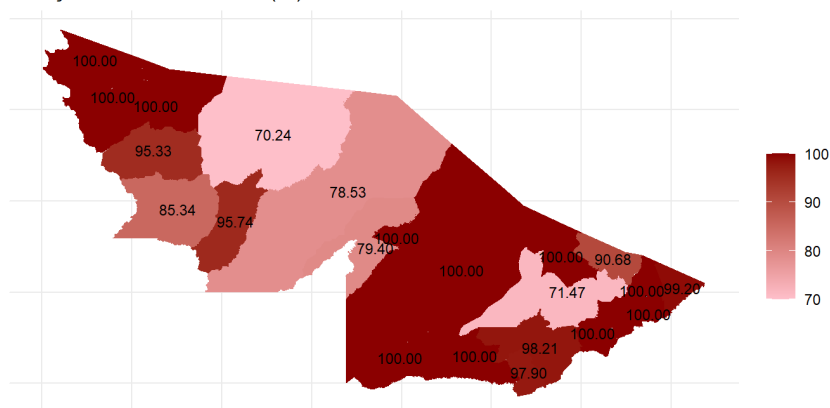
Fonte: elaboração própria.

Para o último da série, em média, o percentual da população coberta pela atenção básica é de 93,73%. Em termos da distribuição no estado, os dados indicam boa cobertura geral. O caso de Rio Branco, na figura 6, é destoante. O município, apesar de apresentar PIB que é mais de 50% do PIB acreano⁸, possui cobertura de atenção básica abaixo da média em mais de 25 pontos percentuais em relação aos municípios vizinhos.

8 Redação D. PIB dos municípios avança e Baixo Acre gera 63,2% da riqueza acreana. Notícias do Acre 2023. Disponível em: <https://agencia.ac.gov.br/pib-dos-municipios-avanca-e-baixo-acre-gera-632-da-riqueza-acreana/>. Acesso em: 26 ago. 2024.

Figura 6: Mapa Cobertura Atenção Básica (%) em 2020

Atenção Básica Cobertura (%) 2020

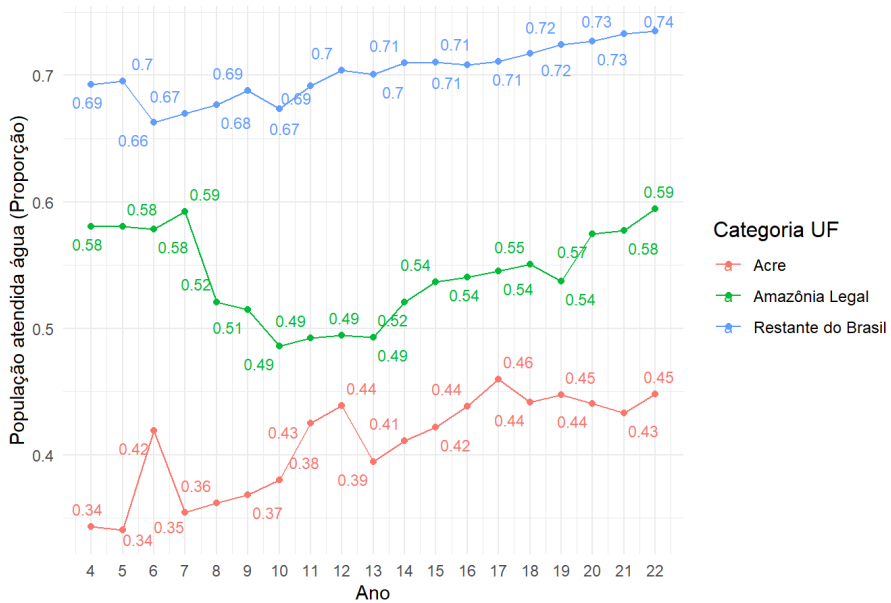


Fonte: elaboração própria.

3.3 Saneamento

A Figura 7 ilustra a proporção da população atendida com água potável adequada no Acre, em comparação com outras regiões do Brasil. Embora tenha havido melhorias, o Acre ainda está abaixo da média nacional, o que sinaliza a necessidade de investimentos contínuos em infraestrutura de saneamento básico. A falta de acesso adequado à água potável tem implicações diretas na saúde pública e na qualidade de vida, sendo essencial que políticas públicas sejam direcionadas para melhorar essa situação. Ponto bastante discutido em planos de governo dos candidatos à prefeitura pelo estado.

Figura 7: População atendida com água adequada (proporção)

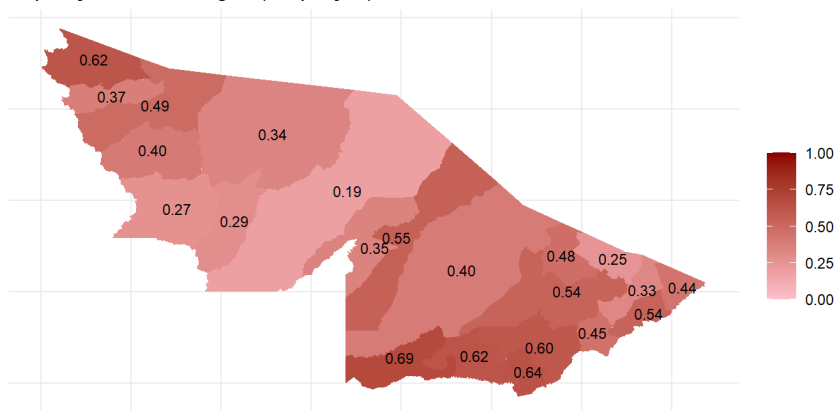


Fonte: elaboração própria.

Novamente, apresentamos um mapa com a distribuição do indicador ao longo do estado. Consideramos o último ano da série com dados disponíveis do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS). Os valores indicam, novamente, grandes desigualdades dentro do estado.

Figura 8: Mapa população atendida com água adequada (proporção) em 2022

População atendida água (Proporção) 2022



Fonte: elaboração própria.

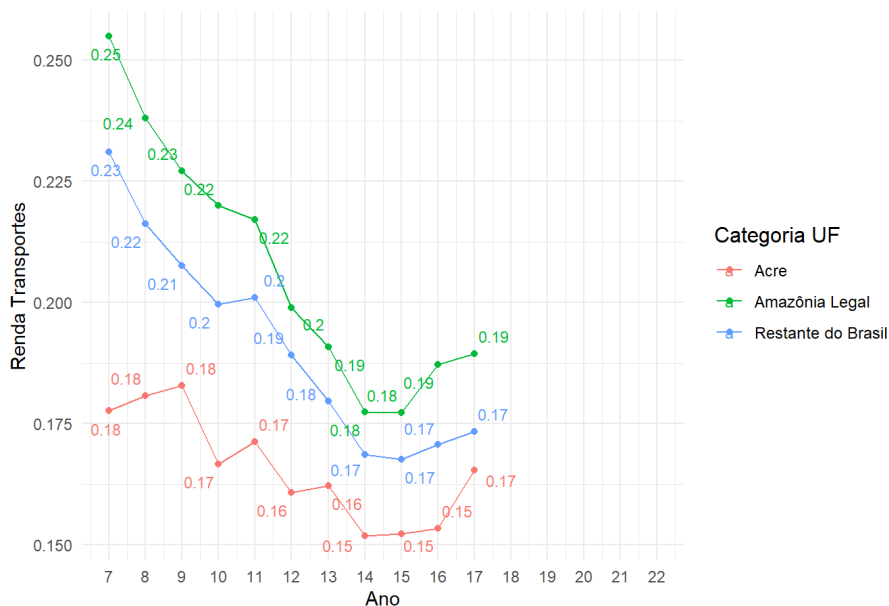
3.4 Transportes

Na figura 9, apresentamos os valores do comprometimento da renda de um salário-mínimo em tarifa transporte público, disponível pelo MobiliDADOS. O último ano da série é 2017 e os dados cobrem apenas capitais e regiões metropolitanas. O indicador demonstra queda da proporção do salário-mínimo gasto com transporte público ao longo de dez anos para os demais estados da Amazônia Legal e do restante do Brasil. Em Rio Branco, o valor se mantém estável. Em torno de 17% de um salário-mínimo é gasto mensalmente com tarifas. Atualmente, a tarifa na cidade é de R\$ 3,50, uma das menores do país⁹¹⁰, com parte do custo sendo subsidiado pela prefeitura.

9 Rio Branco possui a segunda menor tarifa de ônibus entre as capitais brasileiras - Jornal A Gazeta do Acre. Disponível em: <https://agazetadoacre.com/2023/01/noticias/geral/rio-branco-possui-a-segunda-menor-tarifa-de-onibus-entre-as-capitais-brasileiras/>. Acesso em: 26 ago. 2024.

10 Prefeitura de Rio Branco (AC) busca aprovação de novo subsídio de R\$ 11 milhões para o transporte coletivo, tentando manter preço da tarifa em R\$ 3,50. Diário do Transporte. 2023. Disponível em: <https://diariodotransporte.com.br/2023/11/14/prefeitura-de-rio-branco-ac-busca-aprovacao-de-novo-subsidio-de-r-11-milhoes-para-o-transporte-coletivo-tentando-manter-preco-da-tarifa-em-r-350/>. Acesso em: 26 ago. 2024.

Figura 9: Comprometimento da renda de um salário-mínimo em tarifa transporte público



Fonte: elaboração própria.

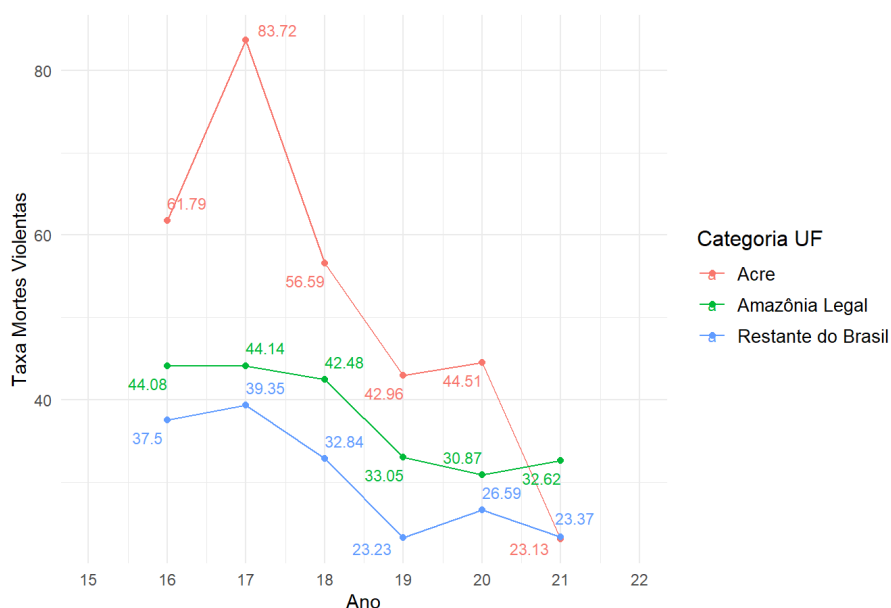
3.5 Segurança

Para analisar os dados de segurança pública, utilizamos dados do Atlas da Violência, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). O trabalho é feito em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), a partir dos dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) e do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN) do Ministério da Saúde. Assim como os dados de transporte, os valores se referem, sobretudo, a capitais. Apesar da segurança pública ser uma atribuição dos estados, há possíveis articulações entre níveis federativos na resolução de problemas e entrega de bens públicos.

Na figura 10, apresentamos os dados de mortes violentas (taxa por 100 mil habitantes). Os valores indicam um pico de violência no ano de 2017 e um decréscimo constante no caso acreano. Como apontado por uma série de pesquisas so-

bre violência no Brasil, os dados de homicídio devem ser vistos com cautela^{11 12 13}. Aspectos como a subnotificação de homicídios (mortes sem causa determinada) e possíveis armistícios entre facções criminosas podem explicar parte da queda recente de homicídios no Brasil. Entre 2021 e 2022, o número de homicídios cresceu quase 16% no Acre (conforme dados mais recentes do FBSP).

Figura 10: Mortes Violentas



Fonte: elaboração própria.

A Figura 11 destaca os índices de feminicídios no Acre, que estão entre os mais elevados do Brasil. Isso revela uma crise de violência de gênero que preci-

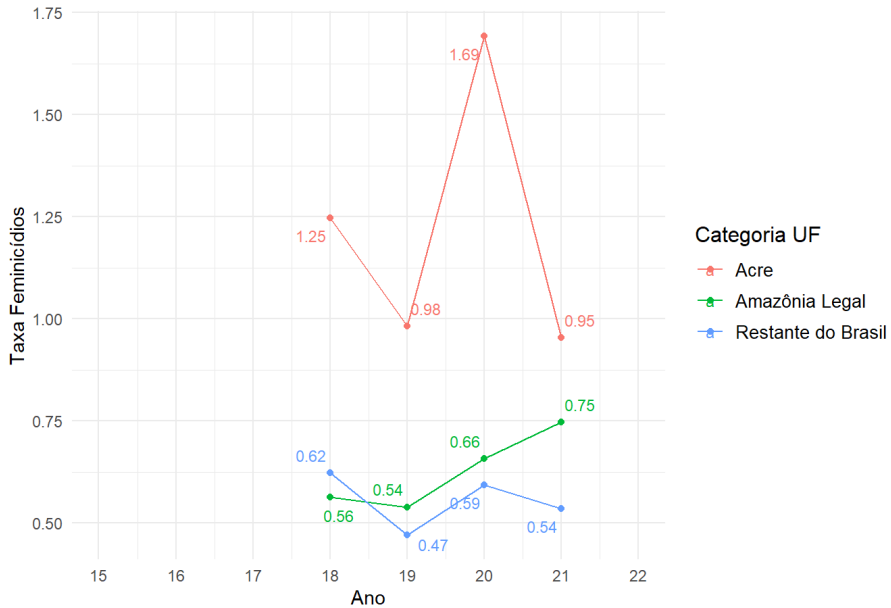
11 Queda do número de homicídios exige cautela. Fonte Segura. 2022. Disponível em: <https://fontesegura.forumseguranca.org.br/queda-do-numero-de-homicidios-deve-ser-entendida-em-toda-a-sua-complexidade/>. Acesso em: 26 ago. 2024.

12 Atlas: Mortes sem explicação e envelhecimento sustentam queda de homicídios. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2021/08/31/explicacao-queda-homicidios-brasil.htm>. Acesso em: 26 ago. 2024.

13 Queda de assassinatos mostra que estados reagiram e colocaram em prática programas de enfrentamento à violência. G1. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2022/02/21/queda-de-assassinatos-mostra-que-estados-reagiram-e-colocaram-em-pratica-programas-de-enfrentamento-a-violencia.ghtml>. Acesso em: 26 ago. 2024.

sa ser abordada por meio de políticas específicas de combate à violência contra a mulher, além de fortalecer redes de apoio e proteção para as vítimas.

Figura 11: Feminicídios



Fonte: elaboração própria.

4 Desafios

Os resultados destacam avanços importantes em algumas áreas, como a significativa cobertura de atenção básica em saúde no Acre, que supera a média nacional e os estados da Amazônia Legal. Outro ponto positivo é a redução nas taxas de mortes violentas, o que merece maior análise e decomposição de suas causas (em que medida é produto de ações de governos estaduais e municipais?). No entanto, o estudo também revela desafios persistentes, como o desempenho educacional abaixo da média nacional e as altas taxas de feminicídios, que colocam em evidência a necessidade de políticas mais robustas para enfrentar a violência de gênero.

Os prefeitos eleitos em 2024 enfrentarão o desafio de manter e expandir as políticas públicas que têm demonstrado sucesso. Ao mesmo tempo, será crucial abordar as áreas onde os indicadores são menos favoráveis, como a melhoria da qualidade educacional e a expansão da infraestrutura de saneamento básico. A questão dos feminicídios, em particular, envolve, não apenas políticas de segurança, mas também iniciativas de proteção e apoio às mulheres. Esses desafios demandam liderança comprometida e a implementação de políticas públicas que garantam um desenvolvimento mais equitativo e sustentável para todos os cidadãos do Acre.

Referências

ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados**, Rio de Janeiro, RJ, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010. DOI <https://doi.org/10.1590/S0011-52582010000300003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/Lrm7KQHYssvHZk6GmRrnfF/?lang=pt>. Acesso em: 22 abr. 2024.

ARRUDA, L. R. V. de. Por que Coronelismo, enxada e voto ainda é um clássico das Ciências Sociais. **Cadernos de Campo: Revista de Ciências Sociais**, Araraquara, SP, n. 16, 2012. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/cadernos/article/view/7317>. Acesso em: 15 jun. 2024.

BARROS, T.C. de A. N. **Competição política e eficiência municipal**: uma análise do efeito da competição eleitoral local nas políticas públicas. 2017. 151 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/27902>. Acesso em: 13 ago. 2024.

BASSANI, E.; PINEL, H. A escola como fábrica de índices e as “novas” formas de exclusão: os “inclassificáveis”. **Educação em Revista**, Curitiba, PR, v. 38, e83065, 2022. DOI <https://doi.org/10.1590/0104-4060.83065>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/J6ntHmd735hmPrPdv8qcGcm/?lang=pt>. Acesso em: 12 jul. 2024.

CASTRO, I. E. de; AZEVEDO, D. A. de. Porque é preciso falar de municípios e de geografia política. **Conhecer: debate entre o público e o privado**, Fortaleza, CE, v. 12, n. 29, p. 31-54, 2022. DOI <https://doi.org/10.32335/2238-0426.2022.12.29.8345>. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/8345>. Acesso em: 21 jul. 2024.

CAVALCANTE, P. A. Implementação municipal das políticas sociais: uma análise espacial. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 42, p. 239 -269, jan./jun. 2014. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/485>. Acesso em: 15 abr. 2024.

DAHIS, R. *et al.* **Data Basis (Base dos Dados)**: Universalizing Access to High-Quality, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.2139/ssrn.4157813>. Acesso em: 13 ago. 2024.

DIAS, E.; RAMOS, M. N. A Educação e os impactos da Covid-19 nas aprendizagens escolares. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 30, p. 859-870, 2022. DOI <https://doi.org/10.1590/S0104-40362022004000001>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/LTWGK6r8n6LSPPLRjvfl9qs/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 20 ago. 2024.

FIGUEIREDO, P. P. de. *et al.* Mortalidade infantil e pré-natal: contribuições da clínica à luz de Canguilhem e Foucault. **Rev Latino-Am Enfermagem**, Ribeirão Preto, SP, v. 20, n. 1, p. 201-210, jan./fev. 2012. DOI <https://doi.org/10.1590/S0104-11692012000100026>. Disponível em: https://revistas.usp.br/rlae/pt_BR/article/view/4496. Acesso em: 20 abr. 2024.

FORJAZ, M. C. S. Coronelismo, enxada e voto. **Revista de Administração de Empresas (RAE)**, São Paulo, SP, v. 18, n. 1, p. 105-108, 1978. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rae/article/view/39711/0>. Acesso em: 12 jul. 2024.

LEAL, V. N. **Coronelismo enxada e voto**. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras; 2012.

LIMA, S. S. de. *et al.* Avaliação do impacto de programas de assistência pré-natal, parto e ao recém-nascido nas mortes neonatais evitáveis em Pernambuco, Brasil: estudo de adequação. **Cad Saúde Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 36, n. 2, p. e00039719, 2020. DOI <https://doi.org/10.1590/0102-311X00039719>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/xjBngQW39sVH4q9Zj3P/?lang=pt>. Acesso em: 14 abr. 2024.

MARENCO, A. Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros. **Dados**, Rio de Janeiro, RJ, v. 60, n. 4, p. 1025-1058, out./dez. 2017. DOI <https://doi.org/10.1590/001152582017141>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/nscxmGgkMYvjgPJ9NCY8tZk/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 18 set. 2024.

SCHAEFER, B. M. *et al.* Projeto Legal-Acre. **OSF**, Rio Branco, Ac, 26 fev. 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.17605/OSF.IO/EC395>. Acesso em: 27 ago. 2024.

SOARES, D. J. M.; SOARES, T. E. A.; SANTOS, W. dos. O algoritmo do IDEB e as metas projetadas para a educação brasileira: uma análise estatístico-matemática. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, RJ, v. 31, n. 118, p. 1-25, jan./mar. 2023. DOI <https://doi.org/10.1590/S0104-40362022003003312>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/PjCsK4tm53TfqMtLqmYxXFM/?lang=pt>. Acesso em: 14 ago. 2024.

SPECK, B. W.; SILVA, A. C. da. A análise das Leis Orgânicas Municipais a partir do constitucionalismo na Ciência Política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, SP, v. 39, e39005, 2024. DOI <https://doi.org/10.1590/39005/2024>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/NRtJJxbpPP6Y7yNhT6BHwsK/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 23 maio 2024.

VIEIRA, F. S. *et al.* Gasto total dos municípios em atenção primária à saúde no Brasil: um método para ajuste da despesa declarada de 2015 a 2020. **Cad Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 5, p. e00280221, 2022. DOI <https://doi.org/10.1590/0102-311xpt280221>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/MnRQRzcnqxJCdjTBmmLQHhD/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 25 set. 2024.

CAPÍTULO 9

Executivos Municipais no Acre: tributação e composição da administração pública

Bruno Marques Schaefer

João Feres Júnior

Matteo de Barros Manes

1 Introdução

O objetivo deste capítulo é analisar, de maneira histórica e comparada, dados da administração pública nos municípios do estado do Acre. Coletamos informações sobre orçamento, peso da administração pública e composição de recursos humanos (Schaefer *et al.*, 2024).

O município é um objeto central da Ciência Política. Após a Constituição de 1988, é neste nível da estrutura federativa brasileira que a grande maioria das políticas públicas é implementada (Simoni; Salles, 2024). São os municípios os principais encarregados pela oferta de políticas sociais universais, como saúde, educação e assistência social, descentralizadas do governo federal.

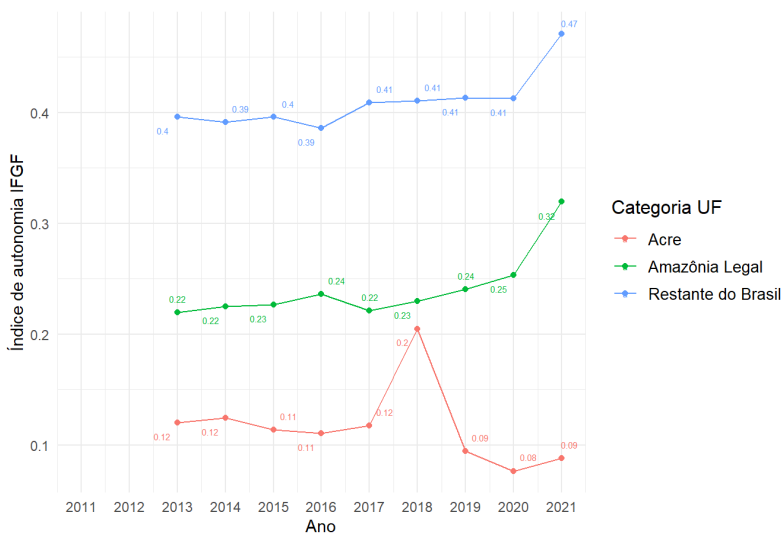
Apesar de consideráveis percalços (Abrucio *et al.*, 2020), o federalismo brasileiro teve relativo sucesso na redução de desigualdades territoriais. Isso se deu por meio de regras que vinculam as receitas dos governos subnacionais ao gasto em políticas específicas (Arretche, 2010), como saúde e educação. Mesmo assim, ainda há grandes diferenças entre os municípios quando consideradas suas características socioeconômicas, capacidade de arrecadação tributária própria (via ISS, IPTU e ITBI), formação de recursos humanos, e resultados na provisão de bens públicos. Nas próximas seções, exploramos esses dados a partir da comparação no tempo (intervalo temporal de 2011 até 2021) e no espaço (o Acre, demais estados da Amazônia e o restante do Brasil).

2 Tributação

Um dos grandes desafios dos municípios brasileiros envolve o seu financiamento. Apesar das cidades possuírem instrumentos de arrecadação tributária própria (via ISS, IPTU e ITBI), a maioria delas depende, quase que exclusivamente, de transferências de outros entes (estados e União). Na figura 1, expomos dados do índice de autonomia da Firjan, um dos componentes do IFGF (Índice Firjan de Gestão Fiscal). O IFGF: “(...) é inteiramente construído com base em resultados fiscais oficiais, declarados pelas próprias prefeituras. Essas informações são disponibilizadas anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI)” (FIRJAN, 2024). O IFGF Autonomia é calculado através do cálculo: receita local menos a estrutura administrativa, dividido pela receita corrente líquida. Quanto mais próximo de 1, melhor a autonomia.

Os resultados indicam que, em média, os municípios acreanos estão em situação pior do que a média da Amazônia Legal e do restante do Brasil. A média é de situação crítica (abaixo de 0,4 pontos). É interessante perceber que no último ano da série, há melhoria da situação fiscal, mas não no caso acreano.

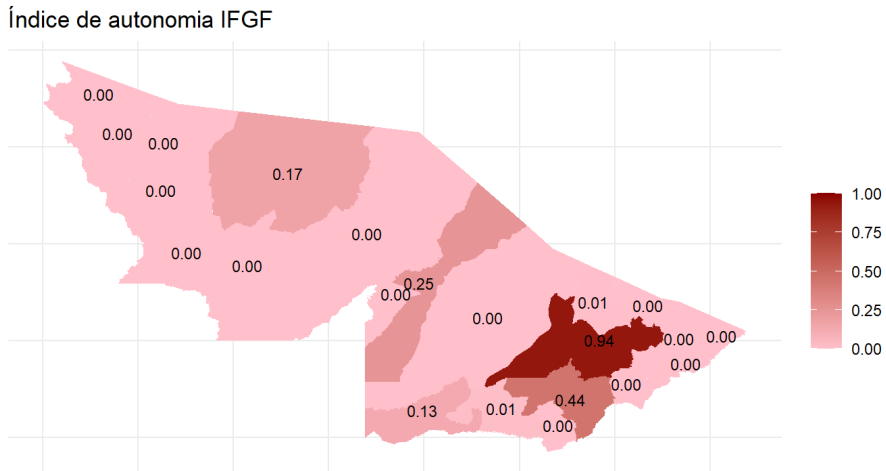
Figura 1: perspectiva histórica e comparada (IFGF Autonomia)



Fonte: elaboração própria.

Na figura 2, mostramos os dados dos municípios acreanos para o IFGF Autonomia em 2021. O único município com gestão de excelência conforme os critérios da FIRJAN (resultados superiores a 0,8 pontos) é Rio Branco. Na maioria dos municípios a situação é crítica, os recursos próprios arrecadados não dão conta de financiar a estrutura administrativa.

Figura 2: Distribuição no estado (IFGF autonomia)

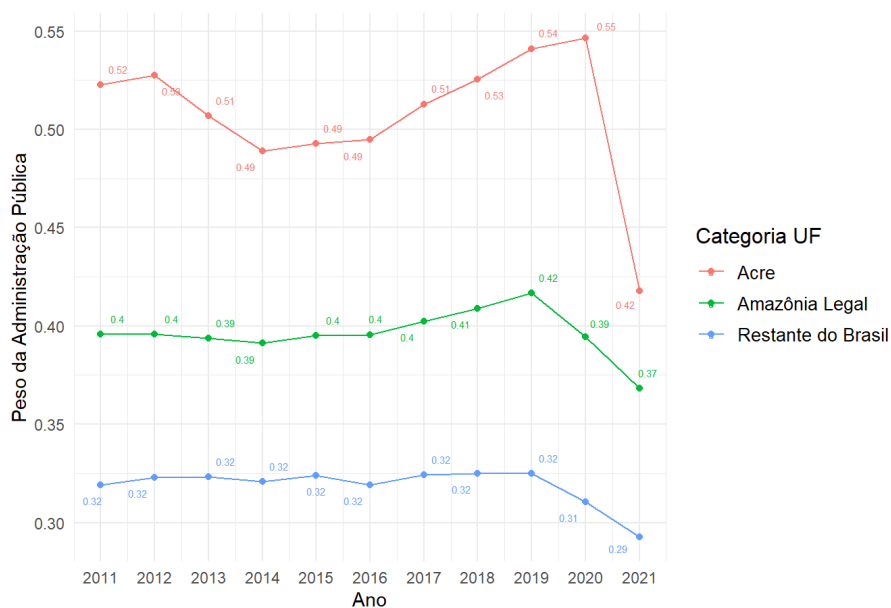


Fonte: elaboração própria.

3 Peso da administração pública

Apesar da situação fiscal complicada, os municípios acreanos, em média, possuem grande dependência de recursos públicos. Na figura 3, apresentamos dados do peso da administração pública na economia. Este valor é calculado pela divisão entre o Valor adicionado bruto a preços correntes da administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social e o Valor adicionado bruto do município. Extraímos os dados do IBGE (Dahis *et al.*, 2022). Em média, 50% dos valores gerados nos municípios do Acre provêm da administração pública (apesar da queda em 2021). No restante do Brasil esse valor é de 30%, e na Amazônia Legal de 40%.

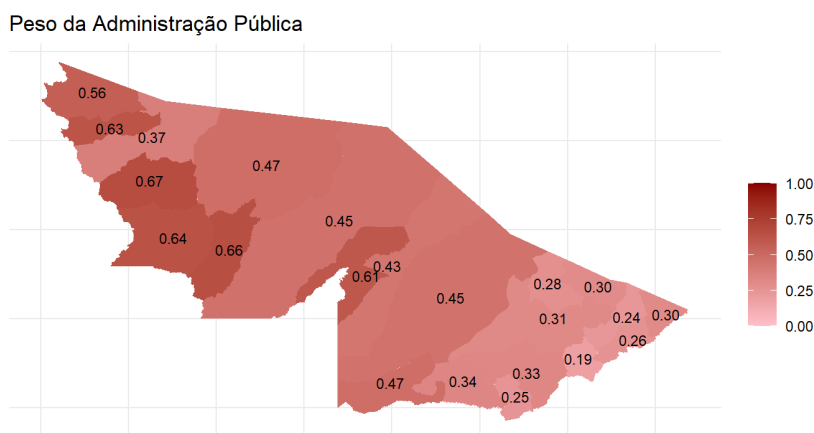
Figura 3: perspectiva histórica e comparada (peso da administração pública)



Fonte: elaboração própria.

Em relação à distribuição espacial do peso da administração pública, na figura 4 expomos os valores. Os municípios mais próximos de Rio Branco (31%) possuem, em média, valores menores dessa variável. Em especial, os municípios de Capixaba, Senador Guimard e Eptaciolândia.

Figura 4: Distribuição no estado (peso da administração pública)



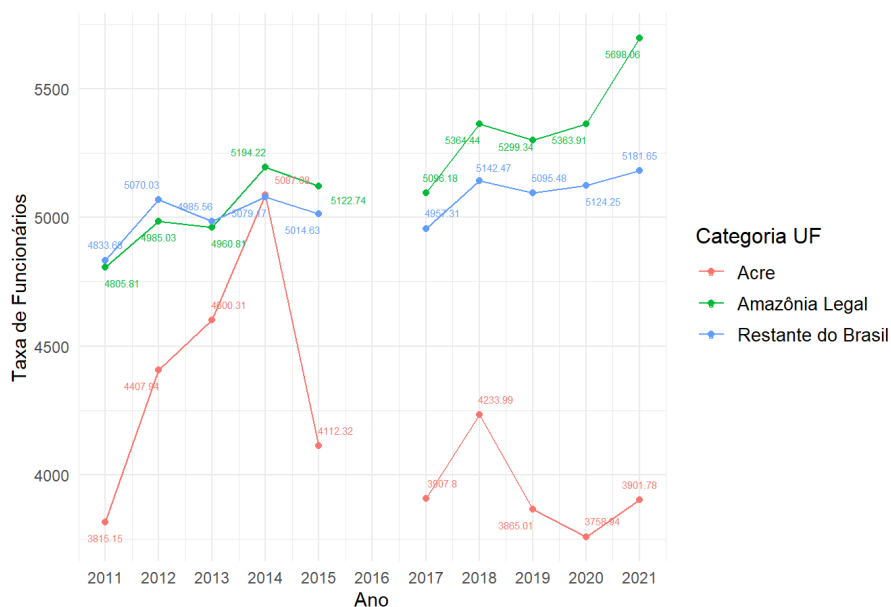
Fonte: elaboração própria.

4 Composição da administração pública

Por fim, observamos dados da composição de recursos humanos da administração pública nos municípios. Prefeitos e prefeitas possuem um rol considerável de possíveis contratações. Desde contratações via concurso público de funcionários estatutários, até contratações temporárias, como cargos comissionados, CLT, estagiários e aqueles sem vínculo permanente. Os dados sobre recursos humanos são autorreportados pelas prefeituras, a partir da pesquisa MUNIC (realizada pelo IBGE). Calculamos a taxa de funcionários da prefeitura por 100 mil habitantes. Ou seja, a divisão do total de funcionários (nas diferentes categorias de contratação) pela população do município multiplicado por 100 mil.

Na figura 5, demonstramos a evolução da taxa de funcionários (em média), comparando os municípios acreanos com cidades da Amazônia Legal e do restante do Brasil. É perceptível que, no geral, há um crescimento da taxa de funcionários municipais entre 2011 e 2021 no caso da Amazônia Legal e no restante do Brasil. No Acre, há maior oscilação e médias menores. Em 2014, por exemplo, a taxa de funcionários por 100 mil habitantes é de mais de 5 mil, em média. Este valor cai para 3.901 em 2021.

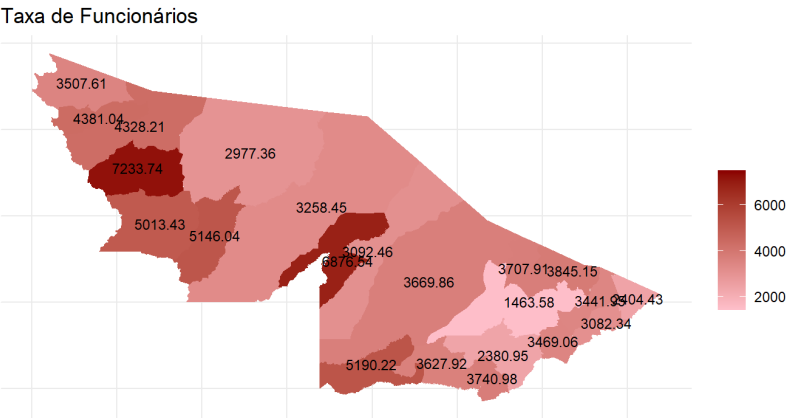
Figura 5: perspectiva histórica e comparada



Fonte: elaboração própria.

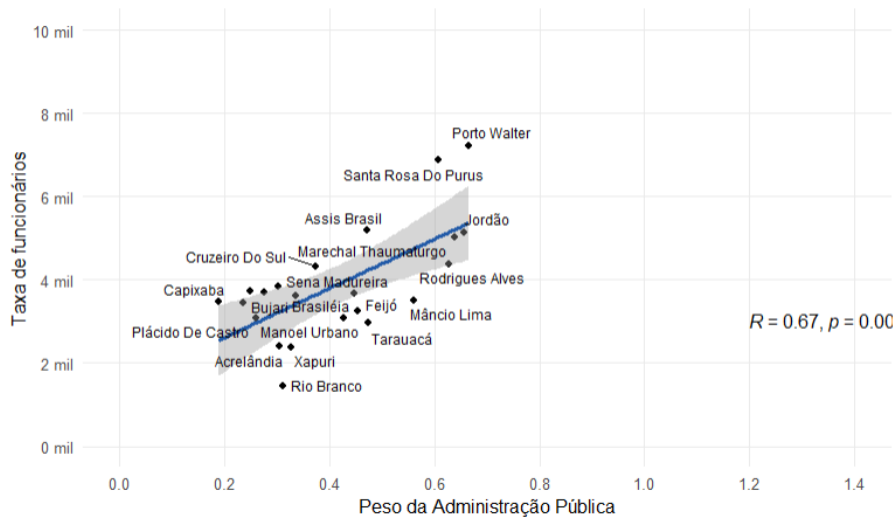
Na figura 6, expomos os dados da taxa de funcionários no Acre. Esta taxa é mais elevada em municípios como Porto Walter, Santa Rosa do Purus e Assis Brasil. Em todos os casos, o IFGF Autonomia denota que os municípios não possuem receita suficiente para financiar o pessoal contratado (índices menores que 0,4). Ao mesmo tempo, são municípios que dependem mais de recursos da administração pública (Figura 7). O tipo de contratação também chama a atenção, na medida em que a maior parcela de funcionários nos municípios acreanos não é estatutária. A média dos municípios do estado é de 35%. Ou seja, de cada 100 funcionários contratados, 75 possuem contratos temporários, são comissionados ou CLT. No restante do Brasil, este valor é quarenta.

Figura 6: Distribuição de funcionários no Acre



Fonte: elaboração própria.

Figura 7: Correlação entre o peso da administração pública na economia e a taxa de funcionários



Fonte: elaboração própria.

5 Conclusões

Este capítulo apresentou uma análise histórica e comparada de dados sobre a administração pública nos municípios do Acre, destacando os desafios fiscais, o peso da administração pública na economia e a composição dos recursos humanos.

Os resultados indicam que os municípios acreanos enfrentam dificuldades significativas para alcançar autonomia financeira, com a maior parte das cidades dependendo quase exclusivamente de transferências de outros entes federativos. Além disso, o peso da administração pública na economia local é expressivamente maior do que a média nacional, refletindo a importância desse setor na geração de empregos e na manutenção da economia em áreas menos desenvolvidas do estado. Por fim, observamos uma alta prevalência de contratos temporários e comissionados na composição dos recursos humanos, o que pode gerar desafios adicionais para a produção de políticas públicas (Marengo; Strohschoen; Joner, 2017).

Este é o primeiro de uma série de análises voltadas para o estudo do Executivo nos municípios acreanos, com foco em temas centrais para o desenvolvimento de políticas públicas e o fortalecimento da democracia. Como próximos passos, a pesquisa continuará com análises mais detalhadas sobre outros aspectos da gestão pública municipal, como: composição do secretariado, resultados de políticas, relações Executivo-Legislativo, entre outros.

Referências

- ABRUCIO, F. L. *et al.* Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 54, n. 4, p. 663-677, ago. 2020. DOI <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200354>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/bpdbc9zSGCKZK55L3ChjVqJ/?lang=pt>. Acesso em: 11 ago. 2024.
- ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados**, Rio de Janeiro, RJ, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010. DOI <https://doi.org/10.1590/S0011-52582010000300003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/Lrm7KQHYssvHZk6GmRrrnF/?lang=pt>. Acesso em: 12 jun. 2024.
- DAHIS, R. *et al.* **Data Basis (Base Dos Dados): Universalizing Access to High-Quality Data**. Rochester, NY, USA, 5 jul. 2022. DOI <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4157813>. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/abstract=4157813>. Acesso em: 14 jun. 2024.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **IFGf-Índice FIRJAN de Gestão Fiscal**. Rio de Janeiro, 2025. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/>. Acesso em: 27 nov. 2024.

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B.; JONER, W. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, PR, v. 25, n. 64, p. 3-21, dez. 2017. DOI <https://doi.org/10.1590/1678-987317256401>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/j4KRBJwzRzmHGNWfS8CSh8w/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 28 jun. 2024.

SCHAEFER, B. M. *et al.* Projeto Legal-Acre. **OSF**, Rio Branco, AC, 26 fev. 2024. Disponível em: <https://osf.io/ec395/>. Acesso em: 26 fev. 2024.

SIMONI, S.; SALLES, N. Eleições 2024: a reeleição para além das emendas. **Boletim Lua Nova - CEDEC**, São Paulo, SP, 12 nov. 2024. Disponível em: <https://boletimluanova.org/eleicoes-2024-a-reeleicao-para-alem-das-emendas/>. Acesso em: 27 nov. 2024.

PARTE IV

MOVIMENTOS SOCIAIS
E POLÍTICA NO ACRE

CAPÍTULO 10

Reconfiguração fundiária e lutas sociais no Acre

Francisco Afonso Nepomuceno

Sabrina Miranda Areco

Luci Maria Teston

1 Introdução

Este capítulo aborda o processo de reconfiguração fundiária recente do estado do Acre, com foco no processo de substituição do extrativismo — predominante desde a segunda metade do século XIX — para a ampliação da pecuária extensiva, a partir da década de 1970. Evidenciamos a chegada de novos agentes, os fazendeiros, e a violência utilizada para tornar a “terra limpa”, como foi denominado o processo de expulsão dos seringueiros dos antigos seringais. Também analisamos as iniciativas de luta e resistência das populações locais.

Tal processo de reconfiguração fundiária deve ser entendido considerando a dinâmica do capitalismo global, o papel destinado ao Brasil na divisão internacional do trabalho (Wallerstein, 2005) e a expansão interna da sua fronteira agrícola. Somam-se como elementos importantes para a compreensão do tema as iniciativas estatais, que remontam às disputas envolvendo o território entre o Brasil, o Peru e a Bolívia e que buscaram viabilizar a exploração econômica da Amazônia Ocidental brasileira (Tambs, 1966).

Partindo de tais pressupostos é possível falar da reconfiguração fundiária do Acre considerando a seguinte periodização: 1) 1870-1915: primeiro ciclo da borracha; 2) 1939-1945: segundo ciclo da borracha; e 3) 1970: expansão da pecuária (Martinello, 1988). O último período demarca a iniciativa de substituição do extrativismo pela pecuária e a nova organização do campo.

Como resposta a essa dinâmica ocorreram mobilizações políticas dos seringueiros e dos povos indígenas, na medida em que mudanças em condições ambientais proporcionaram oportunidades tanto em termos de proteção quanto de representação política. Portanto, a mudança na estrutura agrária também

redesenhou as disputas políticas locais, fazendo surgir novos agentes e lutas, em particular a pauta ambiental articulada com a defesa do modo de vida dos povos da floresta (Vadjunec; Gomes; Ludewigs, 2009).

Nesse sentido, este capítulo aborda a resistência dos seringueiros na região do Alto Acre, nomeadamente nos municípios de Xapuri e Brasiléia, onde a organização dos trabalhadores foi mais exitosa e o enfrentamento ocorreu com maior intensidade.

2 O extrativismo e os ciclos da borracha

Durante mais de quatro séculos, a Amazônia, em larga medida devido à sua localização, teve uma precária relação comercial com o restante do Brasil. O exemplo mais emblemático relaciona-se ao fato de que, no fim do século XIX e no início do XX, quando a borracha era um dos principais produtos da pauta de exportação do país, a relação com o mercado europeu e estadunidense se fazia com mais facilidade do que com os portos brasileiros fora da região amazônica (Oliveira, 1982).

A economia do Acre sustentou-se, por quase um século, principalmente na exploração de duas árvores: a seringueira e a castanheira. Na década de 1880, a extração do látex era a principal atividade econômica e, juntamente com a coleta da castanha, constituíam as principais atividades extrativistas praticadas. Até 1913, período em que os seringais de cultivo do sudeste asiático começaram a produzir em escala, o Acre era um dos principais produtores de borracha nativa no Brasil. A borracha era, naquele período, matéria-prima essencial para a indústria capitalista em expansão, especialmente a automobilística, sendo a produção amazônica exportada principalmente pelos portos de Manaus e Belém (Martinello, 2004).

Com o avanço da produção asiática, a borracha extraída no Brasil deixou de circular de forma significativa no mercado internacional, situação que foi brevemente revertida durante a Segunda Guerra Mundial. Com a hegemonia japonesa no Sudeste Asiático, os Estados Unidos passaram a investir na produção emergencial de borracha natural na Amazônia brasileira, o que levou à intensificação do extrativismo no Acre. Chamado de segundo surto da borracha (Martinello, 2004), esse período representou a migração de milhares de nordestinos como força de trabalho a ser explorada na atividade da coleta do látex, repetindo o fenômeno verificado no século XIX.

Com o fim da Segunda Guerra e o restabelecimento da relação dos países do capitalismo central com os países do Sudeste Asiático, onde a produção de borracha era mais competitiva devido à tecnologia empregada, o Acre voltou a enfrentar o declínio de sua economia extrativista. Os seringais - grandes porções de terra com floresta nativa onde se praticava a atividade de extração do látex - perderam valor e, pela ausência de compradores locais, a própria terra deixou de ser uma reserva de valor confiável.

Nesse período de predomínio do extrativismo podemos verificar a configuração da região como exportadora de bens primários, sendo objeto de disputa entre países fronteiriços em razão da presença da seringueira (Tambs, 1966). Dava-se à terra um uso particular, não limitado a uma proporção, mas organizado em frentes de trabalho que se deslocavam por um vasto território. Além disso, como consequência do extrativismo, ocorreu a ocupação do território por meio da migração interna, com a chegada de trabalhadores, em sua maioria, vindos do nordeste brasileiro (Prado Júnior, 2004). Com o fim do segundo ciclo da borracha, houve desvalorização das terras e queda no crescimento populacional.

3 A transição para a pecuária

A reconfiguração fundiária do Acre ocorrida na década de 1970, assim como o avanço de inúmeras atividades econômicas em direção ao território amazônico, deu-se sob a chancela do “Brasil Grande Potência”, do “integrar para não entregar” no contexto da Ditadura Militar. Deve ser inscrita na dinâmica do capitalismo abalado, a partir de 1973, pela alta do preço do petróleo protagonizada pelos países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e que colocou na berlinda o período de prosperidade e do Estado de bem-estar social (Hobsbawm, 1995).

Embalados pela política econômica desenhada pelo economista John Keynes, parte dos países europeus vivia uma realidade de pleno emprego, de crescimento populacional e de expansão universitária, onde as políticas sociais conferiam ao mundo do trabalho uma realidade jamais alcançada. Com o declínio de tal modelo, em seu lugar emergiu o que se convencionou chamar de neoliberalismo. Essa mudança começou a ser operada pela periferia do sistema — no Chile de Pinochet — e depois foi adotada nos países de capitalismo central a partir das vitórias eleitorais de Margaret Thatcher em 1979 na Inglaterra e de Ronald Reagan em 1980 nos Estados Unidos (Klein, 2008; Anderson *et al.*, 2008).

Nesse contexto, o Brasil vivia o chamado “milagre brasileiro”, implementado pelo então Ministro da Fazenda Delfim Netto, atingindo um crescimento médio da ordem de 11% ao ano, chegando a quase 14% em 1973, taxa maior que a encontrada em potências econômicas mundiais (Napolitano, 2021; Schwarcz; Starling, 2015). A crise mundial, porém, reverberando na periferia do capitalismo global, revelou a fragilidade do “milagre econômico” ocorrido durante a ditadura.

A expansão da fronteira agrícola do Brasil sempre fez parte da agenda política e não foi diferente com os generais durante a ditadura, mesmo com a eclosão da crise econômica mundial motivada pelo aumento do preço do petróleo e pela disparada dos juros da dívida externa, inibindo novos empréstimos. O projeto de povoar o “vazio amazônico” permaneceu e, naquela conjuntura, representava distensionar a luta pela posse da terra no centro sul e potencializar a produção agrícola, desenvolver a pecuária e estimular a exploração de madeira e a mineração. Esse conjunto de iniciativas compunha um cenário ideal naquele período agora como forma de atenuar o declínio da indústria.

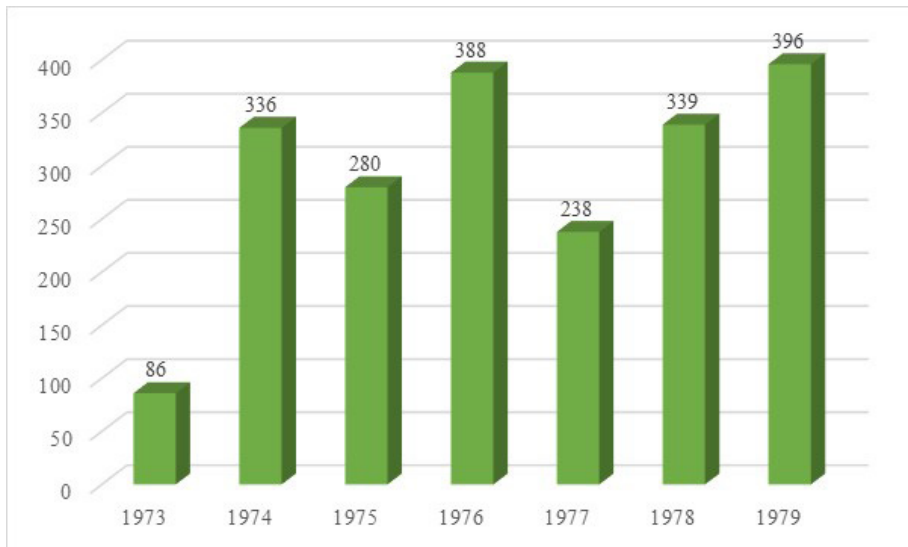
Porém, já no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), com seu Plano de Metas, foi concebida a ideia de incorporar a Amazônia ao mercado brasileiro por meio da construção da rodovia Belém-Brasília (Schwarcz; Starling, 2015). Com o objetivo de facilitar a logística por meio do transporte rodoviário, foi possível fortalecer a ligação com o principal centro comercial da região (Belém). No entanto, grande parte da região permaneceu semi-isolada, mantendo as relações comerciais pelo transporte hidroviário durante o período chuvoso, como ocorria no Acre.

As iniciativas dos militares para a região, por sua vez, podem ser registradas com a menção ao Projeto Jari (1967), a Transamazônica (1972) e prosseguiu com o Garimpo de Serra Pelada (1979) e o Projeto Grande Carajás (1982), ícones do “Brasil Grande Potência”. As facilidades encontradas para a exploração da região pelos mais variados empreendimentos contavam com o incentivo das políticas adotadas pelo governo de plantão: minério, garimpo, madeira, pecuária extensiva e expansão da fronteira agrícola integravam o portfólio de projetos sob o lema do desmatamento como sinônimo de progresso (Cardoso; Muller, 1977). Foi neste contexto que o Acre passou a ser incorporado ao mapa da exploração pecuária da Amazônia, após a falência do extrativismo como atividade econômica.

O então governador Francisco Wanderley Dantas (1971-1975), indicado pelos militares, fez chamada em rede nacional para que fazendeiros do Brasil comprassem terras no Acre. Tal apelo ocorreu no programa de TV “Amaral Neto, o repórter”, com a propaganda paga a “peso de ouro”, na qual o próprio governador foi protagonista sendo entrevistado pelo titular do programa. “Investir no Acre, Produzir no Acre, exportar pelo pacífico” era o slogan. Em poucos meses, dezenas de fazendeiros de várias partes do país rumaram para o Acre para aferir *in loco* a propaganda (Duarte, 1986).

A série histórica do desmatamento na década de 1970, ilustrada nas figuras a seguir, atestam o sucesso do projeto do governador e da Ditadura Militar de compreender o desmatamento como um sinônimo de progresso. Na figura 1 são apresentadas as autorizações concedidas pelo poder público para o desmatamento no Acre e, na figura 2 consta a quantidade de desmatamento por hectare registrado durante os anos 1970.

Figura 1: Número de licenciamentos para desmatamento no Acre (1973-1979)



Fonte: adaptado de Duarte (1986, p. 105).

Figura 2: Desmatamento efetuado ao longo da década de 1970 (em hectares)



Fonte: adaptado de Duarte (1986, p. 105).

Pecuaristas das mais variadas regiões migraram para o Acre, mas o povo local logo os batizou de *paulistas*, epíteto que durante décadas serviu para designar fazendeiro. Ao adquirirem os antigos seringais a valores manifestadamente baixos, os fazendeiros costumavam impor uma condição: exigiam “terra limpa”, isto é, sem posseiros (seringueiros) em seu interior.

Na organização do seringal, porém, existiam as colocações, as quais correspondiam a unidades produtoras e local de moradia do seringueiro (produtor) e do seringalista (patrão). Este, dono do seringal, residia no Barracão (sede do seringal), geralmente localizado na margem do Rio e de onde a mercadoria (borracha) seguia para a cidade mais próxima e, depois, até o porto de Belém (PA). Não sabiam, assim, os novos proprietários, que nas suas terras havia, além de muita floresta nativa, centenas de seringueiros com suas famílias (Oliveira, 1982; Duarte, 1986).

O passo seguinte foi acionar a justiça pela reintegração de posse. Entretanto, o processo de retirada dos seringueiros de suas colocações foi marcado pela violência empregada pelos jagunços em nome de seus patrões produzindo duas diásporas: a) seringueiros migrando para os seringais da Bolívia, na fronteira das

idades acreanas de Brasiléia e Eitaciolândia; e b) seringueiros migrando para a periferia da capital, Rio Branco. Porém, um terceiro movimento foi marcado pela insistência dos seringueiros em permanecerem no local para enfrentar os jagunços, os fazendeiros e, muitas vezes, o braço armado do Estado (Nepomuceno, 2002).

O período de resistência contou com a colaboração de membros da Igreja Católica, por meio da teologia da libertação. Os irmãos Leonardo e Clodovis Boff viajaram diversas vezes ao Acre para ministrar cursos de formação para os militantes das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), os quais encontravam-se inseridos nos emergentes movimentos agrários, no caso do Acre, no movimento dos seringueiros (Mourão, 1988). Junto com a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), membros da Teologia da Libertação fundaram sindicatos dos trabalhadores rurais na região do Alto Acre, bem como o Partido dos Trabalhadores (PT), em 1980, e a Central Única dos Trabalhadores (CUT), em 1983 (Fernandes, 1999).

A estratégia adotada pelos seringueiros em Xapuri, liderados por Chico Mendes, foi o *empate*, que consistia em mobilizar o maior número de seringueiros, postar-se diante da floresta a ser derrubada e tentar convencer os trabalhadores a não realizarem o desmatamento. Esse diálogo costumava ser tenso, muitas vezes havia, entre os trabalhadores contratados, jagunços infiltrados. No entanto, esses enfrentamentos conferiram um laço de solidariedade mais sólido e muita politização (Costa Sobrinho, 1992).

Uma das estratégias adotadas nessas disputas era a presença de mulheres e crianças. Nestas ocasiões, o primeiro cordão era composto por quem enuncia-va a não violência, própria de quem quer solução pelo diálogo e não pela força. As vitórias não foram tantas, mas o aprendizado derivado dessas ações legou ao movimento dos seringueiros um grau de politização cujas conquistas posteriores demonstraram a decisão assertiva em permanecer e lutar pela floresta (Costa Sobrinho, 1992).

O contato com o movimento político nacional via Partido dos Trabalhadores e com ambientalistas nacionais e internacionais por meio do seu principal líder, Chico Mendes, fez a luta política dos seringueiros extrapolar os limites da resistência e adotar também a proposição como tática a ser empregada. Ainda que não tenha sido assimilada com a devida profundidade pelo conjunto do movimen-

to, a junção do discurso ambiental com as questões políticas foi incorporada pelos principais dirigentes, passando a nortear os embates e a disputa de posição na sociedade contra os fazendeiros, cuja concepção defendia o desmatamento como sinônimo de progresso (Porto Gonçalves, 2009).

Ao longo da década de 1980, na dinâmica do recrudescimento do movimento social na fase mais tardia da Ditadura, uma rede de organizações não governamentais emergiu e passou a atuar em apoio ao movimento dos seringueiros. A principal delas era o Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS) fundado em 1985 e presidido por Chico Mendes. Ao lado do CNS, outras organizações comporiam essa rede de apoio, merecendo destaque a atuação do Centro dos Trabalhadores da Amazônia (CTA) e do Instituto de Estudos Amazônicos (IEA).

4 Conclusões

O propósito deste capítulo foi abordar a reconfiguração fundiária do Acre vinculada às transformações das bases da atividade econômica do estado a partir da década de 1970. As diásporas de seringueiros expulsos de suas colocações e, principalmente, a resistência daqueles que permaneceram em suas terras ocorreram em um momento no qual a economia brasileira passava por dificuldades vinculadas, em grande medida, aos impactos da crise do capitalismo decorrente da alta do preço do petróleo. Assim, é interessante notar como a trajetória do Acre, no que diz respeito à organização do espaço e a decorrente reorganização dos grupos políticos e sociais, pode ser entendida a partir das oscilações de produtos primários no mercado internacional — látex e depois petróleo — e que confirma, em parte, a hipótese de uma economia exclusivamente voltada para o exterior (Prado Júnior, 2004).

Não se trata, porém, de indicar uma proeminência da economia na análise de fenômenos políticos e sociais, mas de perceber a submissão de territórios e de grupos subalternos às demandas externas, assim como identificar a mediação exercida pelo Estado para viabilizar tais demandas. Não sem ambiguidade, mas o Estado acabou por desempenhar um papel na acumulação do capital, enquanto tais mudanças acabaram por estimular uma nova organização dos grupos sociais e políticos, ou seja, criaram novos agentes que organizaram suas demandas políticas e de representação.

Nesse contexto, duas premissas são fundamentais para entendermos o processo em análise: a) o Estado contribui com a acumulação capitalista, mas também apresenta ambiguidade — algo que se torna mais evidente quando ele passa a incorporar parte das demandas desses movimentos; b) O surgimento de novos agentes políticos no campo não era inevitável, uma possibilidade decorrente das mudanças provocadas pela reconfiguração fundiária analisada.

Portanto, a reconfiguração fundiária do Acre, com a adoção da pecuária extensiva como sua principal atividade econômica, a partir da década de 1970, seguiu os ditames do grande capital e da visão construída pela ditadura em busca do “Brasil Grande Potência”. A expansão da fronteira agrícola sobre a Amazônia inseriu o Acre em um cenário em que sua economia já enfrentava dificuldades, marcado pela crise do modelo extrativista, sendo a pecuária anunciada como solução para os principais problemas econômicos e sociais do estado.

A arquitetura concebida pelos idealizadores do projeto não considerava as consequências políticas, sociais, econômicas e ambientais que essa transformação traria. A resistência dos seringueiros do Alto Acre já denunciava a inconsistência daquele modelo de desenvolvimento para os trabalhadores e o meio ambiente.

O assassinato de Chico Mendes, em 1988, causou um enorme abalo ao movimento, mas foi a solidez adquirida nos inúmeros enfrentamentos, nas mobilizações e nos ensinamentos, fruto da interface com instituições e ativistas aliados, que o movimento resistiu e as conquistas concebidas por Chico Mendes se materializaram. A notícia veiculada no mundo inteiro despertou olhares e interesses para a Amazônia, sobretudo para o legado do líder assassinado, mas foi a solidez do movimento que o fez persistir.

Referências

- ANDERSON, P. *et al.* **Pós-neoliberalismo**. 1. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2008.
- CARDOSO, F. H.; MULLER, G. **Amazônia**: Expansão do Capitalismo. 1. ed. São Paulo: Brasiliense, 1977.
- COSTA SOBRINHO, P. V. **Capital e Trabalho na Amazônia Ocidental**. São Paulo: Cortez, 1992.

DUARTE, E. G. **Conflitos pela terra no Acre**: a resistência dos seringueiros de Xapuri. 1986. 237 f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas: Unicamp, 1986. DOI <https://doi.org/10.47749/T/UNICAMP.1986.17671>. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/Acervo/Detalhe/17671>. Acesso em: 30 mar. 2024.

FERNANDES, M. I. **O PT no Acre**: a construção de uma terceira via. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal: UFRN, 1999.

HOBSBAWM, E. **A Era dos Extremos**. 1. ed. São Paulo: Companhia da Letras, 1995.

KLEIN, N. **A Doutrina do choque**: a ascensão do capitalismo de desastre. 1. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

MARTINELLO, P. **A Batalha da Borracha na Segunda Guerra Mundial**. 1. ed. Rio Branco: Edufac, 2004.

MOURÃO, N. M. L. **A prática Educativa das CEBs**: Popular e Transformadora ou Clerical e Conservadora? Dissertação (Mestrado em História), São Paulo: PUC, 1988.

NAPOLITANO, M. **1964**: História do Regime Militar Brasileiro. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2021.

NEPOMUCENO, F. A. **Resistência e Projeto Alternativo nos Seringais de Xapuri**. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de pós-Graduação em História da Universidade Federal de Pernambuco, Pernambuco: UFPE, 2002.

OLIVEIRA, L. A. P. **O Sertanejo, o Brabo e o Posseiro**: a periferia de Rio Branco e o ciclo de cem anos de andança da população acreana. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Ciências Econômicas, Belo Horizonte: UFMG, 1982.

PORTO GONÇALVES, C. W. P. Territorialidade Seringueira - Geografia e Movimento Social. **GEOgraphia**, Niterói, RJ, v. 1, n. 2, p. 67-88, 2009. DOI <https://doi.org/10.22409/GEOgraphia1999.v1i2.a13352>. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/geographia/article/view/13352>. Acesso em: 4 abr. 2024.

PRADO JUNIOR, C. **História econômica do Brasil**. 31. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

SCHWARCZ, L.; STARLING, H. **Brasil**: Uma Biografia. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

TAMBS, L. A. Rubber, Rebels, and Rio Branco: The Contest for the Acre. **The Hispanic American Historical Review**, Durham, North Carolina, USA, v. 46, n. 3, p. 254-273, ago. 1966. DOI <https://doi.org/10.1215/00182168-46.3.254>. Disponível em: <https://read.dukeupress.edu/hahr/article/46/3/254/158459/Rubber-Rebels-and-Rio-Branco-The-Contest-for-the>. Acesso em: 1 jun. 2024.

VADJUNEC, J. M.; GOMES, C. V. A.; LUDEWIGS, Thomas. Land-use/land-cover change among rubber tappers in the Chico Mendes Extractive Reserve, Acre, Brazil. **Journal of Land Use Science**, New York, USA, v. 4, n. 4, p. 249-274, 2009. DOI <https://doi.org/10.1080/17474230903222499>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/toc/tlus20/4/4>. Acesso em: 2 jul. 2024.

WALLERSTEIN, I. M. **Análisis de sistemas-mundo**: una introducción. 1. ed. México: Siglo XXI, 2005.

CAPÍTULO 11

Resex Chico Mendes em números: educação, moradia e dignidade em disputa na floresta

Orlando Sabino da Costa Filho

Luci Maria Teston

Francisco Afonso Nepomuceno

1 Introdução

Com a realização, em 2025, da 30ª Conferência das Partes (COP 30), a reunião anual da ONU sobre mudanças climáticas, na cidade de Belém (PA), a Amazônia tem assumido uma posição de destaque sem precedentes nas agendas ambiental e climática. Apesar das florestas desempenharem um papel central na luta contra a crise climática (Baragwanatha; Bayib; Shindec, 2023), a região amazônica enfrenta uma série de problemas ambientais, econômicos e sociais relacionados ao desmatamento e à degradação florestal, baixa produtividade e pouco dinamismo econômico. Considerado um bioma com uma das maiores taxas de desmatamento do mundo (Hänggli *et al.*, 2023), as populações amazônicas convivem com problemas relacionados ao dinamismo econômico e aos baixos indicadores sociais, com destaque para a saúde, habitação, educação, locomoção, infraestrutura e segurança. Nesse sentido, torna-se fundamental considerar não somente os aspectos ambientais, mas incluir as dimensões econômicas e sociais.

A realidade das populações que vivem em territórios protegidos, como as reservas extrativistas, ilustra a complexidade dessa equação. No âmbito das Unidades de Conservação de Uso Sustentável, a Reserva Extrativista Chico Mendes (Resex Chico Mendes), considerada um símbolo histórico da luta socioambiental do movimento seringueiro, exemplifica a importância de se assegurar condições dignas de vida às famílias que manejam recursos naturais de forma sustentável. Pressupõe-se que as populações residentes em Reservas, para além de conservar a floresta, podem estar enfrentando desafios associados à educação, à saúde, à moradia adequada e a outros direitos básicos. Neste sentido, informações relacionadas às características dos moradores e dos domicílios desses territórios tor-

nam-se fundamentais para que pesquisadores, analistas e governos possam inferir com precisão as condições das Unidades de Conservação de Uso Sustentável.

Em julho de 2025, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apresentou, em um evento realizado na Universidade Federal do Acre (Ufac), em Rio Branco (AC), os resultados de estudo envolvendo as Unidades de Conservação de Uso Sustentável, com o lançamento da publicação “Censo Demográfico 2022: Unidades de Conservação — Principais características das pessoas residentes e dos domicílios, por recortes territoriais e grupos populacionais específicos — Resultados do universo”. O estudo trouxe as principais características dos moradores e dos domicílios dessas localidades, incluindo indígenas e quilombolas. O objetivo deste capítulo, portanto, é trazer os dados gerais e resultados da pesquisa realizada pelo IBGE envolvendo as Unidades de Conservação no Acre, com o recorte para a Resex Chico Mendes.

2 As Unidades de Conservação no Acre

Um dos legados da luta dos seringueiros foi a influência exercida no debate ambiental no Acre e as conquistas e as conquistas posteriores, como a criação de diversas Unidades de Conservação (UCs). O Acre tem cerca de 16 milhões de hectares e, destes, um pouco mais da metade (51%) do território é constituído por alguma modalidade de Unidade de Conservação, seja de proteção integral ou de uso sustentável (Parques, Reserva Extrativista, Reserva indígena, APA, Projeto de Assentamento Extrativista – PAE).

Vivem no Acre cerca de 830 mil pessoas. Desse total, 34,4 mil residem em 15 UCs distribuídas pelo território, o que representa 4,14% da população do estado. Entre esses moradores, 6,7 mil vivem na zona urbana e 27,7 mil na zona rural (Tabela 1).

Tabela 1 – Total de pessoas residentes em UCs, por situação do domicílio (2022)

Acre	Urbana (19,3%) Rural (80,7%)	Total 34.394
Estação Ecológica Rio Acre	Sem Morador	0
Parque Nacional da Serra do Divisor	Somente Rural	1.944
Floresta Nacional de Macauã	Somente Rural	43
Parque Estadual Chandless	Somente Rural	69

Acre	Urbana (19,3%) Rural (80,7%)	Total 34.394
Reserva Extrativista Alto Juruá	Somente Rural	7.245
Reserva Extrativista Alto Tarauacá	Somente Rural	1.098
Reserva Extrativista do Cazumbá-Iracema	Somente Rural	1.413
Reserva Extrativista Chico Mendes	Somente Rural	10.210
Floresta Nacional de Santa Rosa do Purus	Somente Rural	242
Floresta Nacional de São Francisco	Somente Rural	26
Área de Relevante Interesse Ecológico Seringal Nova Esperança	Somente Rural	182
Reserva Extrativista Riozinho da Liberdade	Somente Rural	2.148
Área de Relevante Interesse Ecológico Japiim Pentecoste	Somente Rural	260
Área de Proteção Ambiental Igarapé São Francisco	Urbana (66,4%) Rural (33,6%)	7.112
Área de Proteção Ambiental Lago do Amapá	Urbana (80,3%) Rural (19,7%)	2.402

Fonte: IBGE – Censo Demográfico (2022).

Na tabela é possível observar a quantidade de moradores em cada uma das UCs, destacando a situação de domicílio em cada uma delas. Os municípios acreanos com maiores proporções de moradores residentes em UCs, em ordem são: Marechal Thaumaturgo (43,74%), Xapuri (20,79%), Brasiléia (10,78%), Jordão (9,66%) e Epitaciolândia (9,44%).

Os municípios com as menores proporções de população morando em UCs, em ordem são: Feijó (0,55%), Manoel Urbano (0,56%), Bujari (0,62%), Santa Rosa (0,71%) e Capixaba (1,12%). Os municípios de Acrelândia, Plácido de Castro e Porto Acre não possuem nenhum morador em UCs.

3 Os números do censo envolvendo a Resex Chico Mendes

A Reserva Extrativista Chico Mendes foi oficialmente criada em 12 de março de 1990, por meio do Decreto nº 99.144 (Brasil, 1990). A unidade foi instituída como uma área de uso sustentável voltada às comunidades tradicionais de extrativistas, inspirada na luta de Chico Mendes e pioneira nesse modelo no Brasil. Nesse contexto, as reservas extrativistas podem ser consideradas fruto do

movimento sindical rural, surgido no contexto da luta pela reforma agrária e em diálogo com o movimento ambientalista. A Reserva representa cerca de 6% do território acreano, abrangendo os municípios de Rio Branco, Capixaba, Xapuri, Epitaciolândia, Brasília, Assis Brasil e Sena Madureira.

3.1 Panorama dos moradores da Resex Chico Mendes

Em 2022, a Reserva Extrativista Chico Mendes abrigava um total de 10.210 moradores, dos quais 5.618 eram homens e 4.592 mulheres, evidenciando uma ligeira predominância da população masculina (cerca de 55% do total).

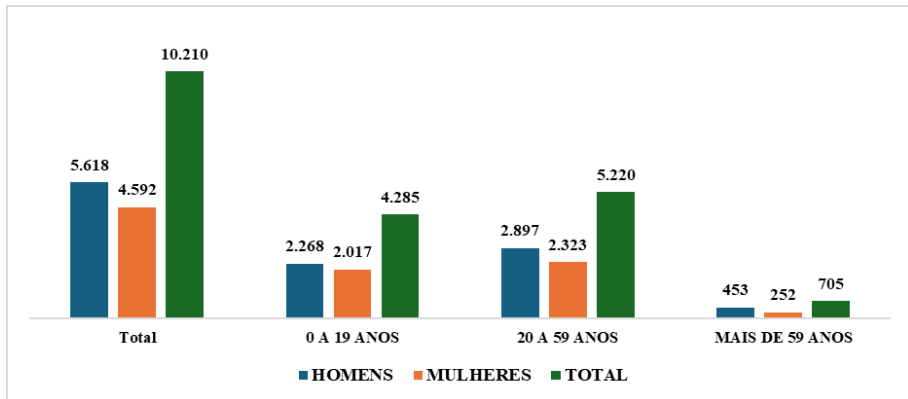
A faixa etária com maior número de residentes foi a de 20 a 59 anos, com 5.220 pessoas, representando aproximadamente 51% da população total. Essa faixa concentra a maior parte da força de trabalho ativa na Reserva, refletindo a importância da mão de obra adulta nas atividades extrativistas e agrícolas locais.

O grupo de 0 a 19 anos contabilizou 4.285 moradores (cerca de 42% da população), o que revela uma população jovem significativa e indica a necessidade de políticas públicas voltadas à educação, saúde e formação profissional. Nesse sentido, o diálogo aberto com a nova geração pode ser decisivo para fortalecer o sentimento de pertencimento e garantir a continuidade do modo de vida da população que vive no território.

A população com mais de 59 anos somou 705 pessoas, sendo a menor entre os três grupos etários, o que pode refletir tanto as condições de vida na floresta quanto no êxodo de idosos para áreas urbanas, as quais possuem maior acesso aos serviços de saúde especializados.

O perfil populacional na Resex Chico Mendes evidencia o papel estratégico da juventude e da população em idade produtiva na manutenção dos modos de vida tradicionais e na sustentabilidade socioambiental da área (Gráfico 1). Ao mesmo tempo, a Reserva tem se tornado cada vez mais num território em disputa. Pesquisas indicam que durante o governo de Jair Bolsonaro o desmatamento cresceu (Pereira *et al.*, 2024) e, com ele, a atividade pecuária, reforçando o papel estratégico da juventude desempenha na manutenção do ideal de sustentabilidade como garantia da qualidade de vida sem degradação ambiental.

Gráfico 1 – Resex Chico Mendes: pessoas residentes por sexo e grupo de idade (2022)



Fonte: IBGE - Censo Demográfico (2022).

3.2. Jovens alfabetizados, idosos em desvantagem: o desafio educacional da Resex

A taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais de idade na Resex Chico Mendes, em 2022, alcançou 80,02%, com uma leve vantagem das mulheres (82,01%) em comparação aos homens (78,49%). O grupo com maior nível de alfabetização foi o dos jovens de 15 a 19 anos, com taxa média de 96,19%, refletindo avanços no acesso à educação dessa geração. Nesse grupo, as mulheres apresentaram um índice de 97,42%, superando os 95,21% dos homens. Na faixa etária de 20 a 64 anos, que corresponde à maior parte da população economicamente ativa, a taxa de alfabetização foi de 77,63%, também com leve predominância feminina (78,69%) sobre os homens (76,82%). O menor índice foi registrado entre os moradores com mais de 64 anos, com uma taxa de apenas 33,68%, evidenciando as dificuldades históricas de acesso à educação enfrentadas pelas gerações mais antigas da região.

Esses dados revelam importantes conquistas educacionais, especialmente entre os jovens, mas também apontam a necessidade de políticas públicas voltadas à alfabetização de adultos e idosos na Reserva, reforçando o papel da educação como instrumento de inclusão social e cidadania.

Nesse aspecto, convém destacar o Projeto Seringueiro desenvolvido no Acre, nas décadas de 1970 e 1980, com a proposta de levar saúde, educação e cooperativismo às comunidades extrativistas do Acre. Este Projeto implantou uma rede de escolas nos seringais acreanos, com uma política oficial de ensino forma-

da em uma estrutura pedagógica específica para a realidade das comunidades que vivem na floresta e a partir de uma iniciativa de jovens educadores (Acre, 2008).

3.3. Registro de nascimento de crianças na Resex Chico Mendes: avanços e desafios

O Censo Demográfico do IBGE de 2022 identificou 1.256 crianças de até 5 anos de idade residindo na Reserva Extrativista Chico Mendes. Destas, a ampla maioria (aproximadamente 98,4%) possuía algum tipo de registro de nascimento, o que representa um avanço importante no reconhecimento de direitos básicos e na inclusão cidadã da população infantil que reside em unidades de conservação e demonstra haver certa presença do Estado nesse território.

Entre os documentos, o registro em cartório foi predominante, refletindo o alcance da política de registro civil, mesmo em áreas remotas. Uma pequena parcela das crianças (menos de 1%) foi registrada por meio do Registro Administrativo de Nascimento Indígena (RANI), indicando a presença de povos indígenas em algumas regiões da Reserva.

Apesar dos avanços, o levantamento aponta que ainda existem crianças sem qualquer tipo de documento (0,4%) ou cujos responsáveis não souberam informar a situação do registro (também 0,4%). Essas situações exigem atenção especial, uma vez que o registro civil é porta de entrada para o acesso à cidadania, à educação, à saúde e a outros direitos sociais.

O padrão de distribuição entre meninos e meninas é equilibrado, com 633 meninos e 623 meninas, confirmando uma estrutura populacional jovem e relativamente homogênea. A existência de registros em diferentes faixas etárias — inclusive entre bebês com menos de um mês de vida — evidencia a importância das ações de assistência social e da atenção básica à saúde básica na promoção do registro.

3.4. Composição familiar e perfil etário dos responsáveis por domicílios

Em 2022, a Resex Chico Mendes registrou 2.945 domicílios particulares permanentes ocupados, segundo dados do Censo Demográfico. A grande maioria deles tinha como responsáveis pessoas do sexo masculino (77,8%), evidenciando, ainda, forte predominância de homens na liderança familiar nas comunidades extrativistas.

A faixa etária mais representativa entre os responsáveis pelos domicílios foi a de 40 a 59 anos, com 1.111 domicílios (37,7% do total). Em seguida, aparecem os grupos de 25 a 39 anos, com 1.067 (36,2%), e 60 anos ou mais, com 448 (15,2%). Isso revela uma concentração de responsáveis em idade produtiva, com um envelhecimento progressivo entre os moradores.

Os dados mostram que apenas 11,1% dos domicílios são unipessoais (com um único morador). A maioria das residências abriga de três a cinco pessoas, o que evidencia um modelo familiar ampliado, comum em comunidades tradicionais: 755 domicílios com três moradores, 560 com quatro e 365 com cinco moradores.

Domicílios com seis ou mais moradores ainda são significativos (338 registros), o que pode representar tanto o acolhimento intergeracional quanto a limitação de moradias disponíveis para famílias extensas. Os dados também indicam a redução do número de filhos por família em comparação com a tradição dos antigos seringais, onde era comum ter mais de cinco filhos. Esses resultados sugerem relação com o maior acesso à educação e à informação sobre métodos contraceptivos.

Em relação à idade, apenas 25 domicílios têm como responsável uma pessoa com menos de 18 anos, o que indica baixa ocorrência de chefia juvenil. Já entre os idosos (60+), são 448 domicílios — um número considerável que alerta para a importância de políticas públicas voltadas à população idosa nas áreas protegidas.

Por fim, destaca-se que não foram registrados domicílios improvisados (como barracos ou moradias informais), o que pode indicar um certo grau de estabilidade na ocupação residencial dentro da Unidade de Conservação. Ainda que existam carências estruturais apontadas em outras variáveis, como saneamento e abastecimento de água, observa-se uma melhoria relativa na qualidade de vida dos moradores quando comparada às condições de moradia precárias nos antigos seringais.

3.5. Composição familiar por sexo e idade do responsável na Resex Chico Mendes: média de moradores por domicílio

Na Resex Chico Mendes, em 2022, a média geral de moradores por domicílio foi de 3,47 pessoas. Este valor representa o perfil tradicional de domicílios compostos por famílias numerosas, muito comuns em áreas rurais e comunidades extrativistas.

Ao analisar pelo sexo da pessoa responsável, nota-se que as mulheres responsáveis por domicílios apresentaram média ligeiramente superior: 3,63 moradores, contra 3,42 nos domicílios com responsáveis homens. Essa diferença pode estar associada à presença de filhos ou familiares sob responsabilidade feminina, especialmente em situações de arranjos familiares extensos ou monoparentais.

Considerando as faixas etárias dos responsáveis, os dados indicam que as maiores médias estão entre 25 e 39 anos (3,68) e 40 e 59 anos (3,72). Isso é coerente com as fases da vida em que as famílias estão em maior expansão, com filhos ainda vivendo no domicílio. A média cai para 2,88 entre os responsáveis com 60 anos ou mais, indicando a saída dos filhos da casa dos pais ou maior presença de casais idosos. Entre os responsáveis com até 17 anos, a média é a menor: dois moradores, o que pode indicar casos excepcionais de chefia juvenil, geralmente envolvendo núcleos familiares pequenos.

Quando o recorte combina sexo e idade, nota-se que as mulheres entre 25 e 39 anos têm a maior média registrada: 4,08 moradores por domicílio, seguidas pelas de 40 a 59 anos (3,9), evidenciando o papel central da mulher em lares com muitos dependentes. Entre os homens, a maior média também se concentra nas faixas adultas, com 3,68 moradores tanto entre os de 40 a 59 anos quanto entre os de 25 a 39 anos. A média de moradores nas residências chefiadas por homens de até 17 anos é a menor registrada: apenas 1,79, refletindo o caráter atípico dessa condição. Mesmo com o envolvimento cada vez maior da mulher na atividade política — como Dercy Teles, que presidiu o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Xapuri por dois mandatos, e Leide Aquino, que foi Assessora Especial do governador Binho Marques na pasta da Mulher — a pesquisa evidencia a forte presença da cultura patriarcal nos lares da Reserva, onde o cuidado é atribuído às mulheres, enquanto o sustento da família é associado ao trabalho dos homens.

3.6. Condições de saneamento e abastecimento de água nos domicílios

A Reserva Extrativista Chico Mendes contabilizou 2.945 domicílios particulares permanentes ocupados em 2022. A análise dos dados do IBGE mostra desafios importantes relacionados ao saneamento básico, ao abastecimento de água e à destinação do lixo nos domicílios da unidade.

Quanto ao abastecimento de água, a maior parte das residências (1.521) utiliza rede geral, poço ou nascente encanada até o domicílio, representando

51,6% do total. Contudo, um número elevado de domicílios (1.424) ainda depende de formas alternativas de abastecimento, o que pode indicar limitações no acesso à infraestrutura hídrica segura e contínua.

Quanto ao esgotamento sanitário, a situação revela carências importantes. Apenas 150 domicílios (5,1%) são atendidos por rede geral, pluvial, fossa séptica ou filtro. Em contraste, 2.795 domicílios (94,9%) utilizam fossas rudimentares, buracos, valas, rios ou sequer possuem instalações sanitárias adequadas — um dado preocupante do ponto de vista da saúde pública e ambiental.

O manejo do destino do lixo (resíduos sólidos) também mostra forte dependência de práticas informais. Apenas 41 domicílios (1,4%) têm o lixo coletado por serviço público ou depositado em caçambas oficiais. A imensa maioria, 2.904 domicílios (98,6%), recorre a métodos como queima, enterramento ou descarte em áreas públicas, o que pode gerar sérios impactos ambientais e riscos à saúde da população local. Nesse aspecto há dois fatores que precisam ser enfrentados: o primeiro é a cobrança do governo para cumprir seu papel no que diz respeito a saúde pública e o outro é a mudança de hábito da comunidade.

Esses dados reforçam a urgência de políticas públicas integradas que garantam o acesso universal ao saneamento básico e aos serviços essenciais na Reserva Extrativista Chico Mendes, considerando as especificidades socioterritoriais da população extrativista. A melhoria destas condições é fundamental para garantir dignidade, saúde e sustentabilidade para as comunidades tradicionais que vivem e protegem a floresta. A educação, nesse sentido, pode vir a cumprir um papel destacado nessa mudança de hábito.

3.7. Infraestrutura sanitária nos domicílios da Resex Chico Mendes: avanços e carências

A análise da existência de banheiro ou sanitário revela um quadro de contrastes entre avanços e deficiências na infraestrutura sanitária da população residente. Dos domicílios recenseados; 1.270 (43,1%) possuíam banheiro de uso exclusivo, destes, 1.211 tinham apenas um banheiro, 52 tinham dois banheiros e apenas 7 domicílios dispunham de três ou mais banheiros.

No entanto, o cenário é preocupante para uma parcela significativa da população: 963 domicílios (32,7%) não possuíam banheiro e nem sanitário, o que evidencia uma condição crítica de insalubridade. Além disso, 477 domicílios (16,2%)

possuíam apenas de sanitário ou buraco para dejeções, inclusive os instalados no terreno. Outros 235 domicílios (8,0%) utilizavam banheiro de uso comum a mais de um domicílio, o que pode indicar condições habitacionais precárias.

Esses dados evidenciam a urgência de ações estruturantes de saneamento básico na Resex Chico Mendes. A ausência de banheiro em quase um terço dos domicílios reforça o desafio de garantir condições mínimas de dignidade, saúde e qualidade de vida para as comunidades extrativistas que desempenham papel essencial na preservação ambiental da região.

3.8. Perfil dos óbitos em domicílios na Reserva Chico Mendes (AC): grupos etários e distribuição por sexo

Entre agosto de 2019 e julho de 2022 foram registrados 76 óbitos de pessoas que haviam residido em domicílios permanentes localizados na Resex Chico Mendes. Desses falecimentos, 67% eram homens (51) e 33% mulheres (25), indicando uma prevalência masculina nos registros de morte. As faixas etárias com maior número de ocorrências foram: 60 a 64 anos e 70 a 74 anos: 8 e 9 óbitos, respectivamente; 65 a 69 anos: 6 óbitos. Também chama a atenção o número de falecimentos entre crianças de 0 a 4 anos: 6 casos.

Na distribuição temporal, os óbitos ocorreram da seguinte forma: de janeiro a julho de 2022 foram registradas 15 mortes, representando a maior concentração no período analisado. De janeiro a julho de 2021 ocorreram 12 óbitos e, de agosto a dezembro, 14 óbitos. Em 2020, no período pandêmico, houve 14 falecimentos de janeiro a julho e 7 de agosto a dezembro. Esses dados indicam que a Covid-19 afetou o número de mortes, especialmente entre adultos e idosos.

No que concerne aos dados sobre mortalidade infantil, houve quatro óbitos de bebês com menos de um ano de idade, e outros dois entre um e quatro anos, sugerindo desafios no acesso à saúde infantil em áreas remotas da Unidade de Conservação. Também foram registrados óbitos em idades extremas: duas mortes acima dos 90 anos e um centenário (100 anos ou mais).

A ausência de registros no grupo de cinco a nove anos e a concentração de óbitos em idades produtivas (25 a 64 anos) reforçam a necessidade de políticas públicas voltadas à prevenção de doenças crônicas, melhoria do saneamento e acesso à saúde nessas comunidades tradicionais.

Os dados do Censo Demográfico 2022 mostra avanços, mas também desigualdades persistentes nas condições de vida das populações tradicionais da Resex Chico Mendes, a maior e mais simbólica unidade de conservação do Acre. Com mais de 10 mil moradores, a Resex representa, não apenas um modelo de convivência entre sociedade e floresta, mas também um território com demandas sociais urgentes.

Em síntese, o retrato demográfico da Resex Chico Mendes mostra um território resiliente, com avanços importantes em áreas como alfabetização juvenil e registro civil, mas ainda marcado por graves déficits em infraestrutura básica, saneamento e inclusão de populações idosas e vulneráveis. A continuidade da proteção ambiental da floresta passa, inevitavelmente, dentre outras coisas, pelo fortalecimento das condições de vida de seus guardiões.

Referências

- ACRE. Projeto Seringueiro completa 25 anos de educação na floresta. **Agência de Notícias do Acre**, 2008. Disponível em: <https://agencia.ac.gov.br/projeto-seringueiro-completa-25-anos-de-educacao-na-floresta/>. Acesso em: 20 abr. 2025.
- BARAGWANATHA, K.; BAYIB, E.; SHINDEC, N. Collective property rights lead to secondary forest growth in the Brazilian Amazon. **PNAS**, Washington, DC, USA, v. 120, n. 22, e2221346120, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1073/pnas.2221346120>. Disponível em: <https://www.pnas.org/doi/10.1073/pnas.2221346120>. Acesso em: 21 set. 2024.
- BRASIL. Decreto n. 99.144 de 12 de março de 1990. Cria a Reserva Extrativista Chico Mendes, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99144.htm. Acesso em: 7 jul. 2025.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico 2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. - Unidades de Conservação - Principais características das pessoas residentes e dos domicílios, por recortes territoriais e grupos populacionais específicos. - Resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102192.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2025.
- HÄNGGLI, A. *et al.* A systematic comparison of deforestation drivers and policy effectiveness across the Amazon biome. **Environmental Research Letters**, Bristol, England, v. 18, n. 7, 2023. DOI 10.1088/1748-9326/acd408. Disponível em: <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/acd408>. Acesso em: 10 jun. 2025.

PEREIRA, A. K. *et al.* Populism and the Dismantling of Brazil's Deforestation Oversight Policy. *Brazilian Political Science Review*, São Paulo, SP, v. 18, n. 1, p. e0006, fev. 2024. DOI <https://doi.org/10.1590/1981-3821202400010003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/bpsr/a/w5mSSWPx7hZ4tPV9Dnk7LhK/?lang=en>. Acesso em: 10 fev. 2025.

CAPÍTULO 12

Resex Chico Mendes: indicadores econômicos e ambientais e reflexos políticos da Operação Suçuarana

Djair Durand Ramalho Frade

Luci Maria Teston

1 Introdução

As Reservas Extrativistas (Resex) constituem uma categoria de Unidade de Conservação de Uso Sustentável definida pela Lei n. 9.985/2000, integrante do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), e têm como objetivo assegurar o uso sustentável dos recursos naturais e proteger os modos de vida e a cultura das populações tradicionais (Ministério do Meio Ambiente, 2006). A criação dessas áreas resulta de mobilizações sociais, especialmente de seringueiros e comunidades tradicionais, como forma de resistência aos modelos de desenvolvimento baseados na expansão agropecuária extensiva e na exploração madeireira predatória. Nessa perspectiva, a Resex é constituída como território de domínio da União, com usufruto exclusivo das populações extrativistas, sendo terras inalienáveis e imprescritíveis (Almeida; Allegretti; Postigo, 2018).

A Reserva Extrativista Chico Mendes foi instituída pelo Decreto Presidencial n. 99.144, de 12 de março de 1990, com o propósito de proteger os meios de vida e a cultura das populações tradicionais que dependem do extrativismo na Amazônia. Localizada na região sudeste do estado do Acre, a unidade possui área aproximada de 970.570 hectares e abrange seis municípios: Assis Brasil, Brasiléia, Capixaba, Xapuri, Sena Madureira e Rio Branco. O nome da Reserva homenageia o líder sindical e ambientalista Francisco Alves Mendes Filho (Chico Mendes), assassinado em 1988 em decorrência de sua atuação em defesa da floresta e dos direitos das populações extrativistas (Brasil, 1999).

O Decreto de criação estabelece que a Resex Chico Mendes é uma área pública federal administrada e fiscalizada pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), destinada às populações tradicionais cuja

subsistência está fundamentada no extrativismo, complementado por práticas de agricultura de subsistência e criação de animais de pequeno porte. Em 2022, estimava-se que mais de 10 mil pessoas residiam na unidade, distribuídas em mais de 3 mil famílias, sendo a castanha-da-amazônia (*Bertholletia excelsa*) e a borracha (*Hevea brasiliensis*) os principais produtos manejados (Medeiros *et al.*, 2020).

Apesar de sua classificação como Unidade de Conservação de Uso Sustentável, a Resex Chico Mendes sofre pressões crescentes para a abertura de pastagens e expansão da pecuária, prática que ameaça tanto a biodiversidade quanto a permanência das famílias que têm na floresta seu meio de vida. Entre agosto de 2022 e julho de 2023, segundo dados do Sistema de Alerta de Desmatamento (SAD) do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), a Resex Chico Mendes figurou como a área protegida mais ameaçada do país, apresentando também o maior índice de pressão antrópica entre as dez unidades de conservação monitoradas (Amorim *et al.*, 2022).

Passadas mais de três décadas desde sua criação, a unidade continua sendo palco de disputas fundiárias e ambientais. Em junho de 2025, a Operação Suçuarana — ação coordenada pelo ICMBio em cumprimento a decisões judiciais — promoveu a retirada de gado criado ilegalmente no interior da Resex, desencadeando reações de diferentes setores da sociedade e evidenciando tensões históricas na gestão do território.

Este capítulo tem como objetivo analisar o cenário econômico, político e ambiental relacionado à Resex Chico Mendes, com ênfase em dois eixos principais: (i) avaliação de indicadores econômicos e ambientais dos municípios com e sem sobreposição territorial à Reserva, considerando a série histórica dos últimos dez anos; e (ii) exame dos reflexos políticos da Operação Suçuarana, a partir de pronunciamentos institucionais e de lideranças políticas, bem como do contexto jurídico que motivou a ação. A investigação busca contribuir para a compreensão dos desafios e potencialidades na conciliação entre conservação ambiental e desenvolvimento socioeconômico em áreas de uso sustentável na Amazônia.

2 Metodologia

2.1 Delineamento do estudo

O presente estudo adotou abordagem quantitativa e qualitativa, fundamentada na análise de indicadores econômicos e ambientais relacionados à Reserva Extrativista (Resex) Chico Mendes e na avaliação do contexto político decorrente da Operação Suçuarana. Foram utilizados dados secundários provenientes de bases oficiais e documentos públicos, abrangendo o período de 2013 a 2023. Os 22 municípios do estado do Acre foram divididos em dois grupos: aqueles com sobreposição territorial à Resex e aqueles sem sobreposição. A escolha por concentrar a análise nessa unidade de conservação decorre de sua relevância socioambiental e da intensidade dos conflitos ambientais registrados nos últimos anos.

2.2 Dimensão ambiental e agropecuária

A análise ambiental incluiu quatro indicadores principais. A densidade de bovinos foi calculada como a razão entre o número total de animais e a área total do município. O percentual de área ocupada por pastagens correspondeu à proporção entre a área destinada à pecuária e a área total municipal. A pressão pecuária sobre a floresta remanescente foi medida pela relação entre o número de bovinos e a área de vegetação nativa preservada após desmatamentos ou fragmentações. Por fim, a variação percentual anual da cobertura florestal foi calculada pela diferença entre a área de floresta no ano atual e no ano anterior, dividida pela área total do município, com valores positivos indicando perda de vegetação e negativos indicando regeneração.

2.3 Dimensão econômica

A dimensão econômica foi analisada com base em três variáveis. A participação da agricultura no Produto Interno Bruto (PIB) municipal foi obtida pela relação entre o valor adicionado agrícola e o PIB total. A autonomia fiscal foi medida pela proporção entre a receita proveniente de impostos e a receita total do município, refletindo a capacidade de arrecadação própria.

Além disso, foi calculado o Índice de Pressão Econômica sobre a Floresta (IPF), que sintetiza a intensidade da ocupação produtiva sobre os remanescen-

tes florestais, combinando o valor adicionado agropecuário (em R\$ mil), a área de pasto (em km²) e a densidade de bovinos (em bois/km²), divididos pela área de floresta remanescente:

$$IPF = \frac{(V_{agropecuário} + A_{pasto} + D_{bovinos})}{A_{floresta}}$$

Em que:

$V_{agropecuário}$ = valor adicionado da agropecuária no PIB municipal (em milhares de reais);

A_{pasto} = área total de pasto (em km²);

$D_{bovinos}$ = densidade de bovinos (bois por km²); $A_{floresta}$ = área de vegetação nativa remanescente (em km²).

2.4 Análise de associação entre variáveis

Para avaliar a relação entre a intensidade da pecuária e o desenvolvimento econômico local, foi realizada uma análise de correlação entre a densidade de bovinos e o PIB per capita. A primeira variável foi utilizada como indicador indireto de pressão produtiva sobre o território, e a segunda, como medida do nível médio de renda da população. Essa análise considerou dados anuais de 2013 a 2021 e foi apresentada graficamente com dispersão e linha de regressão linear simples.

2.5 Dimensão política

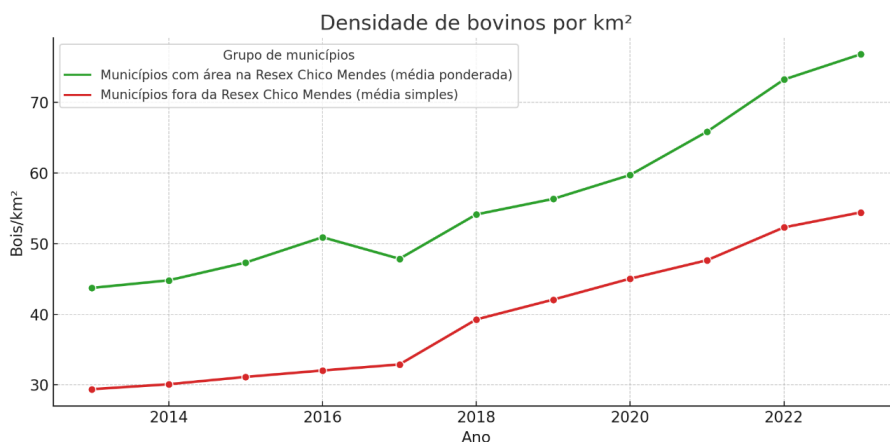
A análise política foi conduzida a partir de pesquisa documental envolvendo sentenças judiciais e peças processuais da Ação Civil Pública que motivou a Operação Suçuarana, além de notas e comunicados oficiais de órgãos governamentais, pronunciamentos de lideranças políticas e reportagens veiculadas em meios de comunicação locais e nacionais. As informações foram organizadas de forma a identificar os diferentes posicionamentos institucionais e os discursos em disputa sobre a gestão da Resex Chico Mendes e as ações de fiscalização ambiental.

3 Resultados

3.1 Indicadores ambientais

Em relação aos indicadores ambientais, a análise da densidade de bovinos revela um padrão consistente ao longo dos anos: os municípios com área sobreposta à Resex Chico Mendes mantêm, sistematicamente, maior número de bois por km² em comparação aos demais (Figura 1). Esse resultado sugere que a atividade pecuária permanece intensa mesmo em contextos com presença formal de Unidade de Conservação. Uma explicação plausível é que a produção esteja concentrada fora dos limites da Resex, em áreas já consolidadas dos municípios.

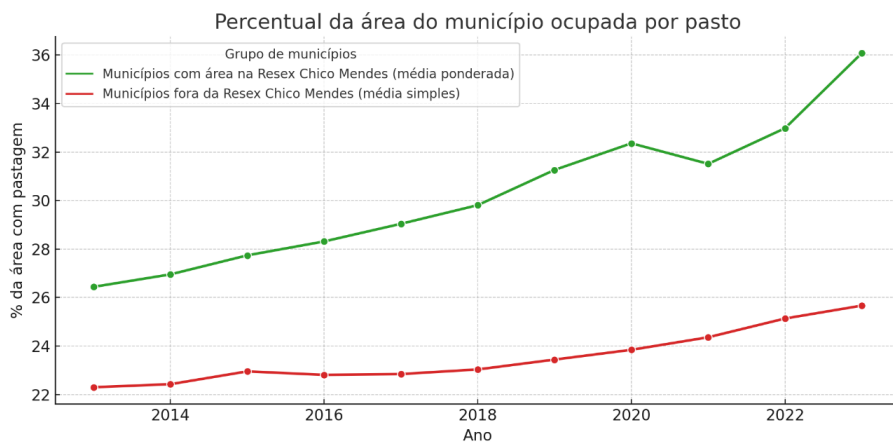
Figura 1 – Densidade média de bovinos por km² nos municípios do Acre (2013-2023) e segundo a presença da Resex Chico Mendes



Fonte: elaboração própria.

Essa hipótese tende a ser reforçada ao se observar a proporção do território municipal ocupada por pastagens (Figura 2). Municípios situados na área da Resex Chico Mendes registram valores mais elevados e em crescimento contínuo, o que indica uma expansão significativa da conversão de áreas para pasto, ainda que parte do território esteja protegido. Este avanço pode sinalizar que a presença da UC, por si só, não tem impedido a intensificação da agropecuária, especialmente em áreas adjacentes ou não diretamente sob proteção.

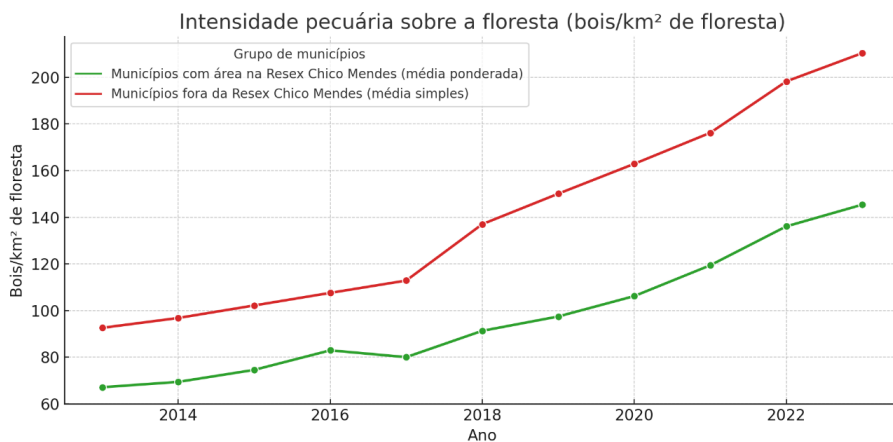
Figura 2 – Percentual médio da área municipal ocupada por pastagens (2013-2023), por grupo de municípios e segundo a presença da Resex Chico Mendes



Fonte: elaboração própria.

Por outro lado, ao considerar a intensidade pecuária sobre a floresta remanescente (área de floresta existente após processos de desmatamento ou fragmentação) — medida pela razão entre o número de bovinos e a área florestada — o cenário se inverte (Figura 3). Municípios sem a Resex Chico Mendes apresentam níveis sistematicamente mais altos, indicando maior pressão direta da atividade produtiva sobre os remanescentes florestais. Já nas áreas que incluem a Resex Chico Mendes, essa pressão é relativamente menor, sugerindo que a Unidade pode estar contribuindo para limitar a conversão direta de vegetação nativa, mesmo em um contexto de pecuária ativa e apesar do aumento gradual observado nos dois grupos de municípios no decorrer dos anos (municípios que possuem ou não a Resex).

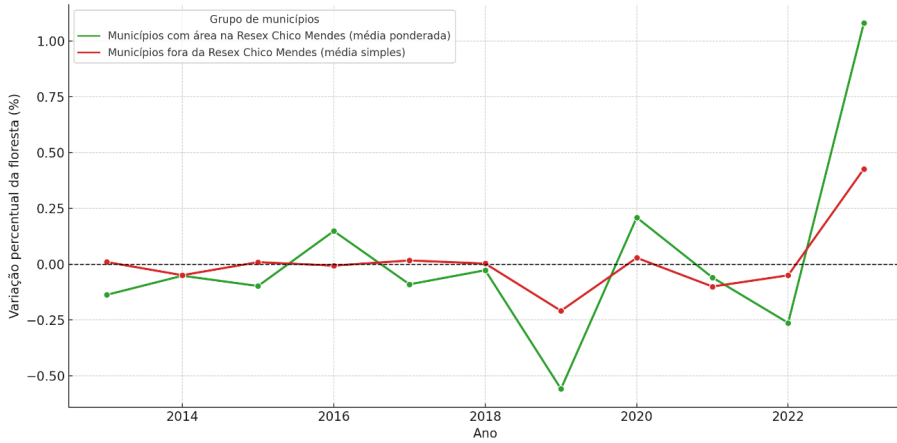
Figura 3 – Intensidade pecuária sobre áreas florestais (bois por km² de floresta), por grupo de municípios (2013–2023) e segundo a presença da Resex Chico Mendes



Fonte: elaboração própria.

O efeito mitigador também é observado na variação percentual da floresta ao longo do tempo (Figura 4). Embora em determinados anos, como em 2023, os municípios inseridos nos limites da Resex Chico Mendes tenham apresentado picos de desmatamento proporcionalmente elevados, em outros momentos foram registradas taxas de regeneração. Já os municípios sem a UC demonstraram comportamento mais estável, mas com tendência menos favorável à recuperação da cobertura vegetal. Estes achados indicam que a Resex exerce uma influência mista: ainda que não contenha totalmente o avanço das atividades agropecuárias, contribui para reduzir a sobrecarga direta sobre os estoques florestais.

Figura 4 – Variação percentual anual da cobertura florestal nos municípios do Acre (2013-2023)



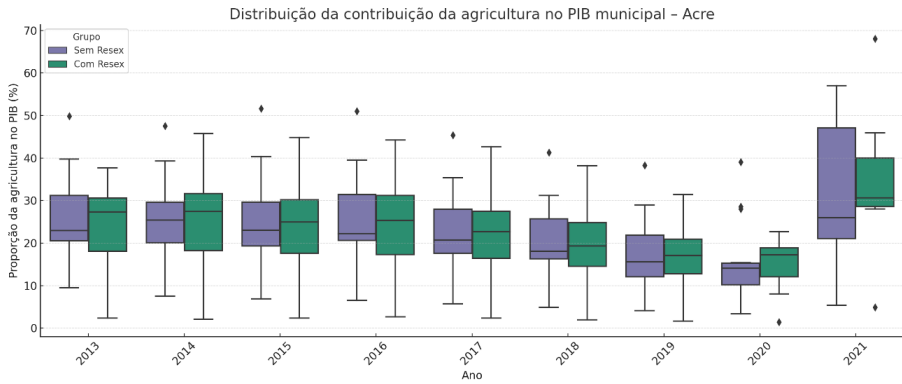
Fonte: elaboração própria.

De forma geral, os resultados evidenciam um paradoxo: a atividade pecuária é mais intensa em municípios com a Resex Chico Mendes, mas a floresta remanescente nestes locais sofre menor pressão proporcional. Isto sugere que as Unidades de Conservação podem ter efeito localizado, protegendo áreas específicas, mesmo quando inseridas em contextos produtivos consolidados.

3.2 Indicadores econômicos

A contribuição da agricultura para o PIB municipal varia consideravelmente entre os grupos analisados (Figura 5). Municípios incluídos nos limites da Resex Chico Mendes apresentaram maior dispersão e valores extremos mais frequentes, com tendência a concentrarem maiores proporções da agricultura no produto local. Isso é consistente com o perfil socioeconômico típico das áreas protegidas, onde predominam práticas agrícolas de base familiar, com menor presença dos setores industrial e de serviços. A heterogeneidade interna do grupo de municípios no qual está inclusa a Resex Chico Mendes também chama a atenção, refletindo arranjos produtivos diversos que coexistem no interior do território abrangido pela Unidade.

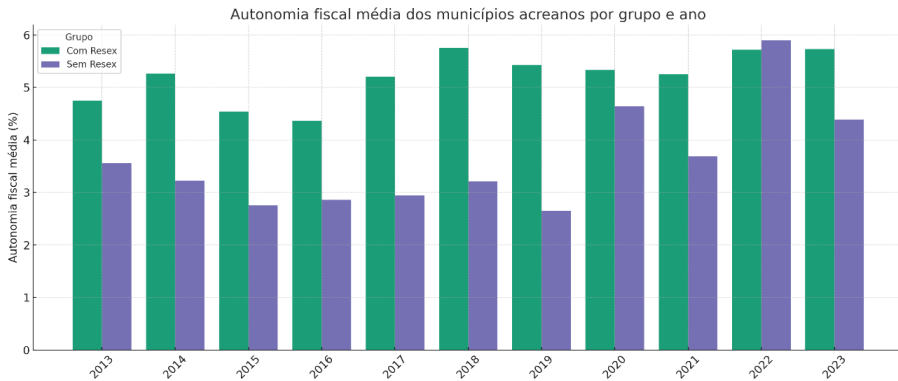
Figura 5 – Distribuição da participação da agricultura no PIB municipal (%), por grupo de municípios (2013–2021), segundo a presença da Resex Chico Mendes



Fonte: elaboração própria.

No que diz respeito à autonomia fiscal (Figura 6), observa-se que, durante a maior parte da série histórica, os municípios com área na Resex Chico Mendes apresentaram valores médios superiores aos municípios sem Unidade de Conservação. Essa diferença, no entanto, diminui consideravelmente a partir de 2020 e se inverte em 2022, quando os municípios sem Resex registram, pela primeira vez, maior autonomia fiscal. Esse comportamento pode indicar uma melhoria na capacidade de arrecadação própria em algumas localidades fora da Resex, possivelmente impulsionada por maior urbanização ou diversificação econômica. Já os municípios com Resex mantêm desempenho relativamente estável ao longo do período, o que pode refletir a persistência de uma base econômica mais restrita e dependente de transferências intergovernamentais.

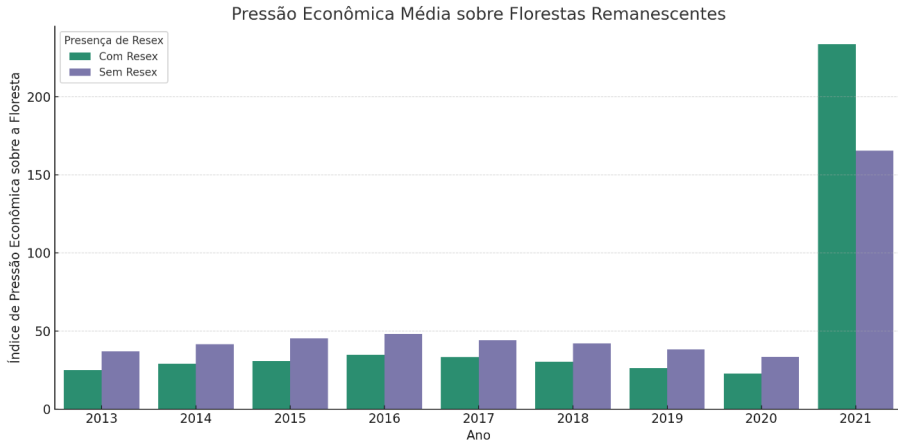
Figura 6 - Autonomia fiscal média dos municípios acreanos (%), por grupo e ano (2013-2023), segundo a presença da Resex Chico Mendes



Fonte: elaboração própria.

Essa diferença de estrutura econômica também encontra reflexo no Índice de Pressão Econômica sobre a Floresta (IPF). Calculado a partir da soma do PIB agropecuário, área de pasto e densidade de bovinos, dividido pela área de floresta remanescente, este índice sintetiza a carga produtiva exercida sobre os ambientes naturais. Os resultados mostram que os municípios fora dos limites da Resex Chico Mendes mantiveram valores consistentemente mais altos entre os anos de 2013 e 2020, sendo o IPF nos municípios inseridos nos limites da UC mais contido, reforçando o papel potencial da Resex na moderação da pressão sobre a vegetação nativa. Entretanto, em 2021, este índice se inverte e aumenta consideravelmente, indicando maior pressão econômica sobre a floresta nos municípios situados dentro dos limites da Resex Chico Mendes (Figura 7).

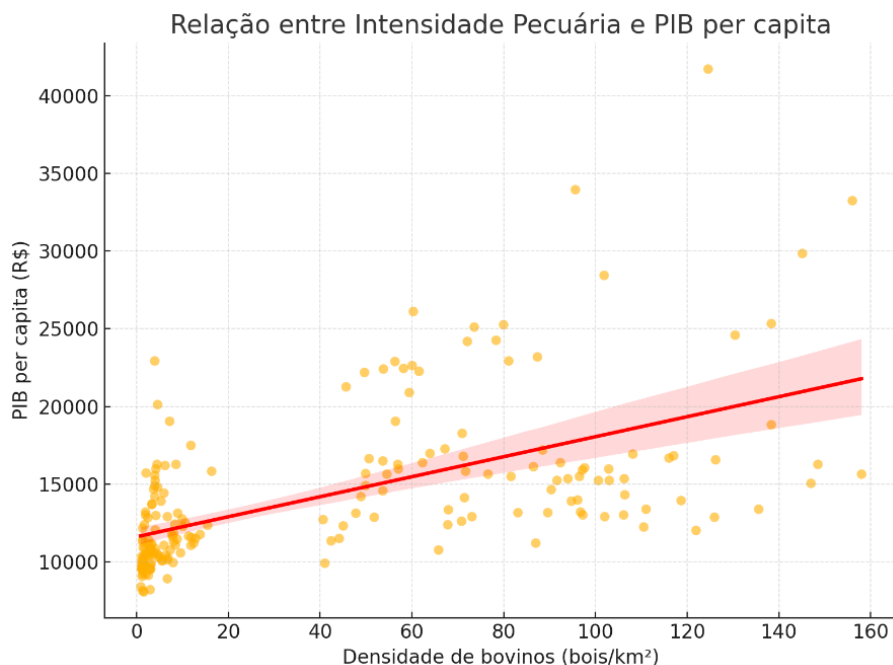
Figura 7 - Índice médio de Pressão Econômica sobre Florestas Remanescentes (IPF), por grupo de municípios (2013-2021), segundo a presença da Resex Chico Mendes



Fonte: Elaboração própria.

Por fim, a relação entre intensidade pecuária e PIB per capita apresenta correlação positiva: municípios com maior densidade de bovinos tendem a registrar maiores níveis de renda média (Figura 8). Este padrão sugere que a pecuária pode estar associada ao dinamismo econômico regional. No entanto, a associação não implica causalidade direta e pode estar sendo mediada por outros fatores, como infraestrutura logística, concentração fundiária ou acesso a políticas públicas. Ainda assim, o achado alerta para a necessidade de políticas que promovam práticas produtivas sustentáveis, conciliando crescimento econômico e conservação ambiental, sobretudo em áreas com menor cobertura por unidades de conservação.

Figura 8 - Relação entre densidade de bovinos (bois/km²) e PIB per capita (R\$) nos municípios do Acre (2013–2021), segundo a presença da Resex Chico Mendes



Fonte: Elaboração própria.

3.3 Ação Civil Pública e Operação Suçuarana na Resex Chico Mendes

Em novembro de 2024, a 2^a Vara Federal Cível e Criminal da Seção Judiciária do Acre julgou procedente uma Ação Civil Pública (ACP) proposta pelo Ministério Público Federal (MPF), reconhecendo a responsabilidade objetiva de dois moradores da “Colocação Fé em Deus”, localizada na Resex Chico Mendes, no município de Xapuri, por danos ambientais decorrentes da degradação de 88 hectares de floresta nativa. A decisão judicial determinou, entre outras medidas, a desocupação da área, a retirada integral do gado mantido no local e a indisponibilidade de bens dos réus até o montante de R\$ 687.488,00, fixando multa em caso de descumprimento (Ação Civil Pública, 2024).

Os acusados alegaram que as atividades pecuárias eram realizadas em caráter de subsistência, dentro dos limites estabelecidos pelo Plano de Manejo da Reserva — que permite a criação de até 30 cabeças de gado em até 30 hectares

por colocação — e que ocorriam em áreas previamente degradadas ou de mata secundária. A defesa também apontou omissão do poder público na fiscalização das atividades ao longo dos anos, sustentando que a ocupação teria sido tolerada pelas autoridades competentes.

Conforme consta nos autos, os acusados haviam sido autuados em diversas ocasiões entre 2008 e 2018 por infrações ambientais, incluindo destruição de floresta nativa e uso de fogo para formação de pastagem sem autorização, o que resultou em embargos e ações penais. As evidências apresentadas incluíram imagens de satélite e documentos elaborados pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e pelo próprio MPF, que comprovaram o desmatamento e subsidiaram a decisão judicial.

Em cumprimento à sentença, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) realizou, em junho de 2025, a Operação Suçuarana, visando à apreensão de gado criado ilegalmente em área pública da Resex. Segundo nota da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (2025), a ação se concentrou em ocupantes ilegais previamente notificados, tanto na esfera administrativa quanto judicial. O ICMBio informou que a Resex Chico Mendes figurava, à época, como a unidade de conservação federal mais desmatada do país.

Durante a execução da operação, foram apreendidos 355 animais, dos quais 85 foram perdidos ou furtados em um ataque ao frigorífico onde estavam armazenados. Os bois apreendidos foram destinados ao abate para suprimento da merenda escolar, enquanto vacas e bezerros foram doados. Em nota, o ICMBio classificou o ataque como uma tentativa de inviabilizar as ações federais de combate à criação ilegal de gado em terras públicas e assegurou que as medidas de fiscalização continuariam sendo executadas.

3.4 Posicionamentos institucionais e de lideranças políticas sobre a Operação Suçuarana

A presidência do ICMBio declarou que os proprietários do gado apreendido haviam sido notificados com antecedência significativa — em um caso, desde 2011, e no outro, desde 2016 — e que a operação tinha como objetivo cumprir decisões judiciais contra invasores que não pertenciam às comunidades tradicionais da Resex, não atingindo, portanto, pequenos produtores ou famílias extrativistas. A Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República publicou nota oficial, em 20 de junho de 2025, para refutar informações que classificou como falsas, esclarecen-

do que a ação se limitou a quatro propriedades em duas áreas distintas da Resex e fundamentou-se em decisões judiciais transitadas em julgado.

O governador do Acre não se manifestou publicamente de forma contundente sobre o conflito. A secretária adjunta de Meio Ambiente do estado afirmou que o governo compreendia a situação dos produtores, mas ressaltou a obrigação de cumprimento da legislação ambiental. Em maio de 2025, durante a 15ª Reunião Anual da Força-Tarefa dos Governadores pelo Clima e as Florestas (GCF Task Force), realizada em Rio Branco, houve protesto de manifestantes contrários ao agronegócio, interrompendo temporariamente a fala do governador Gladson Cameli. O governo estadual classificou a manifestação como motivada por interesses particulares e políticos.

A Assembleia Legislativa do Acre (Aleac) realizou audiência pública em junho de 2025 para discutir os impactos da Operação Suçuarana na pecuária estadual. Durante o encontro, deputados estaduais e representantes do setor produtivo criticaram a atuação do ICMBio, alegando abusos e falta de diálogo. Produtores rurais defenderam a revisão da demarcação da Resex, argumentando que o modelo atual impediria o desenvolvimento econômico e social do estado.

O presidente da Aleac, deputado Nicolau Júnior (PP), manifestou apoio aos produtores e propôs articulação com órgãos como o Instituto de Meio Ambiente do Acre (Imac) e a Secretaria de Meio Ambiente para buscar soluções imediatas. O deputado Pedro Longo (PDT) denunciou supostos abusos na fiscalização e alertou para o risco de colapso na pecuária acreana. Já Emerson Jarude (Novo) criticou o uso de forças policiais e militares. O deputado Tadeu Hassem (Republicanos) afirmou que a ação afetou, não apenas produtores, mas toda a sociedade acreana, defendendo a revisão da legislação das reservas.

No âmbito federal, a então deputada Mara Rocha (PSDB/AC) já havia apresentado, em 2019, o Projeto de Lei n. 6024/19 para alterar os limites da Resex, justificando que a criação da Unidade de Conservação não teria preservado pequenas propriedades pré-existentes.

O deputado federal Coronel Ulysses (União) responsabilizou a ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, pelas operações de fiscalização, acusando o ICMBio de perseguir produtores. O senador Márcio Bittar (União) afirmou que a operação prejudicava a subsistência das famílias rurais, enquanto o senador Alan Rick (União) alegou que a apreensão de gado enfraquecia as atividades extrativis-

tas e forçava moradores a recorrer à pecuária. O senador Sérgio Petecão manteve postura mais moderada, defendendo esclarecimentos e soluções equilibradas.

O Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE-AC), por meio de nota assinada pela presidência, manifestou apoio à operação, destacando sua legalidade e a necessidade de combater a grilagem de terras e a pecuária ilegal em áreas protegidas. A nota também mencionou ofensiva considerada injusta contra a ministra do Meio Ambiente e órgãos ambientais federais, apontando a concentração fundiária e a ocupação predatória como problemas centrais.

O seringueiro Raimundo Mendes de Barros, primo de Chico Mendes, declarou à agência Amazônia Real ter recebido ameaças virtuais em razão de seu apoio à operação, reiterando sua defesa da Resex e da preservação ambiental.

4 Conclusões

A análise realizada neste capítulo articulou dois eixos principais: (i) a avaliação de indicadores econômicos e ambientais em municípios com e sem sobreposição à Reserva Extrativista (Resex) Chico Mendes, no período de 2013 a 2023; e (ii) a investigação dos reflexos políticos da Operação Suçuarana, ação de fiscalização conduzida pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) em cumprimento à decisão judicial proferida no âmbito de uma Ação Civil Pública.

No eixo ambiental, os resultados indicaram que, embora a densidade de bovinos e a proporção de áreas ocupadas por pastagens sejam mais elevadas nos municípios com área na Resex, a pressão proporcional sobre a floresta remanescente é menor nesses territórios. Isso sugere que a Unidade exerce efeito protetivo localizado, ainda que não impeça a expansão agropecuária, sobretudo em áreas adjacentes. O comportamento da variação anual da cobertura florestal reforça essa interpretação, ao revelar alternância entre períodos de perda e de regeneração nas áreas com a unidade, contrastando com a tendência mais estável, porém menos favorável, observada nos municípios sem a Resex.

No eixo econômico, verificou-se que os municípios com a Reserva apresentaram maior participação relativa da agricultura no PIB, bem como maior autonomia fiscal durante parte significativa da série histórica, embora essa van-

tagem tenha diminuído a partir de 2020. O Índice de Pressão Econômica sobre a Floresta (IPF) manteve-se inferior nos municípios com a Resex até 2020, mas apresentou elevação acentuada a partir de 2021, superando os valores registrados nos municípios sem a Unidade de Conservação. A correlação positiva entre densidade de bovinos e PIB per capita sugere associação entre pecuária e dinamismo econômico, mas não permite inferir causalidade direta, dada a possibilidade de interferência de outros fatores estruturais.

A análise política evidenciou forte polarização em torno da Operação Su-guarana, com manifestações que variaram desde o apoio explícito por parte de órgãos de controle e lideranças ambientalistas, até críticas contundentes vindas de parlamentares e representantes do setor produtivo. Esse contexto revela que, mais do que um conflito pontual, a disputa pela gestão da Resex Chico Mendes está inserida em um cenário mais amplo de tensões históricas entre conservação ambiental e expansão da fronteira agropecuária na Amazônia.

Diante desses achados, reforça-se a necessidade de políticas públicas integradas que conciliem desenvolvimento econômico e preservação ambiental, alinhando a proteção da vegetação nativa e dos modos de vida tradicionais com alternativas produtivas sustentáveis. A experiência da Resex Chico Mendes demonstra que, embora as unidades de conservação possam atenuar pressões sobre os ecossistemas, sua eficácia depende de mecanismos permanentes de fiscalização, de apoio socioeconômico às populações residentes e de diálogo institucional capaz de reduzir os conflitos fundiários e políticos que permeiam sua gestão.

Referências

ALMEIDA, M. W. B. de; ALLEGRETTI, M. H.; POSTIGO, A. O legado de Chico Mendes: êxitos e entraves das Reservas Extrativistas. **Desenvolv. Meio Ambiente**, Curitiba, PR, v. 48, Edição especial: 30 Anos do Legado de Chico Mendes, p. 25-55, 2018. DOI <https://doi.org/10.5380/dma.v48i0.60499>. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/60499>. Acesso em: 3 maio 2025.

AMORIM, L. et al. Ameaça e Pressão de Desmatamento em Áreas Protegidas: SAD de agosto de 2022 a julho de 2023. **Imazon**, 2022. Disponível em: <https://imazon.org.br/publicacoes/ameaca-e-pressao-de-desmatamento-em-areas-protetidas-sad-de-outubro-a-dezembro-de-2023/>. Acesso em: 2 maio 2025.

BRASIL. **Decreto nº 99.144 de 12 de março de 1990**. Cria a Reserva Extrativista Chico Mendes, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99144.htm. Acesso em: 7 jul. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano de Manejo Reserva Extrativista Chico Mendes**. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Xapuri, AC, dez. 2006. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/amazonia/lista-de-ucs/resex-chico-mendes/arquivos/plano_de_manejo_reserva_extrativista_chico_mendes.pdf. Acesso em: 4 jun. 2025.

BRASIL. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. **Ação do ICMBio no Acre retirou gado ilegal da Reserva Extrativista Chico Mendes**. Brasília: Secretaria de Comunicação Social, 20 jun. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/fatos/brasil-contrafake/noticias/2025/06/acao-do-icmbio-no-acre-retirou-gado-ilegal-da-reserva-extrativista-chico-mendes>. Acesso em: 7 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **AÇÃO CIVIL PÚBLICA ACPCiv 1003195-31.2020.4.01.3000** - Dano Ambiental. Sentença: 4 nov. 2024. Brasília, DF; TRF1, 2020. Disponível em: <https://pje1g-consultapublica.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 10 jul. 2025.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. **Operação Suçuarana**: ICMBio executa retirada de 400 cabeças de gado ilegais dentro da Reserva Extrativista Chico Mendes. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, 10 jun. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/operacao-sucuarana-icmbio-executa-retirada-de-400-cabecas-de-gado-ilegais-dentro-da-reserva-extrativista-chico-mendes>. Acesso em: 5 jul. 2025.

MEDEIROS, H. et al. 2020. Lista de espécies de plantas vasculares da Reserva Extrativista Chico Mendes. In: **Catálogo de Plantas das Unidades de Conservação do Brasil**. Jardim Botânico do Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: https://catalogo-ucs-brasil.jbrj.gov.br/descr_areas.php?area=ChicoMendes. Acesso em: 7 jul. 2025.

CAPÍTULO 13

Meio ambiente e segurança pública no Acre: secretarias estaduais e perfis dos gestores (1995-2024)

Luci Maria Teston

Manoel Valdemiro Francalino da Rocha

1 Introdução

Com responsabilidades de atuação convergentes em vários aspectos — a exemplo do combate aos crimes ambientais na região de fronteira -, as secretarias estaduais de meio ambiente e de segurança pública têm se mantido nas estruturas dos governos do Acre ao longo dos anos. As conexões entre as duas pastas envolvem – considerando o fato de a Amazônia concentrar as maiores e menos controladas fronteiras do território brasileiro – atuação permanente no combate ao contrabando de ilícitos e ao crime organizado dentro das florestas. No decorrer dos últimos 30 anos, estas duas secretarias foram conduzidas por diferentes governos e sofreram alterações tornando-se em alguns momentos potentes e, em outros, sofrendo inflexões.

Neste capítulo, discute-se a segurança e o meio ambiente no Acre, considerando seu contexto como estado de fronteira, destacando as interações e a importância das agendas ambiental e de segurança pública, a partir de um recorte envolvendo dois objetivos: a) descrever a robustez de cada secretaria, no decorrer dos últimos 30 anos; b) traçar um breve perfil dos secretários das pastas, com destaque para o período recente.

Para classificar os titulares das pastas foram utilizadas como parâmetro as categorias de secretários políticos, técnicos e grupo pessoal, adaptadas de Pereira (2014). Os secretários políticos incluem pessoas que tenham exercido ou se candidatado a cargo eletivo antes da posse na pasta ou que tenham sido claramente indicadas por partidos ou políticos eleitos. Os secretários técnicos apontam para aqueles indivíduos cujas biografias não se sustentam no exercício de cargos eletivos, visto tentarem demonstrar competência profissional em áreas semelhantes

ou correlatas. Os técnicos cuja indicação foi publicamente sustentada por partidos ou políticos foram classificados como políticos. E o grupo pessoal reporta a parentes, amigos, funcionários que atuam/atuaram diretamente com o governador em sua campanha eleitoral.

2 Segurança e fronteiras no Acre

A expansão da fronteira amazônica deve ser entendida no contexto da integração do Brasil ao sistema capitalista globalizado, alinhado aos interesses do capital financeiro. Essa fronteira possibilitou uma vasta oportunidade à expansão territorial do capital, tendo em vista ser uma reserva de recursos devido ao imenso território e à ausência de organizações regionais com condições de resistir à apropriação (Becker; Miranda; Machado, 1990).

Nesse processo de “integração” e de “unidade nacional” que historicamente marcaram os projetos de desenvolvimento econômico da Amazônia, Velho (2009, p. 138-139), ressalta o movimento relacionado à fronteira como um expediente para “preencher os espaços vazios entre as ‘ilhas econômicas’ que formavam o Brasil” e em oposição às visões particularistas regionais e condizia com “a ideia popular de que o Brasil era rico em recursos não aproveitados cuja existência lhe garantia ser ‘o país do futuro’”. Esse discurso esteve presente durante o período militar, sendo a Amazônia considerada uma fronteira aberta para constituir uma unidade nacional (Rabello, 2013).

Nesse contexto, o Programa de Integração Nacional, da década de 1970, surge não apenas como resposta à seca no Nordeste, mas também no âmbito das discussões envolvendo os destinos da Amazônia (Velho, 2009). Ao longo do século 20, a Amazônia passou a assumir novos significados relacionados à sustentabilidade, com a incorporação da ideia de defesa do meio ambiente com força política, ainda que secundária. As estratégias de integração nacional assentadas em interesses internacionais e do Centro-Sul do país abordaram a fronteira considerando, inicialmente, a perspectiva econômica. É a partir da década de 1980, que a problemática ambiental conquista espaço e as perspectivas de intervenção na região começam a envolver os cenários desenvolvimentista e ambientalista.

Inteiramente contido na Faixa de Fronteira do Brasil e na tríplice fronteira com o Peru e a Bolívia, o Acre está sujeito ao regramento instituído pela Lei 6.634/1979, a qual estabelece como área indispensável à Segurança Nacional a

faixa interna de 150 km de largura paralela à linha divisória terrestre do território nacional, designada como Faixa de Fronteira (Brasil, 1979). Rica em diversidade e com características culturais, sociais, econômicas e políticas próprias, a região amazônica tem conexões pluviais historicamente importantes para o povoamento e para a circulação de pessoas e mercadorias, dentro e fora do território nacional. Somam-se a isso as grandes extensões e a baixa densidade populacional (Neves *et al.*, 2016).

Dos 22 municípios que compõem o estado do Acre, 17 fazem divisa com outros países. Não obstante ser significativa a proporção, a sede da maioria dos municípios acreanos se localiza ao longo da BR-364, no lado oposto ao limite internacional. Entretanto, as vias fluviais permitem a conexão entre a sede dos municípios e o limite internacional e, além dele, com os países vizinhos (Acre, 2010).

Com a Bolívia, o Acre compartilha uma linha divisória de 618km, correspondente às províncias bolivianas de Nicolas Suárez e Abunã, do Departamento de Pando. São seis os municípios acreanos nesta divisa: Brasiléia, Epitaciolândia, Xapuri, Capixaba, Plácido de Castro e Acrelândia. Ainda que o município de Assis Brasil compartilhe um curto segmento com o distrito de Bolpebra (Departamento de Pando), possui um segmento muito maior com o Peru (Departamento de Madre de Dios). Nessa Zona de Fronteira há um predomínio de população não indígena tanto no Acre quanto na Bolívia (Acre, 2010).

As áreas acreanas fronteiriças com Pando desenvolvem atividades relacionadas à pecuária, extração vegetal, produção de mandioca e milho em grandes fazendas, pequenas e médias propriedades ou em reservas extrativistas. Pelo lado boliviano, a principal atividade econômica envolve a extração de madeira e outros produtos vegetais, a exemplo da castanha e da borracha, bem como o manejo florestal (Acre, 2010).

A Zona de Fronteira do Acre com o Peru (departamentos de Madre de Dios, Ucayali e Loreto) envolve 11 municípios acreanos: Assis Brasil, Sena Madureira, Manoel Urbano, Santa Rosa do Purus, Feijó, Jordão, Marechal Thaumaturgo, Porto Walter, Cruzeiro do Sul, Rodrigues Alves e Mâncio Lima. Compreende uma linha divisória de 1.565km, com baixa densidade demográfica e predomínio de populações indígenas de várias etnias dos dois lados do limite internacional, incluindo povos indígenas isolados (Acre, 2010).

Do lado peruano da fronteira internacional e unindo-se com o norte do Parque Nacional da Serra do Divisor localiza-se a Reserva Territorial Isconahua. É um trecho da fronteira peruana no qual empresas madeireiras, traficantes de drogas e garimpeiros têm invadido o território acreano, provocando impactos ambientais, em especial, em terras indígenas (Acre, 2010). Para além disso, a chamada Estrada do Pacífico, que liga o Acre ao Peru, intensificou uma rede de prostituição de adolescentes e jovens brasileiras residentes nas zonas rurais e em terras indígenas em direção aos territórios peruano e boliviano — Puerto Maldonado e Cobija, respectivamente — cidades onde se concentram festas e casas noturnas (Neves, 2016).

3 Inflexões e acenos à política de segurança pública no Acre

Em relação à política de segurança pública no Acre entre 1995 e 2024 – período de recorte deste estudo – observa-se que, do governo de Orleir Cameli (PPR), iniciado em 1995, até o último mandato de Jorge Viana (PT), finalizado em 2006, a pasta de justiça integrava a segurança pública (Secretaria de Justiça e Segurança Pública). A partir do governo de Binho Marques (PT), em 2007, a área da segurança é desmembrada em três secretarias: Segurança Pública; Polícia Civil; Justiça e Direitos Humanos. As três pastas são mantidas nos dois mandatos de Tião Viana (PT) no comando do Executivo estadual até 2018, demonstrando que a agenda de segurança pública pode ter sido considerada estratégica para o governo.

No primeiro mandato de Gladson Cameli (PP), iniciado em 2019, a secretaria volta a se chamar Justiça e Segurança Pública e a pasta de Polícia Civil perde o *status* de secretaria, após a reforma administrativa concretizada cinco meses depois de o governador assumir o mandato, vindo a ser subordinada à Secretaria de Justiça e Segurança Pública (Rodrigues, 2019), cenário mantido na gestão atual de Cameli.

Entre as ações da pasta de segurança pública estão a contenção da invasão de madeireiros peruanos em terras indígenas localizadas no Acre, o monitoramento da faixa de fronteira para impedir a entrada de foragidos da justiça, o combate ao crime organizado, a apreensão de armas e drogas, e a prevenção de furtos, roubos de veículos, fugas e roubo de veículos. A geografia do Acre acaba facilitando o tráfico, tendo em vista que a maior parte do território é formada por floresta fechada, separada por um labirinto de rios e com pouca fiscalização (Rossi, 2018).

As ações do governo estadual referentes à defesa na Faixa de Fronteira nos últimos anos envolveram a criação do Grupo Especial de Operações em Fronteira (Gefron), vinculado à Secretaria de Segurança Pública, bem como a inauguração de bases e postos de fiscalização da Faixa de Fronteira, objetivando a prevenção e o enfrentamento aos crimes transfronteiriços. Há, ainda, o Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social 2023-2030 (PESPDS), ferramenta norteadora das ações envolvendo as fronteiras no estado.

Entre as ações estratégicas do PESPDS estão medidas preventivas e repressivas contra ilícitos ambientais e rurais, realizadas por meio de incursões a pé e aéreas, “identificando áreas desmatadas ou com sinais de invasão em terras públicas e privadas, bem como outras atividades criminosas em área de fronteira”, além de serem realizadas “ações de prevenção e combate à retirada ilegal e furto de madeira, caça ilegal, mineração e outros ilícitos em regiões de fronteira” (Acre, 2023, p. 30).

O PESPDS propõe, ainda, o aperfeiçoamento da atuação, coordenação estratégica e integração operacional dos órgãos e instituições, com as forças públicas federais e as forças de segurança pública de Rondônia e do Amazonas para o “enfrentamento de delitos transfronteiriços e transnacionais, inclusive com a ampliação do controle e da fiscalização nas fronteiras, divisas e atracadouros” (Acre, 2023, p. 48). Isso inclui firmar cartas de intenções com autoridades dos governos peruano e boliviano no sentido de fortalecer o combate a crimes transfronteiriços e a receptação, naqueles países, de veículos e implementos agrícolas subtraídos em território nacional.

Quadro 1 – Secretarias e secretários de segurança pública no Acre (1995-2024)

Governo	Secretário(a)	Secretaria	Formação	Servidor estatutário à época da nomeação?
Orleir Cameli (PPR) 1995-1998	José Carlos Castelo Branco	Justiça e Segurança Pública	Comunicação Social	Militar reformado (Coronel do Exército)
	Illimani Lima Suarez	Justiça e Segurança Pública	Direito	Delegado Polícia Civil
	Samoel Martins Evangelista	Justiça e Segurança Pública	Direito	Procurador de Justiça – MP/AC

Governo	Secretário(a)	Secretaria	Formação	Servidor estatutário à época da nomeação?
Jorge Viana (PT) 1999-2002	Maria de Salete da Costa Maia	Justiça e Segurança Pública	Direito	Procuradora de justiça - Ministério Público Estadual
	Fernando Melo da Costa	Justiça e Segurança Pública	Ciências econômicas e Direito	Não
	Cassiano Figueira Marques de Oliveira	Justiça e Segurança Pública	Direito	Não
Jorge Viana (PT) 2003-2006	Cassiano Figueira Marques de Oliveira	Justiça e Segurança Pública	Direito	Não
	Fernando Melo da Costa	Justiça e Segurança Pública	Ciências econômicas e Direito	Não
	Antônio Monteiro Neto	Justiça e Segurança Pública	Direito	Emater/RJ
Binho Marques (PT) 2007-2010	Antônio Monteiro Neto	Segurança Pública	Direito	Emater/RJ
	Ermício Sena de Oliveira	Segurança Pública	História, com doutorado em Processos Políticos Contemporâneos	Professor do Magistério Superior na Ufac
	Márcia Regina de Sousa Pereira	Segurança Pública	Direito, com mestrado em Relações Internacionais	Procuradora Procuradoria Geral do Estado do Acre (PGE-AC)
	Emylson Farias da Silva	Polícia Civil	Direito	Delegado de Polícia Civil
	José Henrique Corinto de Moura	Justiça e Direitos Humanos	Direito	Técnico do Ministério Público da União no Acre – MPF/AC
Tião Viana (PT) 2011-2014	Ildor Reni Graebner	Segurança Pública	Direito	Ex-Delegado de Polícia Federal
	José Henrique Corinto de Moura	Justiça e Direitos Humanos	Direito	Técnico do Ministério Público da União no Acre – MPF/AC
	Nilson Moura Leite Mourão	Justiça e Direitos Humanos	Teologia, com mestrado em Ciências Sociais	Professor do Magistério Superior na Ufac
	Emylson Farias da Silva	Polícia Civil	Direito	Delegado de Polícia Civil

Governo	Secretário(a)	Secretaria	Formação	Servidor estatutário à época da nomeação?
Tião Viana (PT) 2015-2018	Emylson Farias da Silva	Segurança Pública	Direito	Delegado de Polícia Civil
	Vanderlei Scherer Thomas	Segurança Pública	Filosofia, Ciências Jurídicas e Sociais e Psicologia	Delegado de Polícia Civil
	Carlos Flávio Gomes Portela Richard	Segurança Pública	Direito	Delegado de Polícia Civil
	Nilson Moura Leite Mourão	Justiça e Direitos Humanos	Teologia, com mestrado em Ciências Sociais	Professor do Magistério Superior na Ufac
	Carlos Flávio Gomes Portela Richard	Polícia Civil	Direito	Delegado de Polícia Civil
Gladson Cameli (PP) 2019-2022	Paulo César Rocha dos Santos	Segurança Pública	Direito	Coronel da reserva da Polícia Militar
	Paulo César Rocha dos Santos	Justiça e Segurança Pública	Direito	Coronel da reserva da Polícia Militar
	Rêmulo Diniz	Polícia Civil	Direito	Delegado de Polícia Civil
Gladson Cameli (PP) 2023-2024	José Américo de Souza Gaia	Justiça e Segurança Pública	Agronomia e Segurança Pública, com doutorado em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública	Coronel da reserva da Polícia Militar do Acre

Fonte: elaboração própria.

Quanto ao perfil dos secretários, observa-se um conjunto considerável de gestores que podem ser classificados como técnicos. Três deles não tem formação na área do direito ou segurança pública: José Carlos Castelo Branco, que assumiu a pasta por seis meses; Ermício Sena de Oliveira, à frente da pasta por dois meses; e Nilson Moura Leite Mourão. Este último pode ser classificado como um secretário político, tendo em vista ter sido eleito deputado por 20 anos consecutivos — a partir de 1994 —, exercendo dois mandatos de deputado estadual e três de deputado federal. Mourão comandou a Secretaria de Segurança Pública, a partir de setembro de 2011, permanecendo até o fim do segundo mandato de Tião Viana (PT), em 2018.

Em janeiro de 2019, Paulo César Rocha dos Santos é nomeado secretário da pasta. Graduado em Direito e especialista em Gestão e Segurança Pública, já atuou como comandante da Polícia do Exército e Guardas e Escoltas; comandante da Companhia Independente de Sena Madureira; Companhia de Patrulhamento da Capital; Companhia de Operações Especiais; Policiamento Metropolitano; Policiamento Operacional; foi fundador e diretor-geral do Centro Integrado de Segurança Pública; e subcomandante da Polícia Militar no governo Binho Marques.

Antes de sua nomeação como secretário, foi assessor jurídico e chefe da assessoria jurídica da presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Acre. Paulo César deixou o cargo na secretaria em dezembro de 2022, sendo posteriormente designado para cargo de Natureza Especial no gabinete do deputado federal Coronel Ulysses (União Brasil).

A partir de janeiro de 2023, a pasta é conduzida por José Américo de Souza Gaia. Natural de Mato Grosso do Sul, o secretário possui formação em Segurança Pública e em Agronomia. Durante a sua vida militar no Acre, comandou as companhias de Rádio Patrulha e de Guarda Penitenciária, o Batalhão de Operações Especiais (Bope), o 4º e 9º batalhões da Polícia Militar, foi chefe da Diretoria de Ensino e Instrução (DEI), também esteve à frente do Comando de Policiamento Operacional (CPO II – Fronteira). Além disso, foi Coordenador de Integração Operacional do Gabinete de Gestão Integrada de Fronteira (GGI-F) da Secretaria de Estado e Segurança Pública e subcomandante-geral da Polícia Militar do Estado do Acre.

4 A força da agenda ambiental em diferentes governos

Durante o governo de Orleir Cameli (PPR) e o primeiro mandato de Jorge Viana (PT), a pasta de meio ambiente incluía ciência e tecnologia (Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente). Além de promover e desenvolver atividades ambientais, também incluía incentivar a inovação e o avanço de pesquisas. Em 1999, assim que assume o governo, Jorge Viana (PT) institui o Zoneamento Ecológico-Econômico do Acre (ZEE), uma ferramenta utilizada para orientar políticas públicas, definindo potencialidades e fragilidades do território. O ZEE foi uma estratégia de desenvolvimento sustentável visando conciliar conservação ambiental, inclusão social e desenvolvimento econômico. As fases I e II envolveram a elaboração

e a implementação (2000 a 2017) e a fase III a revisão e a atualização (a partir de 2018), perpassando governos por mais de 20 anos.

O Acre, até 1999, possuía 2,6 milhões de hectares em Unidades de Conservação, sob a gestão federal, estadual e municipal. Em 19 anos (1999 a 2018), foram criadas mais 16 unidades, representando 2,8 milhões de hectares, compreendendo um total de 5,4 milhões de hectares de Unidades de Conservação no estado (Acre, 2018).

No segundo governo de Jorge Viana (PT), a secretaria passa a ser denominada Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Naturais. Além disso, o governador cria outras duas secretarias vinculadas diretamente à agenda ambiental: a de Floresta e a dos Povos Indígenas. Ficou conhecido por implantar o “Governo da Floresta”, *slogan* de sua administração no Executivo estadual acreano, o qual trazia o discurso da florestania como um modelo de desenvolvimento sustentável na perspectiva da cidadania na floresta.

No governo de Binho Marques (PT) a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Naturais e a Secretaria de Floresta são mantidas, mas a Secretaria de Povos Indígenas foi extinta em 2007. A partir de então, começam a ocorrer alterações no âmbito da estrutura das secretarias. Em 2012, durante o primeiro governo de Tião Viana (PT), a Secretaria de Floresta é extinta, situação mantida durante o governo de Gladson Cameli (PP).

Com a extinção da Secretaria de Floresta, no primeiro mandato de Tião Viana (2011-2014), a gestão florestal passou a ser executada por meio da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Florestal, da Indústria, do Comércio e dos Serviços Sustentáveis (Sedens). A partir de 2015, no início do segundo governo de Tião Viana (PT), a política florestal do Acre, antes vinculada à Sedens, é transferida para a Secretaria de Meio Ambiente incluindo, ainda, o Conselho Estadual de Floresta e o Fundo Estadual de Floresta, dando robustez à pasta.

No primeiro mandato de Gladson Cameli (PP), em especial, há um direcionamento na perspectiva do agronegócio. Tião Viana partia da defesa da formação de uma “nova classe média rural”, por meio da produção rural via mecanização no campo (Acre, 2013). Já com Gladson Cameli o agronegócio veio a ser um dos pilares da gestão, com o estado passando a registrar safras recordes. Como um dos resultados, as taxas de desmatamento anuais no período de 2019 a 2022 mais que duplicaram, se comparado ao período de 2011 a 2018 (Inpe, 2024).

A partir de 2023, sob a presidência de Lula (PT), Gladson Cameli, em seu segundo mandato, incorpora na Secretaria de Meio Ambiente a agenda indígena (Meio Ambiente e Povos Indígenas). Em julho do mesmo ano, na busca por dar robustez ao debate envolvendo os povos indígenas, transforma a assessoria de povos indígenas em Secretaria Extraordinária dos Povos Indígenas. Em parte, esta ação vai ao encontro do apelo ambiental externo, inclusive na perspectiva da captação de recursos para o setor em organismos internacionais. O governador, por exemplo, foi líder da comitiva acreana que participou da 28ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP28) no qual discutiu medidas de combate ao desmatamento e à conservação e restauração de paisagens e florestas visando ao cumprimento da meta climática (Moraes, 2023).

Quadro 2 – Secretarias e secretários de meio ambiente no Acre (1995-2024)

Governo	Secretário/a	Secretaria	Formação	Servidor estatutário à época da nomeação?
Orleir Cameli (PPR) 1995-1998	Luiz Carlos Nalin Reis	Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente	Arquitetura	Não
	Maria José Maia de Faria	Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente	Licenciado em Pedagogia	Servidor-Secretaria de Estado de Educação
Jorge Viana (PT) 1999-2002	Carlos Edegard de Deus	Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente	Ciências Biológicas com mestrado em Estruturação do Meio Ambiente	Professor do Magistério Superior na Ufac
Jorge Viana (PT) 2003-2006	Carlos Edegard de Deus	Meio Ambiente e Recursos Naturais	Ciências Biológicas com mestrado em Estruturação do Meio Ambiente	Professor do Magistério Superior na Ufac
	Carlos Ovídio Duarte Rocha	Floresta	Engenheiro Florestal	Não
	Francisco da Silva Piyako	Povos Indígenas	Ensino Médio	Não

Governo	Secretário/a	Secretaria	Formação	Servidor estatutário à época da nomeação?
Binho Marques (PT) 2007-2010	Carlos Ovídio Duarte Rocha	Floresta	Engenheiro Florestal	Não
	Carlos Edegard de Deus	Meio Ambiente e Recursos Naturais	Ciências Biológicas, com mestrado em Estruturação do Meio Ambiente	Professor do Magistério Superior na Ufac
	Eufraim Ferreira do Amaral	Meio Ambiente	Engenharia Agrônoma, com doutorado em agronomia	Pesquisador da Embrapa
	Francisco da Silva Piyako	Extraordinária dos Povos Indígenas	Ensino Médio	Não
Tião Viana (PT) 2011-2014	João Paulo Santos Mastrângelo	Floresta	Engenheiro Florestal, com mestrado em Desenvolvimento Regional	Professor do Magistério Superior na Ufac
	Carlos Edegard de Deus	Meio Ambiente e Recursos Naturais	Ciências Biológicas, com mestrado em Estruturação do Meio Ambiente	Professor do Magistério Superior na Ufac
	Carlos Edegard de Deus	Meio Ambiente	Ciências Biológicas, com mestrado em Estruturação do Meio Ambiente	Professor do Magistério Superior na Ufac
Tião Viana (PT) 2015-2018	Carlos Edegard de Deus	Meio Ambiente	Ciências Biológicas, com mestrado em Estruturação do Meio Ambiente	Professor do Magistério Superior na Ufac
Gladson Cameli (PP) 2019-2022	Geraldo Israel Milani Nogueira	Meio Ambiente	Medicina, com pós-graduação em ultrassonografia geral	Não
	Paola Fernanda Daniel	Meio Ambiente	Direito	Não

Governo	Secretário/a	Secretaria	Formação	Servidor estatutário à época da nomeação?
Gladson Cameli (PP) 2023-2024	Julie Messias e Silva	Meio Ambiente e Povos Indígenas	Comunicação Social, com mestrado em mudanças climáticas	Não
	Julie Messias e Silva	Meio Ambiente	Comunicação Social, com mestrado em mudanças climáticas	Não
	Francisca Oliveira de Lima Costa	Extraordinária dos Povos Indígenas	Ciências da Natureza	Não

Fonte: elaboração própria.

Ao analisar o perfil dos secretários nos últimos 30 anos, observa-se que, nos governos da Frente Popular, os secretários estaduais ligados ao meio ambiente eram, em sua maioria, técnicos. Durante 20 anos, apenas um secretário liderou a pasta do meio ambiente, permanecendo no cargo em todos os governos da Frente Popular. Carlos Edegard de Deus é formado em ciências biológicas e professor da Universidade Federal do Acre (Ufac). Foi fundador e diretor do Parque Zoobotânico da Ufac, sendo ainda pró-reitor de Pós-Graduação e Pesquisa. Para além de secretário estadual da pasta ambiental, também foi secretário municipal de Meio Ambiente (1993 a 1996), presidente do Instituto de Meio Ambiente do Acre (Imac) e diretor da Biblioteca da Floresta. Foi um dos principais formuladores de políticas públicas ambientais no estado do Acre.

Nos 20 anos de gestão de Edegard à frente da Secretaria de Meio Ambiente, dentre as ações executadas podem ser destacadas o Projeto Cadastro Ambiental Rural (CAR); o Programa de Regularização Ambiental (PRA); e os Planos de Desenvolvimento Comunitários (PDC), relacionados à identificação e à reflexão quanto aos desafios e as potencialidades ao uso das propriedades. Ainda podem ser citados o Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento e Queimadas no Acre (PPCDQ); Gestão de Recursos Hídricos; Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE); o Fortalecimento da Gestão Territorial e Ambiental em Terras Indígenas; o Sistema Estadual de Áreas Naturais Protegidas do Acre; o Manejo Florestal Comunitário; e a Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

Sob a gestão de Gladson Cameli (PP), os secretários das pastas relacionadas ao meio ambiente podem ser classificados como políticos e técnicos. Geraldo Israel Milani Nogueira esteve à frente da Secretaria de Estado de Meio Ambiente no período de janeiro de 2019 a abril de 2022. Natural de Rio Branco, o ex-secretário possui graduação em medicina e pós-graduação em ultrassonografia geral, além da forte atuação nas áreas da pecuária e piscicultura. Filho da procuradora de justiça e ex-deputada federal, Vanda Milani, é casado com a prefeita do município de Brasília — AC, Fernanda Hassem (PP).

Israel Milani deixou o cargo de secretário para concorrer, pelo partido Republicanos, às eleições de outubro de 2022 como candidato para deputado federal, mas não foi eleito. Substituindo Milani, Paola Fernanda Daniel foi nomeada secretária, em abril de 2022. Natural do Rio Grande do Sul e graduada em Direito, a advogada, antes de assumir o cargo, atuava como diretora executiva da Fundação de Tecnologia do Estado do Acre (Funtac), desde 2020, sob influência do deputado estadual Luís Tchê (PDT). Ela também foi secretária de Meio Ambiente de Rio Branco, na gestão da prefeita Socorro Neri (PP), em 2018.

A partir de 2023, a secretaria esteve sob gestão de Julie Messias e Silva, nomeada por escolhas pessoais do governador Gladson Cameli. A secretária, natural de Cruzeiro do Sul, possui formação em Comunicação Social com habilitação em Jornalismo e mestrado em Mudanças Climáticas. Antes de assumir o cargo, atuou como Secretária Nacional de Biodiversidade do Ministério do Meio Ambiente, sendo também Secretária substituta da Amazônia e Diretora de Ecossistemas. A secretária atuou no primeiro mandato de Gladson Cameli como Diretora Executiva do Instituto de Mudanças Climáticas e Regulação de Serviços Ambientais (IMC), colaborando na recriação do órgão. Foi ainda, uma das responsáveis pela política de governança climática do estado de Rondônia.

Em julho de 2023, o governador Gladson Cameli nomeou Francisca Oliveira de Lima Costa para a recém-criada pasta dos Povos Indígenas, tornando-a a primeira mulher indígena a ocupar uma secretaria de Estado. Conhecida como Francisca Arara, é uma ativista indígena pertencente ao povo Arara Shawãdawa, de Porto Walter, interior do Acre.

Francisca já era responsável pela política indígena estadual, considerada uma voz com influência em defesa dos povos indígenas. Iniciou a vida profissional atuando como professora, antes de começar a trabalhar na Organização de Pro-

fessores Indígenas do Acre (Opiac). Isso pode mostrar a abertura do Executivo para grupos sociais organizados e a inclusão de minorias da sociedade civil na composição do governo.

Neste contexto, é possível supor que governadores que necessitam de maior apoio no Legislativo tendem a nomear mais secretários políticos. Pode-se estabelecer uma relação entre o número de secretários políticos e de secretários técnicos com o tamanho da coalizão de apoio ao governo na Assembleia. A decisão dos parlamentares de integrar essas coalizões depende não apenas da concordância com o programa de governo, mas também, do acesso a cargos públicos oferecidos por essa cooperação.

5 Conclusões

Para mensurar o enfraquecimento ou o fortalecimento da agenda envolvendo meio ambiente e segurança foi utilizada como variável explicativa a criação ou a extinção de secretarias. Entende-se que esta não é a única variável para evidenciar o avanço ou o retrocesso nas áreas – outros elementos como montante de recursos, investimentos realizados e indicadores também são fundamentais – mas é um recorte importante no sentido de verificar o espaço das agendas de segurança e de meio ambiente na estrutura formal dos governos.

Durante os anos observa-se, tanto na pasta relacionada ao meio ambiente quanto na de segurança, avanços e retrocessos no sentido do fortalecimento da agenda de políticas envolvendo as secretarias. No meio ambiente houve um período – ligado ao conceito de florestania – no qual a agenda foi fortalecida pela inclusão de duas novas secretarias: de Floresta e dos Povos Indígenas. Esta intensificação se manteve até o governo de Binho Marques (PT), porém, começou a apresentar sinais de enfraquecimento nos governos de Tião Viana (PT) no qual volta, novamente, a ser mantida somente uma secretaria relacionada à agenda ambiental.

No primeiro governo de Gladson Cameli (PP) – período no qual Bolsonaro (PSL) governou o Brasil – permanece a Secretaria de Meio Ambiente. Porém, quando reeleito governador – em um cenário nacional diferente, a partir da presidência de Lula (PT) – Gladson cria a Secretaria de Meio Ambiente e Povos Indígenas e, entendendo a necessidade de dar maior visibilidade à agenda envolvendo os povos originários, retoma a pasta – agora extraordinária – dos Povos Indígenas,

criada durante governos de esquerda no Acre e, para além disto, inclui como gestora da pasta uma mulher com forte atuação na defesa de políticas públicas para esta população.

Quanto ao perfil dos secretários de estado, dos dezenove que assumiram as pastas relacionadas à agenda envolvendo segurança pública, somente três não possuíam formação na área. No que compete ao meio ambiente, importa ressaltar a mudança envolvendo os dois mandatos de Gladson Cameli (PP) na qual observase um secretário político conduzindo a secretaria no primeiro mandato e, a partir de 2023, há uma mudança no sentido de nomear pessoas próximas ao governador e com perfil técnico, considerando a experiência na área ambiental.

Os resultados destacam a importância da atuação conjunta entre os órgãos estaduais e os gestores das áreas ambientais e de segurança. A atuação coordenada tem se estabelecido como essencial para garantir a soberania territorial, preservar recursos naturais e assegurar um desenvolvimento sustentável que respeite as populações tradicionais e indígenas da região.

Referências

ACRE. **Agência de Notícias do Acre**. A nova classe média rural. Rio Branco, 21 jan. 2013. Disponível em: <https://agencia.ac.gov.br/a-nova-classe-media-rural/>. Acesso: 7 abr. 2024.

ACRE. **Decreto n. 11.291, de 19 de julho de 2023**. Dispõe sobre o Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social - PESPDS 2021-2030 e revoga o Decreto nº 7.582, de 22 de dezembro de 2020. Rio Branco, 2023. Disponível em: <https://legis.ac.gov.br/detalhar/5670>. Acesso em: 7 abr. 2024.

ACRE. Governo do Estado do Acre. **Guia para o uso da terra acreana com sabedoria**: Resumo educativo do Zoneamento Ecológico-Econômico do Acre: fase II (escala 1: 250.000) Rio Branco: Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Acre, 2010.

ACRE. **Secretaria de Estado de Meio Ambiente**. Relatório de Gestão 2018. Rio Branco: SEMA+Floresta, 2018. Disponível em: https://sema.ac.gov.br/wp-content/uploads/2024/02/PAOF_Estado_do_Acre_2018.pdf. Acesso em: 8 abr. 2024.

BECKER, B. K.; MIRANDA, M.; MACHADO, L. O. **Frenteira Amazônica**: questões sobre a gestão do território. 1. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília; Rio de Janeiro: Editora Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1990.

BRASIL. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. **TerraBrasilis**: taxas de desmatamento - Amazônia Legal – Estados. Acesso: 6 abr. 2024. Disponível em: https://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, p. 6113, 3 maio 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03//LEIS/L6634.htm. Acesso em: 4 set. 2024.

MORAES, W. Governador Gladson Cameli participará de debates importantes na COP28. **Agência de Notícias do Acre**. Rio Branco, 28 nov 2023. Disponível em: <https://agencia.ac.gov.br/governador-gladson-cameli-participara-de-debates-importantes-na-cop28/>. Acesso em: 4 set. 2023.

NEVES, A. J. das. *et al.* (org). **Segurança pública nas fronteiras, sumário executivo**: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON). Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016. Disponível em: https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/2666/1/sumario-executivo_final.pdf. Acesso em: 9 maio 2024.

PEREIRA, A. R. **Por baixo dos panos**: governadores e assembleias no Brasil contemporâneo. Vitória: EDUFES, 2014. Disponível em: <https://edufes.ufes.br/items/show/379>. Acesso: 6 abr. 2024.

RABELLO, A. C. Amazônia: uma fronteira volátil. **Estudos Avançados**, São Paulo, SP, v. 27, n. 78, p. 213-235, 2013. <https://doi.org/10.1590/S0103-40142013000200014>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/VRX8TvY9NgNfDYTFTVQkdVb/?lang=pt>. Acesso em: 3 maio 2024.

RODRIGUES, I. Polícia Civil do Acre perde status de secretaria e passa a ser órgão subordinado à SEJUSP. **G1 Acre**. Rio Branco, 30 maio 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2019/05/30/policia-civil-do-acre-perde-status-de-secretaria-e-passa-a-ser-orgao-subordinado-a-sejusp.ghtml>. Acesso em: 4 set. 2024.

ROSSI, A. Guerra de facções torna Rio Branco, no Acre, a capital onde homicídios mais aumentam no Brasil. **BBC Brasil**, São Paulo, 29 jan. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-42783116>. Acesso em: 4 set. 2024.

VELHO, O. G. **Capitalismo autoritário e campesinato**: um estudo comparativo a partir da fronteira em movimento. 2. ed. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009.

PARTE V

COOPERATIVISMO E
FRENTE PARLAMENTARES

CAPÍTULO 14

Nacional-desenvolvimentismo, corporativismo e as origens do Sistema OCB

Ivan Henrique de Mattos e Silva

Luci Maria Teston

Manoel Valdemiro Francalino da Rocha

1 Introdução

Neste capítulo examinamos as políticas de bem-estar social no Brasil e sua relação com o nascimento do Sistema OCB. Para isso, situamos este Sistema, formado por três instituições com características distintas: a) Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB); b) Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop); c) Confederação Nacional das Cooperativas (CNCoop).

A primeira entidade a ser criada no âmbito do Sistema, em 1969, foi a OCB, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos e com a missão de “promover um ambiente favorável para o desenvolvimento das cooperativas brasileiras, por meio da representação político-institucional”¹. Cada estado possui uma organização efetivada como associação, mas que também recebe atribuições legais para atuar como sindicato patronal das cooperativas em cada Estado.

A segunda instituição integrante do Sistema OCB que surgiu foi o Sescoop, criado em 1998 com a missão de “promover a cultura cooperativista e o aperfeiçoamento da governança e da gestão para o desenvolvimento das cooperativas brasileiras”². É um ente de natureza jurídica de direito privado que compõe a categoria das entidades paraestatais, visto atuar em cooperação com o Estado desempenhando atividades de interesse público. Embora seja uma organização privada, é mantida com recursos repassados pelo governo, o qual fiscaliza sua aplicação. A natureza ambígua das organizações do chamando Sistema S permanece obscura aos olhos do público leigo: embora privadas, elas atuam com públicos, por isso são chamadas de paraestatais.

1 Disponível em: <https://somoscooperativismo.coop.br/institucional/ocb>. Acesso em: 15 ago. 2025.

2 Disponível em: <https://somoscooperativismo.coop.br/institucional/sescoop>. Acesso em: 15 ago. 2025.

A última entidade a surgir na composição da tríade do Sistema OCB é a CNCoop, uma confederação sindical patronal de terceiro grau, constituída por sindicatos estaduais agrupados em federações dos sindicatos e organizações nas diferentes regiões do país. Criada em 2010, é uma pessoa jurídica de direito privado, com a missão de “defender o cooperativismo e os interesses da categoria econômica das cooperativas brasileiras”³.

Neste capítulo, o objetivo é analisar as bases históricas, econômicas e sociais que sustentaram o desenvolvimento e fortalecimento do cooperativismo no Brasil, culminando na criação do Sistema OCB. Para compreender as primeiras regulamentações do cooperativismo no Brasil, analisamos o contexto das economias políticas nacionais, com destaque para os modelos da América Latina e do Brasil, especialmente durante o Estado varguista, a legislação trabalhista vigente e os avanços decorrentes da experiência democrática.

2 Periferia, subdesenvolvimento e nacional-desenvolvimentismo

Os países da América Latina contam com algumas especificidades quanto ao seu processo de desenvolvimento: são, em primeiro lugar, países de herança colonial – fator determinante para a longa permanência de estruturas pré-modernas, seja no âmbito econômico, político ou social – e, portanto, surgem antes como empresas do que como nações, para fazermos referência ao clássico texto de Prado Júnior (2014). A segunda especificidade diz respeito à não espontaneidade de seu desenvolvimento econômico (Cepêda, 2010; Werneck Vianna, 1991): a despeito de intentos industrializantes autônomos (em diferentes níveis e variações), a construção da modernidade latino-americana se realiza por intermédio de uma vontade política materializada na figura do Estado. O Estado, na América Latina, ao invés de ser o resultado, revela-se como uma realidade prévia do processo social.

Para entender o desenvolvimento dos países da América Latina é importante examinar as contribuições de Hall e Soskice (2004) quanto às variedades de capitalismo no contexto das economias nacionais. Não obstante o modelo hegemônico de organização da sociedade ser capitalista, deve-se considerar as características distintas de cada país, derivadas de diferentes histórias, culturas e

3 Disponível em: <https://somoscooperativismo.coop.br/institucional/cncoop>. Acesso em: 16 ago. 2025.

realidades institucionais. Isso, para os autores, permite identificar a existência de diferenças nos modelos de capitalismo e nos sistemas de proteção ao trabalho e bem-estar social nas economias políticas nacionais: as “economias de mercado liberais” e as “economias de mercado coordenadas”.

Em “economias de mercado liberal”, as empresas coordenam suas atividades por meio de hierarquias e de arranjos de mercado competitivos. Nesta variedade, as relações de mercado são caracterizadas pela troca de bens ou serviços em termos impessoais em um contexto de competição e contratação formal. O mercado é o principal coordenador das relações entre as empresas e, também, destas com o trabalho e as finanças. Além disso, a forma de comando é majoritariamente vertical e o desempenho é medido pelo lucro em curto prazo (Hall; Soskice, 2004).

Nas “economias de mercado coordenadas”, as empresas dependem mais fortemente de relações não mercadológicas para coordenar seus empreendimentos com outros atores e construir suas competências centrais. Em contraste com as economias de mercado liberal, em que os resultados de equilíbrio do comportamento das empresas são geralmente dados pelas condições de oferta e demanda em mercados competitivos, os equilíbrios nos quais as empresas se coordenam nas economias de mercado coordenadas são mais frequentemente o resultado de interações estratégicas entre empresas e outros atores (Hall; Soskice, 2004). Esses modelos de políticas públicas são importantes no sentido de observar o processo de desenvolvimento da América Latina e situá-lo no contexto do surgimento do Sistema OCB e de seu braço social, o SESCOOP.

Em face de sua condição colonial, a economia dos países latino-americanos se configura enquanto um processo estratégico no sistema de produção e circulação internacional do capital, servindo como fornecedora de matérias-primas e produtos primários às metrópoles, explorados em regime de monocultura e latifúndio. Mesmo com os processos de independência, a “vocação primário-exportadora” – apoiada na Teoria das Vantagens Comparativas⁴ – continua sendo o mote, e dura de meados do século XIX até a crise de 1929, embora tenha demorado até o Manifesto dos Periféricos (1949) de Raúl Prebisch para que seu fim se configurasse como hegemonia no pensamento econômico (Hirschman, 1968).

⁴ Segundo tal teoria, formulada por David Ricardo, para que um país alcance a utilização ótima de seus fatores de produção, este deverá produzir de preferência aquelas mercadorias cuja elaboração requer de forma mais intensa fatores que são mais abundantes.

A crise de 1929 representou um duro golpe no modelo primário-exportador a partir de uma queda vertiginosa do preço das exportações (Gugliano, 2003). A Depressão da década de 1930 representou um tremendo revés, não apenas ao modelo primário-exportador, mas também ao seu sustentáculo teórico e ideológico: o liberalismo latino-americano, de modo que mesmo os países cuja tradição liberal era mais avançada (como a Argentina) passaram a caminhar no sentido da centralização econômica. A crise enfraqueceu em grande medida a posição material e a legitimação ideológica das elites tradicionais (Whitehead, 2009), transferindo o eixo dinâmico da organização política e econômica para o Estado.

Se a teoria do subdesenvolvimento (Furtado, 2000) diagnostica o atraso das regiões periféricas do capitalismo, sua outra face é o modelo nacional-desenvolvimentista. Este surge como síntese política conformada a partir de uma brecha histórica, em que o sujeito político fundamental na condução do processo de desenvolvimento passa a ser o Estado. Extraí-se, como síntese, seis argumentos principais, conforme destaca Cepêda (2012):

1. Compreensão da economia como um sistema nacional integrado;
2. Crítica ao primado do mercado e seu automatismo na configuração de um processo de desenvolvimento na periferia, afastando-se dos pressupostos da matriz de pensamento liberal, e apostando na confluência entre economia e política;
3. Papel estratégico do setor industrial na configuração de uma força motriz desencadeadora de dinâmica econômica;
4. Apoio na tese da dicotomia entre interesses internos e externos, fundamentando políticas de protecionismo;
5. Rejeição consciente da Teoria das Vantagens Comparativas, fundamento para a noção de especialização nacional dentro do diapasão liberal, e busca pela constituição de um sistema diversificado de economia nacional, apoiado no setor industrial;
6. Protagonismo do Estado enquanto agente diretivo, apoiado na ideia de nação como síntese do pacto social.

Dois fenômenos se vincularam durante o período entre as duas guerras mundiais na América Latina: por um lado, o avanço do intervencionismo econô-

mico do Estado, assumindo para si tarefas históricas e estratégicas de uma burguesia nacional muito incipiente e frágil; e por outro, a politização dos conflitos sociais intersetoriais e interclasses por intermédio da incorporação política corporativa da classe trabalhadora urbana ao pacto sociopolítico nacional. A vinculação entre essas duas esferas, que se traduziu na politização do conflito distributivo via política econômica, configura-se tanto uma novidade desse período como o traço distintivo do principal agente político dessa conjuntura: o populismo (Cavarozzi, 1999).

Junto ao cardenismo, no México, o varguismo e o peronismo constituem as maiores expressões do fenômeno do populismo latino-americano: em primeiro lugar, nesses casos, os movimentos de massas e os partidos representantes de uma coligação entre diversas classes sociais caminharam no sentido da configuração de governos populistas; em segundo lugar, tais governos patrocinaram alterações significativas das estruturas políticas, promovendo um rearranjo da relação entre Estado e sociedade; e, em terceiro lugar, assumiram políticas econômicas no sentido de induzir o processo de industrialização via estratégia ISI (Ianni, 1991).

O populismo possui características específicas e profundamente relacionadas com a herança colonial e o legado da inserção subalterna e dependente de suas economias no sistema capitalista internacional. Parte de sua peculiaridade deriva do fato de que, com a crise do sistema oligárquico, nenhuma classe social assume as condições de configurar uma nova hegemonia, de modo que, neste vazio político e ideológico, o populismo surge como forma de dominação, colocando-se como intermediário entre as classes dominantes e as massas (Weffort, 1966). Para Ianni (1991, p. 9), “o populismo latino-americano parece corresponder a uma etapa específica na evolução das contradições entre a sociedade nacional e a economia dependente”, sob os mais diversos aspectos. O autor enfatiza que a busca por uma nova combinação entre tendências do sistema social e as determinações da dependência econômica denotam a natureza do governo populista, ambiente no qual as massas assalariadas apresentam-se como “um elemento político dinâmico e criador” e as massas populistas possibilitam a “reelaboração da estrutura e atribuições do Estado” (Ianni, 1991, p. 9).

O processo revolucionário de 1930 marca um ponto de inflexão na história política e social brasileira, pois abriu a perspectiva de que uma ampla frente ideológica pudesse assumir a condição de nova maioria política no Brasil, dissociada da aristocracia do café com leite – pelo menos em parte (que em grande medida

determinou a agenda política durante a República Velha⁵). Apesar de diferir das revoluções burguesas ocorridas nos países centrais, o movimento revolucionário de 1930, associado às condições impostas pela crise de 1929, contribuiu de modo decisivo no pontapé inicial para a transição para uma sociedade urbano-industrial (Pochmann, 2010), a partir da concepção do Estado nacional como núcleo organizador da sociedade e alavanca da construção de um capitalismo industrial no país (Sallum Jr., 1994). A crise do final dos anos 1920 colocou em xeque o poder e o prestígio das elites tradicionais vinculadas à tradição oligárquica da República Brasileira, empoderando as correntes políticas que se rebelavam contra estas mesmas elites e seu sustentáculo ideológico: o liberalismo.

3 Corporativismo, cooperativismo e cidadania regulada

Pari passu à industrialização do país, o Estado varguista buscou introduzir a cidadania (embora tutelada pela estrutura corporativista) por intermédio da incorporação do operariado urbano à condição de portador de direitos. Até 1930 a questão trabalhista (sobretudo a operária) havia sido processada à margem do sistema político, basicamente variando quanto à maior eficácia da repressão das demandas ligadas ao mundo do trabalho (Cavarozzi, 1977).

É nesse momento em que se elabora a legislação que regulamenta a relação trabalhista no Brasil, apoiada ideologicamente no discurso da valorização simbólica do trabalhador enquanto figura estratégica no imaginário nacional (Gomes, 1999), que culmina com o estabelecimento da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943. É também nesse período em que o Brasil tem sua primeira regulamentação nacional acerca do cooperativismo: o Decreto Federal 22.239/32, que deu às cooperativas uma existência formal enquanto sociedades de pessoas (não de capital), concedendo a elas a isenção de tributos federais (Dowbor da Silva, 2006).

O Brasil teve, ainda, de lidar com outro fator fundamental na esteira das transformações sociais e econômicas que se acentuam a partir da Revolução de 1930: a incorporação das massas populares ao jogo político, já que a urbanização e o crescimento do proletariado introduzem na cena nacional um novo (e cres-

5 A influência das oligarquias cafeeiras de São Paulo era tamanha que o governo reúne em 1906, no Convênio de Taubaté, com grandes produtores para acertar a compra e a queima do excedente, de modo a garantir a rentabilidade da economia cafeeira.

cente) ator político (Weffort, 1978). O populismo inaugurado pelo varguismo (e que se estende pelo trabalhismo enquanto seu herdeiro ideológico e institucional, durante as décadas de 1950 e 1960) se assentava em dois pilares: uma coalizão pluriclassista, por um lado, e, por outro, a incorporação tutelada do proletariado urbano ao sistema político e social por intermédio do que Wanderley Guilherme dos Santos definiu como cidadania regulada.

O ano de 1930 representa um ponto de inflexão, não apenas na trajetória econômica do país, mas também no processo de construção da cidadania, em especial com relação aos direitos sociais, negligenciados tanto durante o Império quanto durante a Primeira República. Carvalho (2014) define este momento como o início da *marcha acelerada* (1930-1964) na trajetória da constituição da cidadania no Brasil. O processo iniciado com a criação do Ministério do Trabalho em 1930 e consolidado com a adoção da CLT em 1943 deu início a um movimento de expansão contínua da legislação social. Neste sentido, é importante destacar que, no Brasil, os direitos sociais têm prioridade sobre os demais, especialmente em relação aos direitos políticos, cuja evolução é mais complexa: entre 1930 e 1945 (data do golpe de destitui Vargas da presidência) o país experimentou um governo minimamente constitucional, apenas entre 1934 e 1937, data do golpe que instaurou o Estado Novo. E é apenas de 1946 em diante que o Brasil vivencia sua primeira experiência verdadeiramente democrática, a despeito dos problemas e das tensões sociais, políticas e institucionais. Os direitos civis progrediram lentamente, e estiveram presentes até mesmo na legislação de 1937, mas foram suprimidos em fases de fechamento do regime (Carvalho, 2014).

Sobre este aspecto, Boschi (1979) argumenta que as leis trabalhistas aprovadas entre 1930 e 1937 tiveram a participação intensa dos empresários da iniciativa privada em todas as fases de sua elaboração. Ao mesmo tempo em que o governo regulava e propunha a garantia de direitos dos trabalhadores e dos empregadores, houve a busca pelo controle dos sindicatos dentro de uma matriz corporativa.

Entre os avanços em direitos sociais, merece destaque a criação da carteira de trabalho, em 1932. Após a Revolução de 1930, o padrão de consolidação dos direitos sociais no Brasil estabeleceu-se dentro de um paradigma fortemente influenciado pelo positivismo ortodoxo⁶ de inclusão das camadas populares sem conflito de classes, por intermédio de um Estado, não apenas mediador dos conflitos, mas também enquanto instrumento de tutela das próprias classes e segmentos sociais. Deste modo, os direitos sociais foram distribuídos de acordo com a estratificação ocupacional, tendo acesso aos direitos definidos por lei aquelas categorias profissionais reconhecidas pelo Estado (Santos, 1979; Kerbaui, 1980). A expansão dessa cidadania regulada⁷, por sua vez, ocorre via reconhecimento legal de novas profissões, ou a ampliação do escopo de cobertura da proteção social pelo Estado, em troca de sua cooptação para o projeto de construção da nação capitaneado pelo projeto varguista. Assim, a carteira de trabalho se transforma no reconhecimento formal de um contrato, não apenas entre empregador e empregado, mas sobretudo entre o Estado e a cidadania regulada (Santos, 1979).

Com a democratização advinda da destituição de Vargas, em 1945, a experiência constitucional representou a retomada e o avanço dos direitos políticos e a garantia dos direitos civis, além da manutenção do padrão de legislação social construído no período anterior. No entanto, três exceções problematizam a primeira conformação democrática no Brasil: a continuidade da proibição do voto dos analfabetos (além dos soldados), a proibição do PCB em 1947, durante o governo Dutra, e a limitação do direito de greve, que deveria ser previamente autorizada pela Justiça do Trabalho. Há, também, outro grave fator de limitação do acesso à cidadania no tocante aos direitos sociais: o padrão brasileiro de cidadania regulada, inaugurada em 1930, excluiu do pacto corporativo os trabalhadores rurais, de modo que o impulso modernizante não avançou sobre a estrutura fundiária, e a questão agrária (herança do período colonial) se manteve intocada durante todo o período (Santos, 1979).

Outro aspecto que marca a experiência democrática brasileira, entre 1946 e 1964, é a crescente polarização da sociedade e do corpo político, e a politização do campo cumpre um papel central neste processo. A criação das Ligas Camponesas, em 1955, e a influência de seu principal líder, Francisco Julião, foram

6 O positivismo comtiano exerce uma influência forte nas tentativas de extensão de direitos sociais no Brasil, desde a instauração da República, em 1889. Ver Carvalho (2014).

7 Ver Santos (1979).

fundamentais para que em 1963 fosse aprovado o Estatuto do Trabalhador Rural – primeira tentativa institucional de disciplinar e regulamentar as relações de trabalho no campo, estendendo aos trabalhadores rurais uma série de direitos que os seus congêneres urbanos vinham adquirindo, desde a década de 1930.

Em 1964 (durante o governo João Goulart), às vésperas do golpe militar, é fundada a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Carvalho, 2014). Pela primeira vez, os trabalhadores do campo entravam na cena pública, demandando uma série de direitos (civis, políticos e sociais) e garantias que os retirasse do domínio completo por parte dos proprietários de terra, que ainda exerciam um poder praticamente intocado em seus domínios territoriais. Tal fenômeno foi encarado como muito mais ameaçador que a sindicalização urbana a partir dos anos 1920/1930, por dois motivos essenciais: em primeiro lugar, porque acontecia em um contexto de liberdade democrática e fora da tutela do Estado e, portanto, sem o instrumento “disciplinador”; e em segundo lugar, porque estava associado a um movimento nacional de esquerda, cuja principal pauta ameaçava de modo direto a estrutura de poder no campo: a reforma agrária (Carvalho, 2014).

Também no campo do cooperativismo, os avanços oriundos da experiência democrática se fizeram sentir, sobretudo com a criação da União Nacional das Associações de Cooperativas (Unasco), em 1956, e a criação da Associação Brasileira de Cooperativas (ABCOOP), em 1960 – além de associações estaduais como as paulistas Ucesp e Acapesp (Dowbor da Silva, 2006).

O golpe de 1964 e a ditadura militar, que se estende entre 1964 e 1985, representam um claro revés para a trajetória dos direitos civis e políticos, cerceados pela violência institucional, enquanto prática de um Estado de exceção, que tem no Ato Institucional nº5 (1968) seu principal marco repressivo, suspendendo garantias fundamentais, inclusive o direito à vida. O fundamento do projeto desenvolvimentista também sofre uma guinada, e a restrição dos ganhos do salário operava – segundo a ideia dominante de então – enquanto um fenômeno multiplicador da dinâmica econômica, na medida em que criava um ambiente mais propício à reprodução ampliada do capital, estruturado na metáfora de que antes de dividir o bolo era necessário fazê-lo crescer.

Nesse sentido, Carvalho (2014) divide a ditadura em três fases: 1964-1968, mais liberal, marcada por uma intensa repressão inicial seguida de abrandamento, queda no poder de compra do salário mínimo, combate à inflação e modesto

crescimento econômico; 1968-1974, período de repressão brutal (iniciada pela introdução do AI-5) e elevado crescimento econômico aliado à manutenção do congelamento aos salários; 1974-1985, período marcado pela gradual queda da repressão e pela crise econômica, aprofundada e acelerada pelos choques do petróleo e a crise da dívida.

O período entre 1946 e 1964 é marcado, ainda, pela consolidação do desenvolvimentismo como *modus operandi* do Estado brasileiro no tocante à gestão política, econômica e social, cuja base de sustentação teórica foram os chamados desenvolvimentistas-nacionalistas (Bielschowsky, 2004), que possuíam como seu maior expoente o próprio Celso Furtado. Vários projetos de corte desenvolvimentista foram lançados com a iniciativa estatal: o Plano SALTE durante o governo Dutra; o Plano de Metas durante o governo de Juscelino Kubitschek (durante o qual o Brasil aumentou expressivamente o grau de internacionalização do setor produtivo); e o Plano Trienal durante o governo de João Goulart. Todos eles buscavam, por intermédio da ação estatal, coordenar o desenvolvimento nacional calcado no fomento à industrialização com base no dinamismo interno.

A ditadura militar levou adiante a revolução burguesa no Brasil calcada num projeto de modernização conservadora, e propiciou uma transformação estrutural da economia paralela à migração do campo para a cidade. Em 1968, os bens primários eram responsáveis por 80% do total das exportações brasileiras e os bens industriais por apenas 20%; em 1980, a participação dos bens primários no montante da exportação brasileira caiu para 42%, enquanto os bens industriais passaram a ser responsáveis por 56,5% do total (Santos, 1986).

O Estado pós-64, calcado na aliança estratégica empresariado-classe média, cria uma estrutura completamente diversa. Os grupos sociais não lutam mais por controle do Estado, mas por intermédio deste. Com o fortalecimento de um poder burocrático em oposição à sociedade civil e aos seus mecanismos clássicos de luta pelo poder (os partidos), os vários setores do Estado passam a ser facções em luta política, cada qual com interesses sociais distintos. Setores empresariais, ou da classe média, localizados nas empresas privadas, ou estatais, podem se aliar a setores da tecnocracia estatal formando, assim, um “anel burocrático” de pressão (Cardoso, 1975).

É nesse contexto que o sistema cooperativo brasileiro assume sua versão mais madura e, em grande medida, ainda vigente: em 1969, como um dos resul-

tados do IV Congresso Brasileiro de Cooperativismo, é criada a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), no intuito de organizar e coordenar, nacionalmente, as respectivas organizações estaduais e distrital – estrutura formalizada e normatizada com a promulgação da Lei nº 5.764, de 1971, conforme será visto adiante. A nova legislação reforçou o papel da OCB enquanto representante nacional exclusiva do setor vinculada institucionalmente ao INCRA, a quem caberia sua fiscalização e seu controle (Dowbor da Silva, 2006).

4 A criação e a consolidação do Sistema OCB

Até 1930 o cooperativismo no Brasil caminhou muito lentamente. A crise econômica mundial estimulou a emergência de cooperativas (especialmente as agrícolas no Sul do país) e levou o governo ao interesse pelo cooperativismo por considerá-lo como um instrumento de política agrícola. A partir de 1932, com a implantação do Decreto n. 22.239 do governo Vargas, é regulamentada a organização e o funcionamento das cooperativas. A partir de 1945, o governo passou a oferecer incentivos materiais e fiscais às cooperativas culminando, em 1951, na criação do Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC), extinto no governo Collor. A partir de 1966, o cooperativismo perde incentivos fiscais e liberdades já conquistadas, levando ao fechamento de muitas cooperativas (Schneider, 1982).

Em 1969, como resultado de uma forte articulação coordenada pelo Ministro da Agricultura, Luiz Fernando Cirne Lima, e pelo Secretário da Agricultura do Estado de São Paulo, Antônio José Rodrigues Filho, é criada a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) que se origina a partir da fusão, em dezembro de 1969, de duas representações nacionais do cooperativismo, a Aliança Brasileira de Cooperativas (ABCOP) e a União Nacional das Associações de Cooperativas (Unasco). Para Silva (2006), eram apresentados os primeiros sinais de que a nova ordem a ser instituída ao cooperativismo brasileiro estava estruturada nas bases historicamente vinculadas às classes dominantes que, naquela conjuntura, expressavam seu poder por meio do Estado ditatorial.

O objetivo de tornar a OCB o único veículo de comunicação entre o Estado e o movimento cooperativista foi alcançado com a sanção da Lei n. 5.764/71, pelo presidente Médici. Por meio dos artigos 105 e 107 da referida Lei, a OCB foi considerada a representante do sistema cooperativista nacional. Nesse período, a OCB exercia forte influência e tinha a capacidade de ingerência diferenciada na

condução da macropolítica do cooperativismo nacional, pois detinha três assentos no Conselho Nacional de Cooperativismo (CNC). Ou seja, a OCB, na prática, estava imbuída de maior força política individual do que os Ministérios relacionados para compor o CNC.

Nos estados, a OCB atuou a partir da implantação das organizações estaduais as quais passaram a ser os agentes políticos e representativos, defendendo os interesses do movimento em seus estados. Estruturadas nos 26 estados da Federação e no Distrito Federal, coube às organizações estaduais a orientação e a integração das cooperativas, promovendo o treinamento, a capacitação e tornando possível a profissionalização da gestão e a autogestão cooperativa. Estas cooperativas são registradas de forma oficial na unidade nacional da Organização, situada em Brasília.

A Lei n. 5.764/71 permitiu que a OCB atuasse, agora formalmente, como instrumento político com capacidade de articular os interesses das classes economicamente dominantes e de desarticular aqueles grupos que apresentassem alguma oposição (Silva, 2006). Esta função possibilitou uma penetração nacional intensa, tendo em vista a reprodução de sua estrutura em todos os estados da Federação e no Distrito Federal. Nas décadas de 1970 e 1980, a OCB consolida-se e constitui-se em uma estrutura capaz de readequar-se às transformações decorrentes da derrocada do modelo de Estado ditatorial.

Os interesses do sistema OCB foram garantidos por meio da atuação via relações institucionais e governamentais junto aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, com destaque para a Frente Parlamentar do Cooperativismo (Frencoop) no Congresso Nacional, atuação que pode ser observada no inciso XVIII do artigo 5º da Constituição Federal, o qual assegura a liberdade de criação das cooperativas e veda a interferência estatal em seu funcionamento. Desta forma, o sistema cooperativista instituído na década de 1970 foi remodelado para atender as atuais necessidades da economia de mercado que passariam, necessariamente, pela garantia de sua autonomia perante o Estado.

Em 1998 o cooperativismo agropecuário brasileiro enfrentava um período de dificuldades. Sucessivos planos econômicos aumentaram as dívidas do setor, enquanto os preços agrícolas ficaram congelados ou desabaram. Com pouca ou nenhuma rentabilidade, as cooperativas perdiam a capacidade de investimento e, por consequência, tornavam-se menos competitivas em um mercado fortemente

influenciado pela globalização. O movimento cooperativista estava mobilizado em torno de discussões para a renegociação de dívidas e a capitalização das cooperativas.

Nasce, então, o Programa de Revitalização das Cooperativas de Produção Agropecuária (Recoop). Nas palavras do vice-presidente da OCB à época, João Paulo Koslovski, o Recoop surge *“graças a uma atuação sistemática e disciplinada do cooperativismo brasileiro. Foram realizadas mais de 50 reuniões, nas quais, aprofundados estudos e levantamentos técnicos eram apresentados e discutidos com dirigentes das cooperativas, ministros e representantes do governo e, também, parlamentares”*⁸.

Foi nesse contexto de debates e negociações que tomou forma a proposta de criação do Recoop e também do Sescoop para o setor cooperativista. Lideranças cooperativistas entendiam que os recursos arrecadados por meio de contribuição mensal compulsória pelas cooperativas e destinados ao Senai, Sesi, Senac, Sesc, Senat, Sest e Senar não eram revertidos, de forma satisfatória, em benefícios para as cooperativas contribuintes.

No ponto de vista governamental, a ideia do Sescoop se fortalece a partir de dois entendimentos. O primeiro compreendia a realização do monitoramento e do acompanhamento das ações de governo junto às cooperativas. O outro tratava da promoção da qualificação dos cooperados e dos trabalhadores em cooperativas. Assim, foi criado o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo com a finalidade principal de conceber um monitoramento das cooperativas que obtivessem recursos por meio do Recoop.

O Sescoop surge mediante a edição da Medida Provisória n. 1.715, de 3 de setembro de 1998, e do Decreto n. 3.017, de 6 de abril de 1999 — o qual aprovou seu regimento —, ambos no governo de Fernando Henrique Cardoso. Apresentou como característica uma personalidade jurídica de direito privado, composta por entes vinculados ao sistema sindical, sem prejuízo de fiscalização pelo Tribunal de Contas da União. Seu objetivo é organizar, administrar e executar, em todo o território nacional, o ensino de formação profissional, desenvolvimento e promoção social do trabalhador em cooperativas e dos cooperados (artigo 8º).

8 Depoimento extraído da revista Paraná Cooperativo, ano 5, n. 51, ago. 2009.

De acordo com a Medida Provisória n. 2.168-40/2001, o objetivo do SESCOOP é organizar, administrar e executar, em todo o território nacional, o ensino de formação profissional, o monitoramento e o desenvolvimento de cooperativas, bem como a promoção social do trabalhador em cooperativa e dos cooperados, sendo que sua organização e funcionamento devem constar em regimento, aprovado em ato do Poder Executivo.

O seu surgimento, inicialmente voltado à oferta de cursos de formação e gestão para cooperados, treinamentos à comunidade e à divulgação dos princípios do cooperativismo, abriu oportunidades para que trabalhadores em cooperativas buscassem desenvolvimento social e profissional. Criado para ser um instrumento de modernização e melhoria empresarial das sociedades cooperativas, o SESCOOP buscou prestar serviços no desenvolvimento global do sistema, favorecendo a profissionalização da gestão por meio da execução de programas de educação, formação, capacitação e reciclagem de empregados, dirigentes de cooperativas e cooperados.

5 Conclusões

Desde o início da história do capitalismo, as relações entre Estado e economia oscilam entre dois extremos, ambos favoráveis ao *modus operandi* do sistema econômico. Em um extremo, o Estado representa a ordem civil geral e intervém o menos possível na economia, ao delegar aos agentes a responsabilidade da regulação econômica. Neste caso, a ordem econômica é completamente delegada ao mecanismo de mercado e surge espontaneamente dos interesses dos agentes.

Na outra ponta, o Estado desempenha o papel de agente econômico que, além de garantir a ordem social, também provê o sistema econômico de dinamismo, controle e estímulos para que o capital e a riqueza possam seguir seu processo de acumulação. Aqui, mercado e Estado se entrelaçam em uma relação complexa, e a ordem econômica surge das regras que diferentes grupos de agentes impõem a si mesmos e aos outros por meio do controle do aparelho estatal. Neste caso, o Estado é usado como um complemento do mercado. Entretanto, nos dois extremos, o Estado desempenha um papel importante na dinâmica econômica e na acumulação de capital.

Neste capítulo, analisou-se como o modelo de capitalismo adotado no Brasil influenciou, de forma decisiva, a criação, implantação e estruturação dos Serviços Sociais Autônomos como são hoje. Também favoreceu o surgimento do Sistema OCB, que, por meio do Sescop, passou a organizar, administrar e executar a formação profissional, a promoção social de trabalhadores em cooperativas e cooperados, além de monitorar e desenvolver as cooperativas.

Referências

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimento. 5. ed. São Paulo: Contraponto Editora, 2004.

BOSCHI, R. **Elites industriais e democracia**: hegemonia burguesa e mudança política no Brasil. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

CARDOSO, F. H. **Autoritarismo e democratização**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1975.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil** - O longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

CAVAROZZI, M. Modelos de Desarrollo y Participación Política en América Latina: Legados y Paradojas. **Estudios Sociales**, Santa Fé, Argentina, n. 16, n. 1. p. 131-148, 1999. DOI <https://doi.org/10.14409/es.v16i1.2429>. Disponível em: https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/EstudiosSociales/pt_BR/article/view/2429. Acesso em: 31 jul. 2024.

CAVAROZZI, M. Populismos y “Partidos de clase media” (Notas comparativas). **Revista Mexicana de Sociología**, Coyoacán, México v. 39, n. 1, 1977. DOI <https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.1977.1.61886>. Disponível em: <https://revistamexicanadesociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/61886>. Acesso em: 1 ago. 2024.

CEPÊDA, V. A. Capital, Trabalho e Intelligentsia – Modernização e Desenvolvimento no Pensamento de Celso Furtado. **Ideias**, Campinas, SP, v. 1, n. 2, p. 71-95, 2010. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/view/8649293>. Acesso em:

CEPÊDA, V. A. Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo – um balanço histórico. **Estudos Avançados**, São Paulo, SP, v. 26, n. 75, p. 77-90, ago. 2012. DOI <https://doi.org/10.1590/S0103-40142012000200006>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/QgMCBcXWBQswbszkZfwBsqt/?lang=pt>. Acesso em: 2 ago. 2024.

DOWBOR DA SILVA, M. W. **Possibilidades e limites do cooperativismo**

pelo prisma de entidades de representação das cooperativas: uma análise comparativa entre a Organização das Cooperativas do Estado de São Paulo (OCESP) e a União e Solidariedade das Cooperativas e Empreendimentos de Economia Social do Brasil (UNISOL/Brasil). 2006. 113 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. DOI <https://doi.org/10.11606/D.8.2006.tde-25102006-184433>. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-25102006-184433/pt-br.php>. Acesso em: 26 maio 2024.

FURTADO, C. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. 10. ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2000.

GOMES, A. de C. Ideologia e trabalho no Estado Novo. In: PANDOLFI, Dulce (org.). **Repensando o Estado Novo**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 53-72.

GUGLIANO, A. A. Modernización, Desarrollismo y Estado: algunos elementos del mundo antes del surgimiento de la globalización. **Sociedade em Debate**, Pelotas, RS, v. 9, n. 3, p. 53-99, dez. 2003. Disponível em: <https://revistas.ucpel.edu.br/rsd/article/view/545>. Acesso em: 6 abr. 2024.

HALL, P. A.; SOSKICE, D. (org.). **Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage**. Oxford University Press, 2004.

HIRSCHMAN, A. The political economy of import-substituting industrialization in Latin America. **The Quarterly Journal of Economics**, Cambridge, MA, EUA, v. 82, n. 1, 1968. DOI <https://doi.org/10.2307/1882243>. Disponível em: <https://academic.oup.com/qje/article-abstract/82/1/1/1849281?redirectedFrom=fulltext&login=false>. Acesso em: 8 maio 2024.

IANNI, O. **A Formação do Estado Populista na América Latina**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1991.

KERBAUY, M. T. M. Resenha Cidadania e Justiça. **Perspectivas**, Araraquara, SP, n. 3, p. 165-168, 1980. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/1700>. Acesso em: 30 abr. 2024.

POCHMANN, M. **Desenvolvimento e perspectivas novas para o Brasil**. 1. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

PRADO JR, C. **A revolução brasileira e a questão agrária no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

SALLUM JR., B. Transição política e crise de estado. **Revista Lua Nova**, São Paulo, SP, n. 32, 1994. DOI <https://doi.org/10.1590/S0102-64451994000100008>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/8qKbMKXZ57JwvdPMTXsgP7p/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 4 maio. 2024.

SANTOS, W. G. dos. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. 1. ed. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1979.

SANTOS, W. G. dos. Transição em Resumo do Passado Recente ao Futuro Imediato. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, SP, n. 1, p. 1-6, maio 1986. Disponível em: https://anpocs.org.br/wp-content/uploads/2025/04/rbcs01_02.pdf. Acesso em: 6 jun. 2024.

SCHNEIDER, J. O. O panorama mundial, nacional e estadual do cooperativismo. **Perspectiva Econômica**, São Leopoldo, RS, v. 12, n. 38, 1982. Disponível em: https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/7688/7688_4.PDF. Acesso em: 7 abr. 2024.

SILVA, E. F. **A organização das cooperativas brasileiras e a negação do direito fundamental à livre associação**. 2006. 131 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba: UFPR, 2006. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/handle/1884/3768?show=full>. Acesso em: 8 maio 2024.

WEFFORT, F. Estado e Massas no Brasil. **Revista Civilização Brasileira**, n. 7, p. 137-158, maio 1966. Disponível em: <https://memoria.bn.gov.br/docreader/DocReader.aspx?bib=140597&pagfis=1957>. Acesso em: 3 abr. 2024.

WEFFORT, F. **O Populismo na política brasileira**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1978.

WERNECK VIANNA, M. L. T. Notas sobre política social. **Physis** – Revista de Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, RJ, v. 1, n. 1, p. 133-159, 1991. DOI <https://doi.org/10.1590/S0103-73311991000100007>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/physis/a/nj7v4FJ9FcCjvsHzzHFK9rD/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 8 ago. 2024.

WHITEHEAD, L. A organização do Estado na América Latina após 1930. In: BETHELL, Leslie (org.). **História da América Latina**. v. 7. São Paulo: Edusp, 2009.

CAPÍTULO 15

A Frente Parlamentar do Cooperativismo no Congresso Nacional: composição, representação parlamentar e convergência de interesses

Matteo de Barros Manes

Bruno Marques Schaefer

João Feres Júnior

Luci Maria Teston

1 Introdução

As frentes parlamentares são um tipo de organização de membros do Legislativo reunidos em torno de interesses específicos, causas ou políticas públicas. A participação de deputados e senadores não é obrigatória e exclusiva, permitindo a inserção em múltiplas frentes simultaneamente. Não há restrição partidária, sendo que, na Câmara dos Deputados, essas frentes devem contar com parlamentares de diferentes partidos.

Para serem formalizadas é necessário possuírem um nome e um coordenador, sendo seu requerimento de registro assinado por, pelo menos, um terço dos membros do Poder Legislativo Federal⁹. Considerando o total de 594 membros do Congresso (81 senadores e 513 deputados federais), o número mínimo de apoiadores corresponde a 198 parlamentares.

O propósito dessas organizações é reunir membros de diferentes partidos para debaterem temas específicos de interesse da sociedade. A abrangência temática pode variar, sendo mais restrita, como a Frente Parlamentar em Defesa da Extensão da BR-448, ou mais ampla, como a Frente Parlamentar Mista da Agropecuária (FPA). A cada Legislatura é necessário um novo registro, mesmo para frentes em atividade nos anos anteriores.

⁹ Ato da Mesa n.º 69, de 10 de novembro de 2005, Câmara dos Deputados.

Todas as frentes parlamentares criadas apresentam um número substancial de políticos como membros. Isso, entretanto, não significa que a organização tenha poder ou influência sobre o processo legislativo. Trabalhos recentes na literatura sobre frentes parlamentares e bancadas temáticas têm apontado que o número de assinaturas não é um bom indicador sobre o real apoio ou a atenção que uma pauta recebe no Congresso (Silva; Araújo, 2019; Carvalho, 2020; Cascione, 2018; Manes, 2024). A maioria das frentes não apresenta atividades e só tem o coordenador como membro efetivo (Cascione, 2018).

Apesar de ser uma das organizações de membros do Legislativo mais antigas do Congresso, são poucos os trabalhos acadêmicos que tiveram como objeto de pesquisa a Frente Parlamentar do Cooperativismo (Frencoop), seja em nível nacional ou em casas legislativas subnacionais. Mas todos os trabalhos que tratam desta frente a associam, de alguma forma, à FPA (Bonelli, 2005; Araújo; Silva, 2016; Silva; Araújo, 2019; Cascione, 2018).

A Frencoop configura-se como uma frente exógena criada a partir de demanda externa ao Congresso Nacional (Silva; Araújo, 2019). Neste caso, a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) destaca-se como o principal agente dessa demanda, participando de todas as atividades da frente e fornecendo aos parlamentares as informações que subsidiam a defesa de suas pautas de interesse no Congresso (Cascione, 2018).

Nesse sentido, este capítulo analisa a composição da Frencoop no Congresso Nacional, buscando identificar os principais deputados e senadores atuantes na temática do cooperativismo, bem como examina a proximidade de interesses entre a Frencoop e a FPA no Congresso Nacional.

Para responder à questão mobilizadora deste estudo, coletamos, entre 2011 e 2025 dados sobre as frentes parlamentares com temas cooperativistas no Congresso Nacional e sobre a FPA. Isso inclui a presença na lista de assinaturas e na diretoria, assim como a quantidade de proposições sobre cooperativismo apresentadas pelos parlamentares.

Os dados utilizados são do portal de Dados Abertos da Câmara dos Deputados, sendo selecionados os Projetos de Lei, as Propostas de Emenda Constitucional e os Projetos de Lei Complementar. Em relação à classificação temática, para as proposições de temática cooperativista, a seleção foi realizada com busca nas palavras-chave disponibilizadas pela equipe da Câmara, utilizando os termos

“cooperativa”, “cooperativas”, “cooperativismo”, “cooperado”, e “cooperativo”, que resultaram em 397 proposições apresentadas no período (2011 a 2025).

Outros dois temas de interesse foram selecionados com base na classificação temática da Câmara dos Deputados: (1) Agricultura, Pecuária, Pesca e Extrativismo; (2) Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

A composição das diretorias das frentes parlamentares analisadas foi obtida a partir de material vinculado pelas próprias frentes, enquanto seus membros foram identificados com base nas informações registradas na Câmara. Os dados coletados permitiram identificar a quantidade de membros e diretores compartilhados entre a Frencoop e a FPA, a representatividade dos estados e a produção legislativa na área de cooperativismo, agropecuária e meio ambiente. Além disso, é apresentada a proporção de partidos, agrupados em três blocos ideológicos (direita, centro e esquerda) a partir da classificação desenvolvida por Bolognesi, Ribeiro e Codato (2023).

Todos os dados utilizados foram coletados pelo projeto Legal no Acre e estão disponíveis ao público no repositório Open Science Framework (Schaefer *et al.*, 2024)¹⁰. Nele também estão todos os arquivos para replicação das análises realizadas.

O capítulo está organizado em cinco seções. Inicialmente é apresentada uma descrição sobre as frentes parlamentares no Legislativo e quais destas organizações foram criadas para tratar especificamente do cooperativismo. A seção seguinte foca na composição da Frencoop, comparando a representação de partidos, blocos ideológicos e unidades federativas da sua diretoria com a lista de criação. Depois, o alvo são os parlamentares, individualmente, com identificação de quais foram os principais autores de proposições legislativas com temática cooperativista. Na seção seguinte, apresenta-se a relação entre a Frencoop e a FPA, identificando membros e diretores compartilhados e os estados aos quais estão vinculados. A seguir, é exibida a produção legislativa dos membros da Frencoop sobre temas rurais, meio ambiente e cooperativismo, comparando-a à produção da FPA, seguida de uma breve conclusão.

10 Disponível em: <https://doi.org/10.17605/OSF.IO/EC395>. Acesso em: 14 ago. 2025.

2 As frentes parlamentares e o cooperativismo

Na atual legislatura, até fevereiro de 2025, foram formadas 285 frentes parlamentares na Câmara dos Deputados¹¹. Destas, quatro têm o cooperativismo como tema: (1) Frente Parlamentar do Cooperativismo (Frencoop); (2) Frente Parlamentar em Defesa das Cooperativas e Pequenos Laticínios do Brasil com Leite Nacional e da Pecuária Leiteira Brasileira (FPDCPLB); (3) Frente Parlamentar das Cooperativas de Transportes Rodoviário de Cargas (FreCoopTRC); (4) Frente Parlamentar Mista do Cooperativismo de Seguros e do Mutualismo de Proteção Patrimonial (FREPAM). A Frencoop tem a maior amplitude temática, com as outras três sendo focalizadas, voltadas à defesa de interesses de tipos específicos de cooperativas (Tabela 1).

Tabela 1 - Frentes Parlamentares com tema de Cooperativismo

Nome da Frente Parlamentar	Ano Inicial	Ano Final	Anos de atividade
Apoio às Cooperativas de Saúde	2003	2006	3
Frencoop	2004	Ativo	21
FreCoopTRC	2022	Ativo	4
FPDCPLB	2023	Ativo	3
FREPAM	2024	Ativo	2

Fonte: Dados Abertos da Câmara dos Deputados. Elaboração própria.

Segundo a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB, 2015) e seus integrantes (Cascione, 2018), a Frencoop foi criada inicialmente em 1986. Em termos oficiais, no entanto, o primeiro registro desta frente foi realizado em fevereiro de 2004, pelo deputado Zonta (PP-SC). Desde então, tem sido recriada em todas as legislaturas e mantida uma comunicação frequente com a OCB, visando defender os interesses das cooperativas do país, assim como a promoção do desenvolvimento do setor (Jardim, 2023). Essa proximidade com a OCB e sua longevidade fazem com que a Frencoop venha a ser a principal organização a tratar desta temática no Congresso Nacional.

11 O Senado Federal pode criar frentes de forma independente, sem exigência de número mínimo de membros, e seu processo legislativo ocorre por meio de resolução. Até fevereiro de 2025, havia 16 frentes em funcionamento. No contexto deste estudo, nenhuma frente com temática cooperativista esteve ativa na 57ª Legislatura.

Na 57ª Legislatura (2023 a 2027), assinaram o requerimento para a criação da Frencoop 325 membros, sendo 285 deputados e 40 senadores. Importa ressaltar que a assinatura da lista não cria nenhum comprometimento do parlamentar em participar de atividades daquela temática ou, de fato, defendê-la ao longo de seu mandato. O coordenador de uma frente parlamentar também não tem meios para punir ou incentivar a atuação dos seus membros. Sendo assim, outros indicadores são recomendados para avaliar o compromisso de cada senador e deputado com determinado tema. No caso da Frencoop, podemos olhar para a sua diretoria.

A Frencoop possui organização administrativa estruturada, com uma diretoria composta por 30 membros distribuídos em áreas que variam entre cargos técnicos, ramos do cooperativismo e região do país. Em termos de representação partidária, o Progressistas (PP) é o principal partido na diretoria e o segundo que mais aparece no requerimento de criação da Frencoop. O PL, que conta com maior participação na lista de assinaturas, tem apenas dois diretores. União Brasil e PT são outros partidos que perdem representatividade (Tabela 2).

Tabela 2 - Composição partidária da Frencoop na 57ª Legislatura (2023-2026)

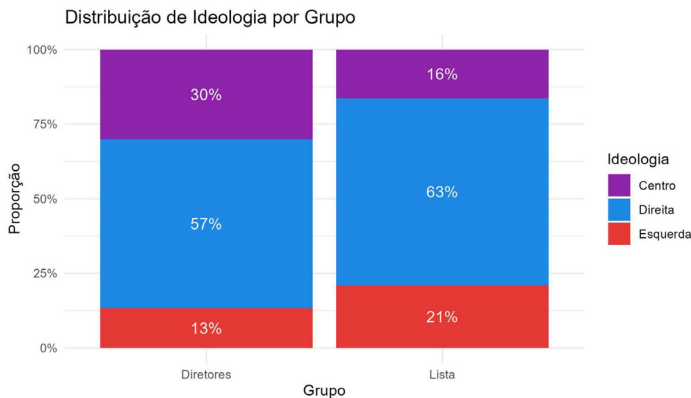
Grupo	Partido	Membros	Percentual
Diretoria da Frencoop	PP	8	26,7%
	MDB	5	16,7%
	PSD	5	16,7%
	PSDB	3	10%
	Outros	9	30%
Lista de assinaturas da Frencoop	PL	47	14,5%
	PP	40	12,3%
	União	40	12,3%
	PT	38	11,7%
	MDB	33	10,2%
	Republicanos	27	8,3%
	PSD	25	7,7%
	Outros	75	23,1%

Fonte: elaboração própria.

Em geral, existe considerável variação entre a representatividade do partido na diretoria e a proporção de seus membros na lista de assinaturas. Não existe, no entanto, uma expectativa sobre esta relação. Alguns autores defendem que as frentes parlamentares atuam sobre temas que escapam das discussões partidárias, reunindo aqueles com maior interesse, independentemente de seus partidos (Frade, 2018; Silva, 2014). Sendo assim, não existiria mecanismo que atuasse sobre a composição da diretoria a partir da lista de assinaturas, ou da própria frente parlamentar, em comparação com os partidos no Congresso.

Em relação à proporção de partidos, eles foram divididos em três blocos (direita, centro e esquerda) a partir da classificação desenvolvida por Bolognesi, Ribeiro e Codato (2023). Ao comparar com a lista de assinaturas, observa-se que a presença de partidos de centro na diretoria quase dobra em proporção, enquanto a representação de legendas tanto da direita quanto da esquerda diminui. No entanto, a maioria desta redução ocorre no espectro ideológico da esquerda. Vale destacar que o PP, partido com maior participação na diretoria, é classificado como de direita, segundo a metodologia utilizada. Desta forma, em ambos os grupos, há uma maioria de parlamentares de direita, acompanhada de uma redução na representatividade da esquerda na diretoria (Gráfico 1).

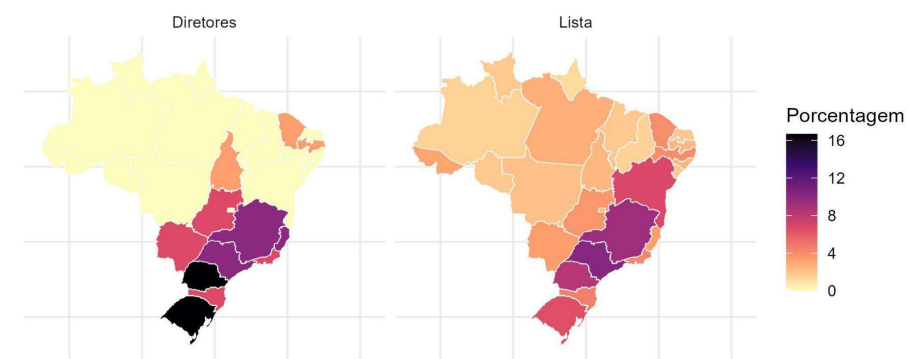
Gráfico 1 - Proporção ideológica entre diretores e a lista de assinatura da Frencoop, na 57ª legislatura



Fonte: elaboração própria.

As diferenças entre a lista de assinaturas e a diretoria ficam mais claras ao observar a distribuição espacial pelas unidades federativas do país. Notavelmente, apenas o Tocantins representa o Norte do Brasil, assim como o Nordeste é representado pela Paraíba e pelo Ceará. Os senadores Irajá (PSD-TO) e Efraim Filho (União-PB) são os coordenadores do Norte e Nordeste da Frencoop, e André Figueiredo (PDT-CE) o Coordenador Sindical. O Rio Grande do Sul, Paraná e Espírito Santo têm o maior número de diretores (Gráfico 2).

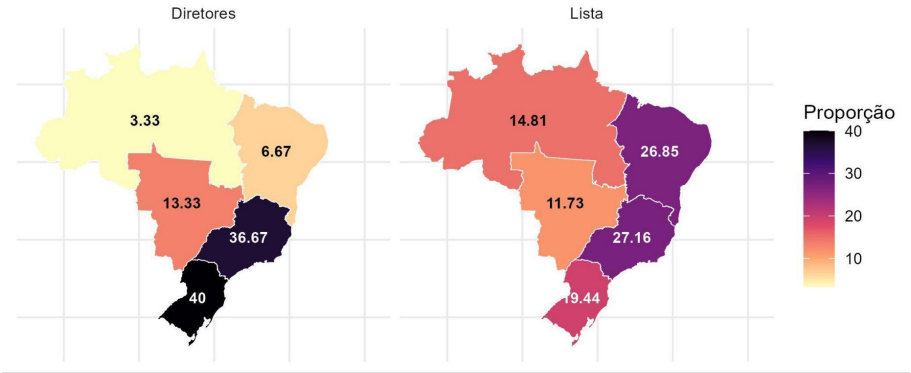
Gráfico 2 - Percentual de membros da diretoria e lista de assinaturas da Frencoop por unidade federativa, na 57ª Legislatura (2023-2026)



Fonte: elaboração própria.

Essa diferença de distribuição regional fica ainda mais evidente quando se observa que os cargos de direção da Frencoop estão concentrados nos parlamentares da região Sul e Sudeste, que juntos ocupam quase 80% (Gráfico 3).

Gráfico 3 - Percentual de membros da diretoria e lista de assinaturas da Frencoop por região do país, na 57ª Legislatura (2023-2026)



Fonte: elaboração própria.

Os estados que compõem a Amazônia Legal têm apenas um representante (3,3%). Em 2023, 18,9% das cooperativas registradas na OCB eram dessa região, compreendendo 9,0% dos cooperados do país (Sistema OCB, 2024).

3 Parlamentares cooperativistas

Dos dados coletados, identificamos 218 parlamentares que foram coautores de pelo menos uma proposição relacionada ao cooperativismo. Dentre eles, 81 assinaram duas ou mais proposições. No entanto, apenas 11 foram autores de uma proposição que foi aprovada e nenhum parlamentar teve mais de uma proposição convertida em norma jurídica (Tabela 3).

Tabela 3 - Proposições aprovadas e transformadas em norma jurídica com temática cooperativista entre 2011-2025 na Câmara dos Deputados, por partido

Tipo de Proposição	Quantidade Apresentada	Quantidade Aprovada
PL	329	3
PLV	23	13
PLP	22	5
PDL	12	1
MPV	7	6

Tipo de Proposição	Quantidade Apresentada	Quantidade Aprovada
SEM	3	-
PDC	1	-

Fonte: Dados Abertos da Câmara dos Deputados. Elaboração própria.

Apenas três parlamentares que propuseram temas relacionados ao cooperativismo nunca assinaram a lista de criação da Frencoop no período considerado. Destes, Darci de Matos (PSD-SC) é quem mais apresentou proposições envolvendo o cooperativismo (cinco), estando presente em duas das quatro legislaturas (2019-2025).

Por outro lado, cinco parlamentares compuseram a diretoria da Frencoop. Giovanni Cherini (PL-RS) apresentou sete proposições no tema de interesse e lidera em autorias durante o período. Foi deputado federal em todas as quatro legislaturas. Helder Salomão (PT-ES) é o próximo em autorias, com seis, também estando presente na diretoria da frente. Entretanto, nenhuma de suas proposições foi aprovada até 2025. Salomão é o único representante do PT na diretoria da Frencoop durante a 57ª Legislatura, estando presente na diretoria em dois dos três mandatos que cumpriu neste período. Arnaldo Jardim (Cidadania-SP), presidente da Frencoop desde 2023, apresentou três proposições com o tema cooperativismo nos últimos 14 anos, sendo uma delas aprovada. Esteve presente em todas as quatro legislaturas como deputado federal, sendo parte da direção da frente parlamentar em três delas (Tabela 4).

Tabela 4 - Principais autores de proposições com temática cooperativista apresentadas entre 2011-2025 na Câmara dos Deputados

Autor	Proposições Apresentadas	Proposições Aprovadas	Legislaturas na Lista	Legislaturas na Diretoria
Giovanni Cherini	7	1	3	3
Carlos Bezerra	6	0	1	0
Helder Salomão	6	0	3	2
João Daniel	6	0	2	0
Pedro Uczai	6	0	3	0
Weliton Prado	6	0	3	0

Autor	Proposições Apresentadas	Proposições Aprovadas	Legislaturas na Lista	Legislaturas na Diretoria
Darci de Matos	5	0	0	0
Jerônimo Goergen	4	1	3	0
Arnaldo Jardim	3	1	3	3
Lucas Vergílio	2	1	1	0
Domingos Sávio	2	1	4	3
Antônio Carlos Valadares	1	1	0	0
Efraim Filho	1	1	3	3
Enrico Misasi	1	1	0	0
Esperidião Amin	1	1	4	0
Hugo Motta	1	1	3	0
Neuto De Conto*	1	1	-	-

Fonte: elaboração própria.

Incluídos autores com, pelo menos, cinco proposições apresentadas ou que tenham uma proposição aprovada. 'Legislatura na Diretoria' e 'Legislaturas na Lista' referem-se a diretoria e a presença de assinatura na lista de criação da Frencoop.

* Não esteve ativo durante as legislaturas consideradas. Como os dados foram retirados da base da Câmara, sua proposição PLS 580/2007 foi identificada pelo método utilizado por ser transformada no PL 488/2011 ao ser submetida à Câmara para revisão.

Durante a 55^a Legislatura (2015-2019), o então presidente da Frencoop, Osmar Serraglio (PMDB-PR), afirmou em entrevista a Cascione (2018) que a frente não realizava encontros regulares entre os seus membros. Segundo ele, em vez disso, valia-se da estrutura da Frente Parlamentar Mista da Agropecuária (FPA), cujas reuniões semanais abordavam temas de interesse comum com o cooperativismo, especialmente no setor agropecuário (Cascione, 2018).

Posteriormente, Serraglio foi sucedido na presidência da Frencoop por Evair de Melo (PP-ES) na 56^a Legislatura e, na 57^a, por Arnaldo Jardim (Cidadania-SP), ambos integrantes de cargos de diretoria na FPA. Além disso, desde 2023, 11 dos 31 diretores da FPA também ocupam cargos na Frencoop, incluindo seu presidente, Pedro Lupion (PP-PR). A estrutura organizacional dos cargos de diretoria também é similar entre as duas frentes, o que torna importante o estudo da Frencoop e suas conexões com a FPA.

4 O cooperativismo e o agronegócio no Congresso Nacional

A proximidade entre a Frencoop e a FPA pode apresentar, em princípio, alguma contradição de interesses, visto que o cooperativismo, que defende valores coletivos e não visa ao acúmulo de capital, estaria associado a uma agenda voltada ao lucro e ao capital privado (Araújo; Silva, 2016). Enquanto existe uma gama de interesses compartilhados que possam ser perseguidos em conjunto, se houver uma dependência de atuação da Frencoop com a FPA, isso significaria que certas questões de interesse do setor cooperativista não encontrariam ressonância nesta organização.

Como complicador, Giselle Alves (2017) ainda aponta para a abrangência de setores defendidos pela OCB. Os ramos de atuação do cooperativismo são, para a autora: “[...] diversos em estrutura, natureza jurídica e, conseqüentemente, em problemas. É possível que o maior desafio da Frencoop e da própria OCB, seja conciliar todos os interesses com uma pauta de defesa do cooperativismo em geral” (Alves, 2017, p. 56). Sendo assim, o alcance das temáticas de interesse da Frencoop é mais extenso que somente o setor de agricultura.

A Frencoop e a FPA são duas das maiores frentes parlamentares em termos de assinaturas no ato de sua criação nas últimas duas Legislaturas (2019-2025). Na 56ª (2019-2023) e na 57ª (2023-2027) Legislaturas, a maioria dos parlamentares da Frencoop estiveram presentes na lista de assinaturas da FPA, alcançando 72% de membros simultâneos a partir de 2023. Apesar desta simultaneidade, deve-se interpretar esses dados com cautela. Criou-se o costume de deputados e senadores assinarem diversas listas de criação de frentes parlamentares com a expectativa de reciprocidade quando precisarem de assinaturas para suas próprias frentes (Silva; Araújo, 2019).

Algumas dessas frentes parlamentares, no entanto, costumam formar diretorias para a organização das suas atividades e articulação com outros grupos dentro e fora do Congresso. Sendo assim, a participação em uma diretoria aponta para um compromisso maior de participação do que apenas a assinatura como membro. Portanto, a proximidade entre diretores seria um indicador mais importante de compartilhamento de interesses entre as duas frentes. A quantidade de diretores da Frencoop que também eram diretores da FPA entre o período de 2019 a 2025 é constante entre as duas legislaturas, com quase metade dos direto-

res sendo, simultaneamente, parte do comando da FPA. Dessa maneira, fica mais clara a proximidade da organização dos dois grupos (Tabela 5).

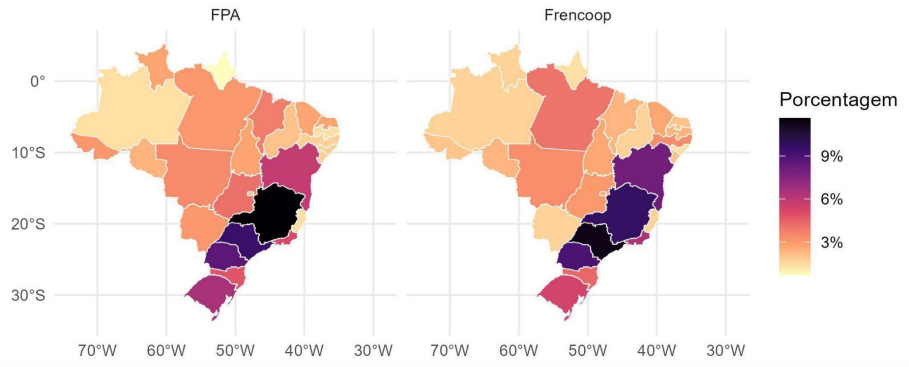
Tabela 5 - Diretores compartilhados entre a Frencoop e a FPA na 56ª e 57ª Legislaturas

Legislatura	Diretores Frencoop	Compartilhados com FPA	Porcentagem
2019-2023	30	14	46,7%
2023-2027	30	14	46,7%

Fonte: elaboração própria.

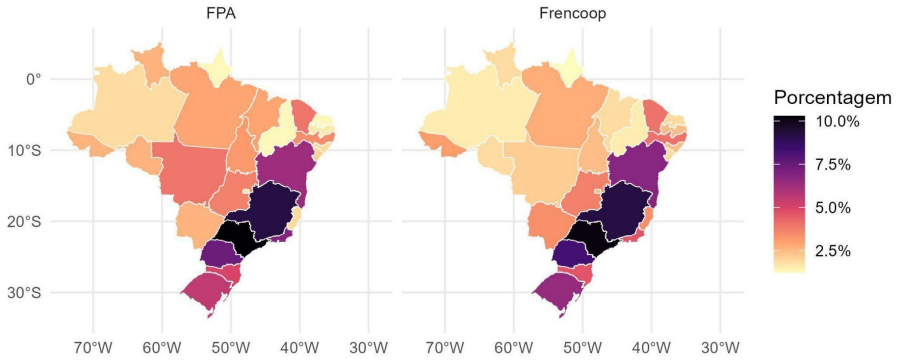
Se for comparada a distribuição dos membros e diretores conforme o estado que representam no Congresso, observa-se que a distribuição de membros por estados na 56ª Legislatura (2019-2023) e na 57ª (2023-2027) é muito semelhante, com a maior diferença na 56ª no que compete à porcentagem de representantes do Nordeste, com 23,6% na FPA e 25,8% na Frencoop. Na 57ª Legislatura a diferença ocorreu nos estados do Norte, com 17,2% na FPA e 14,8% na Frencoop. Tirando estes dois casos, a diferença nunca é superior a 2% (Gráficos 4 e 5).

Gráfico 4 - Porcentagem de membros da FPA e da Frencoop, por estado, na 56ª Legislatura (2019-2023)



Fonte: Elaboração própria.

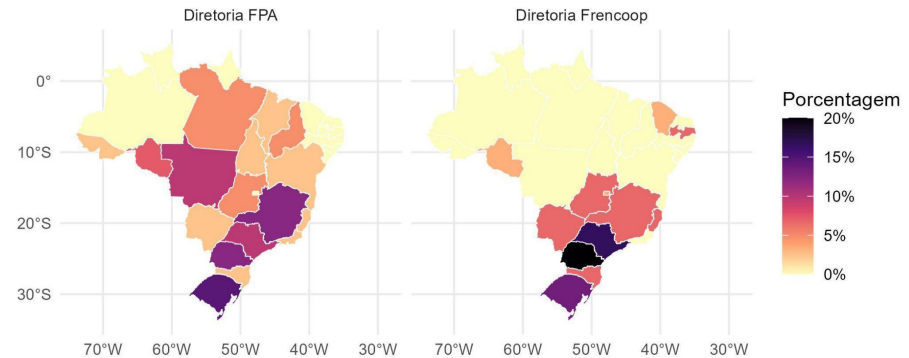
Gráfico 5 - Porcentagem de membros da FPA e da Frencoop, por estado, na 57ª Legislatura (2023-2027)



Fonte: Elaboração própria.

Já para os diretores, as diferenças são mais marcantes, variando nos períodos considerados. Na 56ª Legislatura, o Norte tem maior representatividade na diretoria da FPA, com 17,1% de seus diretores comparado a apenas 3,3% na Frencoop. A maior concentração da Frencoop é nos estados do Sul, que representam 40,0% de sua diretoria, comparada a 29,3% da FPA (Gráfico 6).

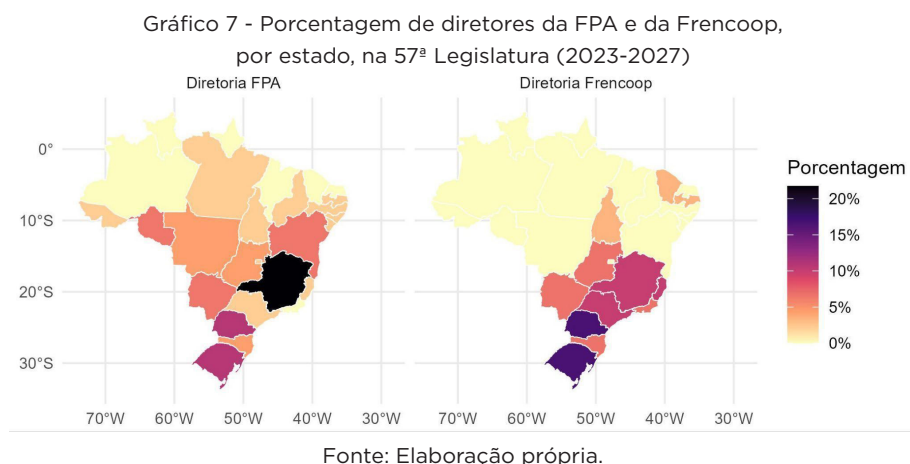
Gráfico 6 - Porcentagem de diretores da FPA e da Frencoop, por estado, na 56ª Legislatura (2019-2023)



Fonte: Elaboração própria.

Na 57ª Legislatura, o Nordeste e o Norte estão melhor representados na FPA, com 17,4% e 13,0%, respectivamente. Na Frencoop, essas regiões represen-

tam 6,7% e 3,3% de sua diretoria. Novamente, são os estados do Sul, com 40% e agora também do Sudeste, com 36,7% que destoam da composição da diretoria da FPA, que tem 26,1% de seus diretores de cada uma destas regiões (Gráfico 7).



Assim, a sobrerrepresentação dos estados do Sul e do Sudeste, mencionada anteriormente, também se mantém na 56ª Legislatura na Frencoop. A bancada ruralista tem forte representação dos estados do Sul e de Minas Gerais, principalmente, mas mantém uma distribuição menos desigual que a Frencoop.

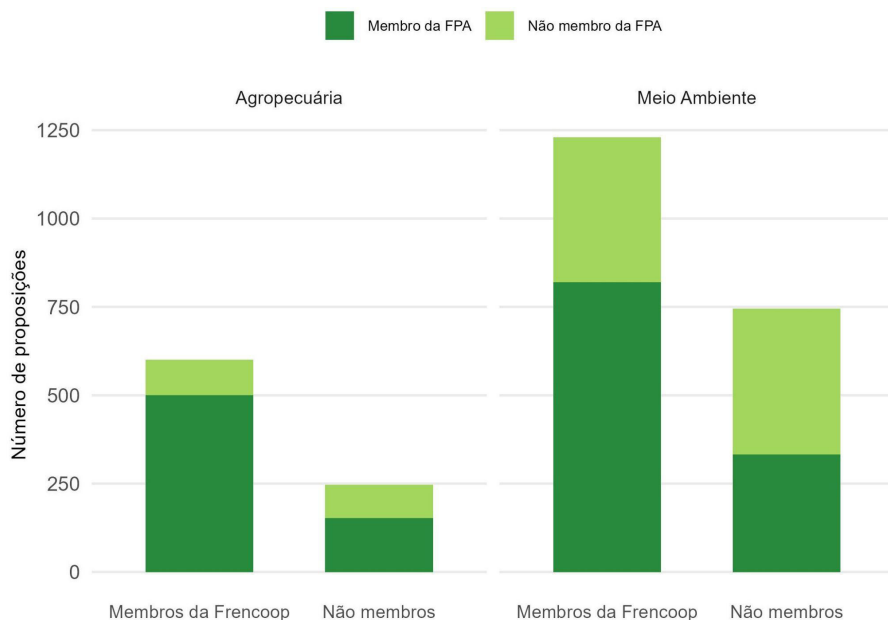
5 Produção legislativa dos parlamentares

Se a maioria dos membros e boa parte dos diretores das duas organizações são compartilhados, ainda é preciso entender se isso se traduz em uma atuação semelhante. Nesta seção, explora-se a produção legislativa, com foco nas temáticas de agropecuária e meio ambiente, e as proposições que tratam explicitamente do cooperativismo. Enquanto o último tema se autojustifica por ser de interesse direto da Frencoop, os primeiros seriam de maior interesse para o setor agropecuário, representado pela FPA.

O gráfico 8 mostra a distribuição de proposições divididas em dois temas de interesse: (1) Agricultura, Pecuária, Pesca e Extrativismo; (2) Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Cada barra mostra a quantidade de proposições apresentadas por membros e não membros da FPA, e as cores indicam a propor-

ção de autoria entre esses dois grupos. Foram considerados Projetos de Lei, Propostas de Emenda Constitucional e Projetos de Lei Complementar apresentados entre 2019 e fevereiro de 2025. Para que uma proposição seja considerada de autoria da Frencoop ou da FPA, basta que um de seus membros a assine.

Gráfico 8 - Distribuição de proposições sobre os temas de agropecuária e meio ambiente por pertencimento à Frencoop (2019-2025)



Fonte: Elaboração própria.

Observa-se que os membros da Frencoop são responsáveis por 601 das 848 proposições na área de agropecuária, ou 70,1% da produção entre 2019 e 2025. Desse total, 500 proposições foram apresentadas por parlamentares que integram ambas as frentes, representando 59,0% do total. Esses dados indicam que os signatários das duas frentes figuram como os principais propositores nessa temática no Congresso, evidenciando uma convergência de interesses.

Contudo, é importante ponderar que ambas as frentes reúnem a maioria dos parlamentares nas duas legislaturas analisadas. Assim, mesmo que o pertencimento a uma frente parlamentar não exercesse nenhuma influência sobre

o comportamento do legislativo nessa área, seria esperado que seus integrantes respondessem pela maior parte das proposições.

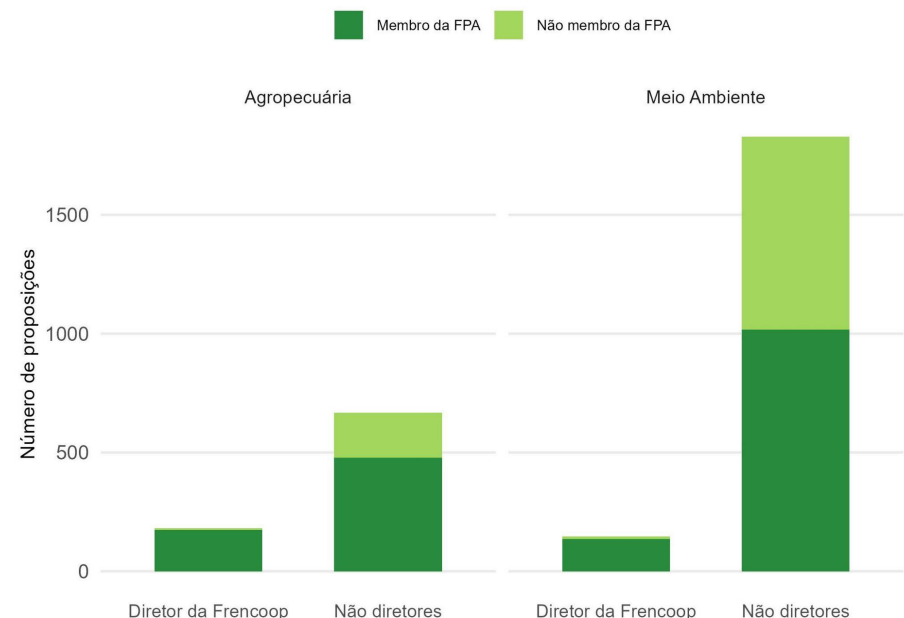
Para o tema de meio ambiente, enquanto os membros da Frencoop ainda mantêm dominância sobre a quantidade de proposições nessa área, existe uma diferença mais acentuada com membros da FPA. Foram 1.975 proposições consideradas, com 410 (20,8%) de autoria exclusiva de membros da Frencoop, e 333 (16,9%) de autoria exclusiva da FPA. As de autoria conjunta compõem 41,5% do total, ou 820 matérias.

Como mencionado na seção anterior, é preciso ter cautela ao tirar conclusões apenas com base nos parlamentares que assinam as frentes, pois não há obrigação de atuação conjunta. Em seguida, procede-se à análise das proposições dos diretores.

O gráfico 9 apresenta o mesmo exercício, mas considera apenas os diretores da Frencoop. Inicialmente, o resultado pode parecer menos significativo, mas é importante considerar que poucos deputados e senadores ocuparam algum desses cargos. Talvez surpreendentemente, diretores da Frencoop são responsáveis por 21,3% (181) da produção legislativa de temática de agropecuária no período considerado. Foram 47 deputados e senadores que ocuparam esses cargos nas 56^a e 57^a legislaturas, de um total de 1.005¹² parlamentares nesse mesmo período. Eles representam apenas 4,7% de todos os deputados e senadores. Vale ressaltar que os principais responsáveis por essa produção são os diretores que também são membros da FPA: 32 dos 47 diretores, responsáveis por 174 das 181 proposições. Para a temática de meio ambiente, os mesmos 47 parlamentares são responsáveis por 7,6% da produção legislativa, mais próximo do esperado para essa quantidade de parlamentares.

12 O número pode parecer alto, considerando que o total de cargos são 594 por legislatura, mas é reflexo da rotatividade e da entrada de suplentes ao longo do mandato. A renovação da Câmara dos Deputados entre as duas legislaturas foi de 39,4%, e ambas tiveram média de 605 políticos que assumiram o cargo de deputado federal, mesmo que por período curto, apesar de serem 513 vagas. No senado, a renovação foi ainda maior, com menos de 39% dos senadores que tentaram se reeleger sendo bem-sucedidos, e 129 políticos tendo ocupado uma cadeira em algum momento nesse período. O Acre, por exemplo, teve 7 senadores diferentes neste intervalo, assim como a Paraíba, Rondônia e o Tocantins.

Gráfico 9 - Distribuição de proposições dos temas de agropecuária e meio ambiente por pertencimento à diretoria da Frencoop (2019-2025)



Fonte: Elaboração própria.

Por fim, propomos uma última análise das proposições que explicitamente são da temática de cooperativismo. Elas foram selecionadas por conterem entre suas palavras-chave: “cooperativa(s)”, “cooperativismo”, “cooperado” ou “cooperativo”. Ao todo, 126 proposições se encaixam nestas condições dentro do período das duas legislaturas. Dentre elas, 120 foram propostas por parlamentares, e apenas uma foi transformada em norma jurídica, relativa ao ramo de cooperativas de crédito: o PLP 27/2020 de Arnaldo Jardim (Cidadania-SP). A Tabela 6 apresenta a distribuição das proposições pelos parlamentares, organizadas por temáticas. Como uma proposição pode pertencer a várias temáticas, o total excede 120. Percebe-se que o tema: “Agricultura, Pecuária, Pesca e Extrativismo” é o terceiro mais recorrente. Até o momento, a única proposição nesse conjunto está relacionada à temática de Economia, que é a quarta mais frequente.

Tabela 6 - Área temática das proposições de cooperativismo apresentadas por parlamentares na Câmara dos Deputados entre 2019-2025.

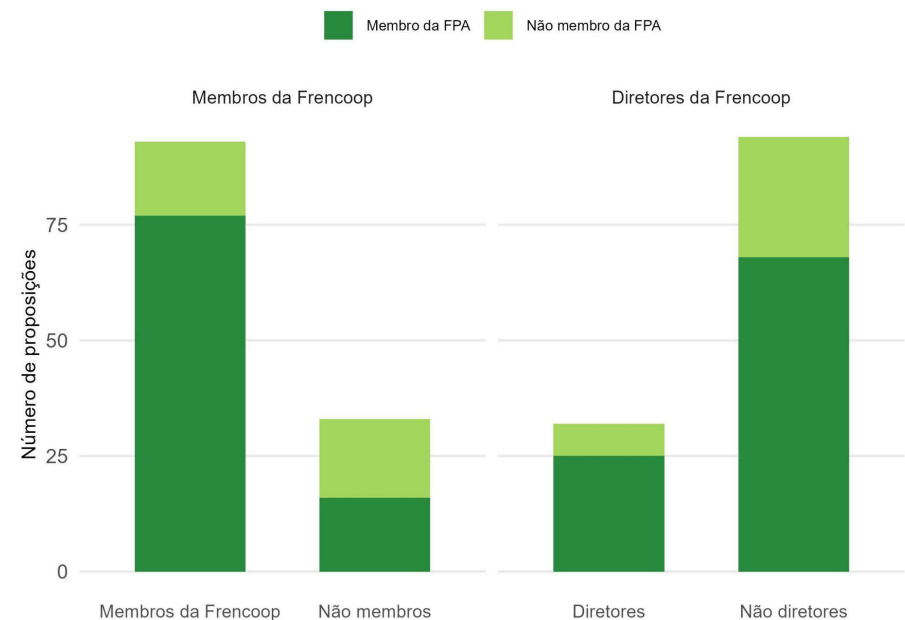
Área temática	Proposições	Porcentagem
Finanças Públicas e Orçamento	52	42,5%
Indústria, Comércio e Serviços	39	32,5%
Agricultura, Pecuária, Pesca e Extrativismo	31	23,8%
Economia	26	21,7%
Trabalho e Emprego	23	19,2%
Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	16	13,3%
Previdência e Assistência Social	12	10,0%
Saúde	12	10,0%
Energia, Recursos Hídricos e Minerais	12	10,0%

Fonte: elaboração própria.

Em geral, as matérias apresentam diferentes interesses defendidos por diversos ramos do cooperativismo. O baixo sucesso legislativo é esperado, pois tem sido norma para propostas apresentadas por deputados e senadores no Congresso, especialmente considerando pouco mais de seis anos de tramitação.

No gráfico 10, é apresentada a distribuição das proposições com temática cooperativista, organizadas por autoria de membros da Frencoop e da FPA, além de diretores da Frencoop.

Gráfico 10 - Distribuição de proposições dos temas de cooperativismo por pertencimento à Frencoop e à diretoria da Frencoop (2019-2025)



Fonte: elaboração própria.

Observa-se que 73,8% da produção nesta área é de autoria de membros da frente dedicada ao cooperativismo, percentual que corresponde exatamente à participação desses membros nas proposições da FPA. Apenas 13,5% das proposições dessa área não são de autoria de deputados e senadores de uma dessas frentes. Considerando apenas os diretores, o número diminui consideravelmente, mas ainda são responsáveis por 25,4% de toda a produção nesse período - parcela maior do que na área de agropecuária.

6 Conclusões

Este capítulo apresenta um panorama das frentes parlamentares voltadas ao cooperativismo no Congresso Nacional, com foco especial na Frencoop, principal instância de articulação e defesa dos interesses das cooperativas do Brasil no Legislativo federal. Nesse contexto, foi analisada a composição da Frencoop no Congresso Nacional, buscando identificar os principais deputados e senadores

atuantes na pauta do cooperativismo, bem como examinada a convergência de interesses entre a Frencoop e a FPA.

Observam-se diferenças de distribuição partidária e ideológica entre a lista de assinaturas da Frencoop e a sua diretoria, que mantém proximidade com a FPA, inclusive compartilhando quase metade de seus diretores. Além disso, identificou-se que a diretoria da Frencoop concentra parlamentares do Sul e Sudeste, com Rio Grande do Sul, Paraná e Espírito Santo liderando entre os estados com mais representantes, com sub-representação significativa do Norte e do Nordeste.

Verifica-se que, das proposições com temáticas específicas sobre cooperativismo, apenas 11, apresentadas por deputados e senadores, foram transformadas em norma jurídica. As 397 proposições consideradas apontaram os principais parlamentares que atuaram em temas de interesse das cooperativas nas últimas quatro legislaturas (2011-2025). Assim, este estudo oferece subsídios para compreender a representação do setor de cooperativas no Congresso, e um caminho inicial para orientar futuras investigações.

Observa-se que a Frencoop e a FPA mantiveram forte proximidade de membros assinantes e aos diretores no período de 2019 a 2025. Apesar disso, a Frencoop mantém, nas duas legislaturas, uma desigualdade maior de representação dos estados em sua diretoria do que a observada na FPA.

As duas frentes, juntas, concentram as propostas das áreas de agropecuária e meio ambiente apresentadas na Câmara dos Deputados. Ressalta-se, contudo, que os dados ainda não são conclusivos. O número de deputados e senadores membros das duas frentes já compõem mais da metade dos parlamentares nas duas Legislaturas consideradas, e a assinatura da ata de criação da frente (ser “membro”) não quer dizer compromisso de atuação em conjunto com os outros assinantes, nem, necessariamente, de similaridade de interesses. Foi argumentado que o recorte aos diretores tende a ser uma *proxy* melhor de avaliação da atuação de uma frente parlamentar, por considerar que existe um comprometimento mínimo de atuação em conjunto.

Entre os diretores da Frencoop, a proximidade de interesses com a FPA fica mais evidente. Esses parlamentares são responsáveis por um quinto da produção sobre agropecuária e um quarto de toda a produção sobre cooperativismo. Essa produção vem, principalmente, dos diretores que são membros das duas frentes.

No entanto, as proposições específicas sobre cooperativismo não se limitam à área da agropecuária. Sua taxa de sucesso é baixa, como é esperado para proposições de autoria parlamentar, mas elas indicam algum esforço de representação dos demais ramos do cooperativismo no Brasil. Resta saber se essas proposições têm as mesmas chances de tramitação e aprovação no Congresso sem o apoio da FPA ou se o sucesso da Frencoop depende da proximidade de interesses entre as duas frentes. Um caminho a ser explorado em pesquisas futuras é a investigação da existência de conflitos entre as frentes, a partir de proposições favoráveis a ramos do cooperativismo que não estejam alinhadas aos interesses do setor agropecuário.

Referências

ALVES, G. B. Agenda-Setting e o Novo Marco Regulatório do Cooperativismo. **Journal of Law and Regulation**, Brasília, v. 3, n. 2, p. 47-72, out. 2017. Disponível em: <https://periodicostestes.bce.unb.br/index.php/rdsr/article/view/19175>. Acesso em: 10 abr. 2024

ARAÚJO, S. M. V. G.; SILVA, R. S. E. Frentes e bancadas parlamentares: uma proposta teórico-metodológica e de agenda de pesquisa. In: **10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**. Belo Horizonte, 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/305979505_FRENTES_E_BANCADAS_PARLAMENTARES_UMA_PROPOSTA_TEORICO-METODOLOGICA_E_DE_AGENDA_DE_PESQUISA. Acesso em: 11 maio 2024.

BOLOGNESI, B.; RIBEIRO, E.; CODATO, A. Uma nova classificação ideológica dos partidos políticos brasileiros. **Dados**, Rio de Janeiro, RJ, v. 66, n. 2, e20210164, 2023. DOI <https://doi.org/10.1590/dados.2023.66.2.303>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/zzyM3gzHD4P45WWdytXjZWg/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 30 abr. 2024.

CARVALHO, J. A. S. **“Tigres de papel”?** As bancadas BBB entre a imagem pública e a atuação efetiva na Câmara dos Deputados Federais, 2011-2014. 2020. 163 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de São Paulo, Guarulhos, 2020. Disponível em: <https://repositorio.unifesp.br/items/00db6b87-b9b2-49fe-b18c-5f26b2b46576>. Acesso em: 5 maio. 2024.

CASCIONE, S. R. S. **Institucionalização e influência das frentes parlamentares no Congresso brasileiro**. 2018. 166 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: <http://repositorio2.unb.br/handle/10482/31903>. Acesso em: 16 jun. 2024.

FRADE, L. **Bancadas suprapartidárias no Parlamento brasileiro**. Brasília: L&L de Souza, 2018.

JARDIM, A. **Estatuto da Frente Parlamentar do Cooperativismo**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 18 abr. 2023. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2277200. Acesso em: 26 fev. 2025.

MANES, M. Bancadas temáticas e suas definições: uma revisão sistemática. *In: 48º Encontro Anual da ANPOCS*. SciELO Preprints, 13 set. 2024. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/9859>. Acesso em: 26 fev. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS. **Agenda Institucional do Cooperativismo**. Brasília, DF: Organização das Cooperativas Brasileiras, mar. 2015. Disponível em: https://legismap.com.br/phocadownload/agenda_institucional_do_cooperativismo_2015.pdf. Acesso em: 8 jul. 2024.

SCHAEFER, B. M. *et al.* **Projeto Legal-Acre**. Rio Branco, AC, 26 fev. 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.17605/OSF.IO/EC395>. Acesso em: 10 jun. 2024.

SILVA, G. T. R. **Impactos das frentes parlamentares na dinâmica do Congresso Nacional durante a presidência do Partidos dos Trabalhadores (52º a 54º Legislatura)**. 2014. 98 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014. Disponível em: <http://repositorio2.unb.br/handle/10482/16818>. Acesso em: 15 fev. 2025.

SILVA, R. S. E; ARAÚJO, S. M. V. G. de. Representações políticas alternativas no Congresso Nacional: uma proposta conceitual para compreender as frentes parlamentares. **Direito Público**, Brasília, v. 16, n. 88, p. 232-256, 20 ago. 2019. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/3308>. Acesso em: 22 jun. 2024.

SISTEMA OCB. **Anuário do Cooperativismo**. 2024. Disponível em: <https://www.anuario.coop.br/>. Sistema OCB, Brasília, 2024. Acesso em: 26 fev. 2025.

CAPÍTULO 16

A Frente Parlamentar de Apoio ao Cooperativismo na Assembleia Legislativa do Acre

Matteo de Barros Manes

Bruno Marques Schaefer

João Feres Júnior

1 Introdução

Este capítulo tem como objetivo analisar a atuação da Frente Parlamentar de Apoio ao Cooperativismo (Frencoop) na Assembleia Legislativa do Estado do Acre (Aleac), apoiado no debate acadêmico sobre frentes parlamentares em diferentes contextos legislativos. Com base em dados documentais, registros de eventos e informações fornecidas por atores envolvidos, busca-se compreender o grau de institucionalização da Frencoop, suas principais funções e sua efetiva influência no processo legislativo estadual.

2 Funções das Frentes Parlamentares

Ao acompanhar as atividades do Congresso Nacional, é comum deparar-se com informações sobre a atuação de frentes parlamentares e bancadas temáticas no processo legislativo. Esses grupos, embora não possuam um papel formalmente definido, constituem organizações voluntárias formadas por membros do Legislativo, cuja relevância e impacto na dinâmica congressional permanecem em debate na literatura especializada.

Quando se busca analisar essas organizações no âmbito subnacional, os desafios tornam-se ainda maiores. Além da escassez de dados disponíveis, são raros os estudos que se dedicam à investigação dessas organizações em câmaras municipais e assembleias legislativas estaduais. Identificamos apenas sete trabalhos com esse foco publicados nos últimos dez anos, entre artigos científicos, dissertações, teses e capítulos de livros. Desses, dois analisam o caso do Rio de

Janeiro, e outros dois, o de São Paulo. Um estudo concentra-se especificamente na Frente Parlamentar de Combate ao Aborto na Assembleia Legislativa do Estado de Goiás. Os dois restantes abordam a formação de bancadas evangélicas na Câmara de Vereadores do Recife e na Assembleia Legislativa do Acre.

Ainda assim, a literatura dedicada a outros parlamentos, tanto no Brasil quanto no exterior, aponta algumas funções recorrentes atribuídas a essas organizações no processo legislativo. Três delas se destacam com maior frequência: (i) a sinalização de preferências; (ii) a coordenação de ações entre parlamentares; (iii) a produção e a disseminação de informações (Cascione; Araújo, 2020; Manes, 2022; Ringe; Victor, 2013; Silva; Araújo, 2019; Victor; Ringe, 2009).

A primeira função atribuída a essas organizações é a de sinalização de preferências por parte dos parlamentares a eleitores, grupos de interesse ao Poder Executivo e aos próprios colegas legisladores, no que diz respeito às pautas que defendem (Mendes, 2017; Ringe; Victor, 2013). Nesse sentido, os coordenadores das frentes parlamentares passam a se apresentar como potenciais intermediários desses interesses.

A segunda função refere-se à coordenação, envolvendo aspectos como controle de agenda, busca por consenso em torno de propostas legislativas e negociações para a formação de coalizões políticas. Trata-se, em geral, da principal função destacada pelos estudos sobre frentes parlamentares na literatura brasileira, embora parte dos autores questione a real capacidade desses grupos de exercer um papel coordenativo de forma efetiva.

A terceira função, de caráter informacional, é mais recorrente nos estudos internacionais. Ainsworth e Akins (1997), Ringe e Victor (2013), Nedergaard e Jensen (2014), Mahoney (2018), e Eckman (2019) apontam essa função como primordial para a atuação das organizações de membros do Legislativo. Tais grupos contribuiriam para mitigar os problemas relacionados à comunicação e à difusão de informações nas casas legislativas.

Sendo assim, em parlamentos menores, espera-se que as funções de coordenação e de difusão de informação sejam menos relevantes, uma vez que os desafios associados a essas tarefas tendem a ser reduzidos, conforme diminui o número de parlamentares. Os custos de coordenação e disseminação de informações aumentam à medida que cresce o número de cadeiras em uma assembleia. Dessa forma, é plausível supor que organizações como as frentes parlamentares

emergem justamente para reduzir tais custos em ambientes legislativos mais complexos. Em parlamentos de menor porte, nos quais esses custos são naturalmente mais baixos, a necessidade de formação desses grupos tende a ser menor. A proximidade física entre os parlamentares e a maior frequência de interações diretas tornam desnecessárias estruturas intermediárias voltadas à mediação dessas funções.

Por outro lado, a função de sinalização tende a assumir maior protagonismo em parlamentos menores, dada a menor relevância das demais. Incentivos eleitorais e a busca por visibilidade política permanecem como importantes motivadores para a criação de frentes parlamentares. Nesses casos, os parlamentares podem se posicionar como defensores de determinadas causas a um custo organizacional relativamente baixo, quando comparado às funções de coordenação ou informação. Além disso, esse posicionamento estratégico os torna mais atraentes para grupos de interesse e agentes de *lobby* externos ao Legislativo, que passam a enxergar nessas organizações canais privilegiados de acesso aos tomadores de decisão (Cascione, 2018).

3 A Frencoop na Assembleia Legislativa do Estado do Acre

Diferentemente do que ocorre na Câmara dos Deputados, onde as frentes parlamentares são registradas por meio de requerimento, na Assembleia Legislativa do Acre (Aleac) esse registro é formalizado por meio de resolução, à semelhança do procedimento adotado no Senado Federal. A participação nesses grupos permanece sendo voluntária, sem que haja qualquer garantia de que os parlamentares assumirão a defesa dos interesses da organização ou se comprometerão com suas atividades. Assim, a criação de uma frente parlamentar, por si só, não implica necessariamente em impacto direto sobre o processo legislativo.

A Frente Parlamentar de Apoio ao Cooperativismo (Frencoop) da Aleac foi oficialmente constituída em 2021, sob a liderança do deputado Pedro Longo (PV). Criada em abril daquele ano, a frente teve como objetivo fortalecer a pauta cooperativista no âmbito da assembleia, já em articulação com a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB). Na legislatura seguinte, a frente foi renovada em março de 2023, com a adesão de 16 parlamentares, incluindo o então presidente da Mesa Diretora, deputado Luiz Gonzaga (PSDB). A composição completa da frente está apresentada na Tabela 1.

Tabela 1 - Lista de assinaturas da Frencoop na 16ª Legislatura (2023-2027)

Deputado	Partido
Pedro Longo	PDT
Eduardo Ribeiro	PSD
Edvaldo Magalhães	PCdoB
Michelle Melo	PDT
Antônia Sales	MDB
Marcus Cavalcante	PDT
Arlenilson Cunha	PL
Chico Viga	PDT
Gilberto Lira	União
Nicolau Júnior	PP
Tadeu Hassem	Republicanos
Adailton Cruz	PSB
Pablo Bregense	PSD
Emerson Jarude	MDB
Afonso Fernandes	PL

Fonte: elaboração própria.

Além de Gonzaga, o coordenador da Frencoop, Pedro Longo — agora filiado ao PDT -, ocupava à época o cargo de vice-presidente da Mesa Diretora. Nicolau Júnior, então primeiro-secretário, voltou a assumir a presidência da assembleia a partir de 2025. Outros parlamentares com participação na Mesa ao longo da legislatura, também integraram a frente, como Eduardo Ribeiro (PSD), Chico Viga (PDT), Antônia Sales (MDB) e Afonso Fernandes (PL).

Em relação à produção legislativa em temática cooperativista, a Aleac não disponibiliza publicamente um sistema de indexação por palavras-chave para proposições legislativas, como ocorre na Câmara dos Deputados. Essa ausência inviabiliza a aplicação do método utilizado na esfera federal, quando se analisa, por exemplo, a Frencoop no Congresso Nacional. Diante disso, optou-se por utilizar as ementas das proposições como critério de análise. Contudo, essa estratégia apresenta limitações, uma vez que elas nem sempre permitem uma compreensão precisa do conteúdo daquelas matérias. Além disso, nem todas as propostas com

impacto sobre o setor cooperativista fazem referência explícita às cooperativas ou aos cooperados.

Ainda assim, foi possível identificar algumas proposições relevantes. Foram considerados todos os Projetos de Lei, as Propostas de Emenda Constitucional e os Projetos de Lei Complementar apresentados entre 2007 e julho de 2024. Ao todo, foram encontradas 16 proposições que continham os termos “cooperativa(s)”, “cooperativismo”, “cooperado” ou “cooperativo” em suas ementas. Destas, oito foram de autoria de deputados e oito do Poder Executivo. A lista completa dos autores está apresentada na Tabela 2.

Tabela 2 - Autores de proposições de temática cooperativista entre 2007 e 2024

Autor	Partido	Número de proposições
Adailton Cruz	PSB	1
Edvaldo Magalhães	PCdoB	3
Chico Viga*	PDT	2
Gehlen Diniz	PP	1
Luiz Gonzaga	PP	2
Nicolau Júnior*	PP	2
Poder Executivo	**	8
Walter Prado	PROS	1

*Chico Viga e Nicolau Júnior são coautores de duas proposições cuja primeira assinatura é do deputado Luiz Gonzaga.
** Uma das proposições foi do governo de Gladson Cameli (PP), e o restante de Tião Viana (PT).
Fonte: elaboração própria.

Das 16 proposições identificadas, 10 foram convertidas em normas jurídicas, sendo 7 de iniciativa do Poder Executivo e apenas 3 de autoria parlamentar: duas proposições de Luiz Gonzaga com coautoria de Nicolau Júnior e Chico Viga; e uma de autoria de Gehlen Diniz. As três tratam da declaração de utilidade pública para cooperativas de produtores rurais e extrativistas.

Como argumentado na seção anterior, em parlamentos menores, como na Aleac, a principal função das frentes parlamentares não tende a ser a coordenação legislativa. Diante disso, voltamo-nos agora para outras dimensões de atuação da

Frencoop, fora do processo legislativo estrito, a fim de compreender qual tem sido o papel efetivo desempenhado por essa organização no contexto acreano.

As informações utilizadas nesta etapa foram obtidas a partir de dados fornecidos pelo gabinete do deputado Pedro Longo, pela Organização das Cooperativas Brasileiras no Estado do Acre (OCB/AC) e por matérias veiculadas em portais de notícias locais que mencionam a Frencoop da Aleac.

A maioria das informações diz respeito à participação do coordenador da frente, ou de representantes de seu gabinete, em reuniões promovidas pela OCB/AC. Entre maio de 2021 e junho de 2024, foram identificados ao menos oito encontros desse tipo. Em três dessas ocasiões, também estiveram presentes os deputados Luiz Gonzaga (à época presidente da Mesa Diretora da Aleac) e Nicolau Júnior.

A única reunião que não contou com a presença de Pedro Longo foi um encontro entre a OCB/AC e a Federação das Indústrias do Estado do Acre (Fieac), realizado em 2022. Na ocasião, o deputado Nicolau Júnior participou do evento enquanto exercia a presidência da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa.

Muitos dos encontros mencionados serviram como espaço de aproximação entre parlamentares e empresas do setor cooperativista. Um exemplo disso ocorreu em 20 de junho de 2024, quando Pedro Longo e Luiz Gonzaga receberam uma comitiva de empresas, promovida pela OCB/AC, que visitou o estado para apresentar um portfólio de projetos de financiamento voltados a cooperativas.

Apesar dessa atuação externa, a Frencoop realizou poucas atividades dentro da Assembleia Legislativa. De fato, foi identificado apenas um evento oficialmente promovido pela frente, ocorrido em dezembro de 2022. Não há registros de reuniões internas regulares nem de mecanismos formais de comunicação entre seus membros.

Silvio Cascione (2018), ao analisar o funcionamento de diversas frentes parlamentares na Câmara dos Deputados, propôs uma metodologia para mensurar seu grau de institucionalização, baseada em oito critérios: (1) se a frente precede a atual legislatura; (2) se precede norma do registro; (3) se houve troca de liderança desde sua criação; (4) se mais de um parlamentar utiliza tempo de fala em nome da frente; (5) se membros se reúnem regularmente; (6) se promove eventos; (7) se possui coordenadores regionais ou temáticos; (8) se possui assessoria externa.

Aplicando essa metodologia à Frencoop da Aleac, observa-se um baixo grau de institucionalização. Apenas dois dos critérios são claramente atendidos: (1) a existência anterior à legislatura atual e (4) a utilização de tempo de fala por mais de um parlamentar em nome da frente. Poderíamos considerar também o critério (6), caso os eventos externos promovidos pela OCB, com presença constante da Frencoop, sejam interpretados como correalizações. Ainda assim, o número de critérios atendidos (dois ou três) permanece abaixo da média observada por Cascione para frentes parlamentares na Câmara dos Deputados, que foi de 3,8.

Constata-se, portanto, que a principal função desempenhada pela Frencoop foi a de servir como um canal de aproximação entre parlamentares — especialmente seu coordenador — e um grupo de interesse externo específico: a OCB/AC. Sua formalização assume, nesse sentido, um papel mais simbólico do que efetivamente institucional, não tendo gerado impactos significativos sobre a coordenação de ações no processo legislativo.

As atividades da frente concentraram-se majoritariamente fora do espaço institucional da Aleac, com a OCB/AC desempenhando papel central nas articulações. Isso está em consonância com as expectativas da literatura especializada, segundo a qual, em parlamentos de menor porte, frentes parlamentares tendem a desempenhar predominantemente a função de sinalização política, com menor relevância para os papéis coordenativo e informacional.

Para a OCB/AC, a existência da Frencoop configura um canal privilegiado de acesso aos tomadores de decisão no estado, especialmente aos membros da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Acre.

4 Conclusões

Ao longo deste capítulo foram identificadas evidências que corroboram a expectativa de uma atuação legislativa limitada das frentes parlamentares em contextos subnacionais, com predomínio da função de sinalização no caso da Frente Parlamentar de Apoio ao Cooperativismo na Assembleia Legislativa do Estado do Acre (Frencoop). A frente apresenta baixa institucionalização, não realiza encontros regulares e registra escassa atividade no interior da Aleac.

Vimos, sobretudo, que a Frencoop funcionou como um canal privilegiado

de comunicação entre a Organização das Cooperativas Brasileiras no Estado do Acre (OCB/AC) e um grupo influente de parlamentares da assembleia, especialmente membros da Mesa Diretora. O deputado Pedro Longo, que coordenou a frente em ambas as legislaturas desde sua criação, consolidou-se como interlocutor das pautas do cooperativismo, com atuação marcada pela participação recorrente em eventos promovidos pela OCB/AC fora do ambiente legislativo.

O número de estudos sobre frentes parlamentares em nível subnacional ainda é muito pequeno. A experiência da Frencoop na Aleac reforça a compreensão de que, em parlamentos menores, frentes parlamentares tendem a assumir funções mais simbólicas e estratégicas do que operacionais no processo legislativo. Sua principal utilidade parece residir na sinalização de alinhamento político e na construção de pontes com atores externos, mais do que na articulação legislativa propriamente dita. Assim, destacamos a importância de se avançar na investigação empírica sobre essas organizações, especialmente em contextos legislativos menos estudados, para compreender melhor suas formas de atuação, grau de institucionalização e efeitos políticos concretos.

Referências

AINSWORTH, S. H.; AKINS, F. The Informational Role of Caucuses in the U.S. Congress. **American Politics Quarterly**, Thousand Oaks, CA, USA, v. 25, n. 4, p. 407-430, out. 1997. DOI <https://doi.org/10.1177/1532673X9702500401>. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1532673X9702500401>. Acesso em: 11 ago. 2024.

CASCIONE, S. R. S. **Institucionalização e influência das frentes parlamentares no Congresso brasileiro**. 2018. 166 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: <http://repositorio2.unb.br/handle/10482/31903>. Acesso em: 5 abr. 2024.

CASCIONE, S.; ARAÚJO, S. M. V. G. de. Obstáculos para protagonismo das frentes parlamentares em coalizões presidenciais no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, PR, v. 27, n. 72, 20 maio 2020. DOI <https://doi.org/10.1590/1678-987319277205>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/HTxwRphyFSXCXSSNp54bHTh/?lang=pt>. Acesso em: 25 jul. 2024.

ECKMAN, S. J. **Congressional Member Organizations (CMOs) and Informal Member Groups: Their Purpose and Activities, History, and Formation**. USA: Congress, Washington, 2019. Disponível em: https://www.congress.gov/crs_external_products/IN/PDF/IN11036/IN11036.3.pdf. Acesso em: 8 ago. 2024.

MAHONEY, A. M. **Women take their place in state legislatures: The creation of women's caucuses**. Philadelphia, PA, EUA: Temple University Press, 2018.

MANES, M. de B. **Bancadas temáticas como alternativa para formação de base de apoio legislativa**: a relação entre o Executivo e a bancada ruralista na 56ª Legislatura. 2022. 77 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, dez. 2022. Disponível em: <https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/19432>. Acesso em: 10 ago. 2024.

MENDES, A. D. **A política da política de esporte**: uma análise da Frente Parlamentar do Esporte e da Comissão do Esporte da Câmara dos Deputados na 54ª Legislatura. 2017. 245 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/handle/1884/47553>. Acesso em: 10 maio 2024.

NEDERGAARD, P.; JENSEN, M. D. The anatomy of Intergroups – network governance in the political engine room of the European Parliament. **Policy Studies**, v. 35, n. 2, p. 192-209, 4 mar. 2014. DOI <https://doi.org/10.1080/01442872.2013.875146>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01442872.2013.875146>. Acesso em: 25 jul. 2024.

RINGE, N.; VICTOR, J. **Bridging the Information Gap**: Legislative Member Organizations as Social Networks in the United States and the European Union. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2013.

SILVA, R. S. e; ARAÚJO, S. M. V. G. de. Representações políticas alternativas no congresso nacional: uma proposta conceitual para compreender as frentes parlamentares. **Direito Público**, v. 16, n. 88, p. 232-256, 20 ago. 2019. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/3308>. Acesso em: 13 abr. 2024.

VICTOR, J. N.; RINGE, N. The Social Utility of Informal Institutions: Caucuses as Networks in the 110th U.S. House of Representatives. **American Politics Research**, v. 37, n. 5, p. 742-766, set. 2009. DOI <https://doi.org/10.1177/1532673X09337183>. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1532673X09337183>. Acesso em: 14 mar. 2024.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este livro é fruto de um esforço coletivo do Legal no Acre para organizar, produzir e disponibilizar dados e análises sobre a política acreana em perspectiva histórica e comparada. Ao longo das suas cinco partes e 16 capítulos, percorremos o funcionamento do sistema partidário e eleitoral, investigamos a relação entre Executivo e Legislativo em diferentes níveis, examinamos a produção legislativa estadual e municipal, analisamos padrões de reeleição e resultados de políticas públicas, e discutimos a trajetória de movimentos sociais e de conflitos fundiários e ambientais. A ênfase da parte V no cooperativismo se justifica por ele aparecer como uma dimensão estratégica de articulação econômica e social, conectando produtores locais, cadeias de valor sustentáveis e a própria atuação das frentes parlamentares, e revelando como formas associativas moldam tanto alternativas de desenvolvimento quanto disputas no interior do sistema político. Também acompanhamos a ação de frentes parlamentares e seus efeitos sobre a agenda do Congresso em temas sensíveis à realidade amazônica. Nessas considerações finais sintetizamos os principais achados, discutindo o que eles revelam sobre a dinâmica política do estado e projeta desafios e perspectivas para o futuro político e social do Acre.

A Parte I mostrou que as eleições gerais no Acre, de 1994 a 2022, apresentam regularidades e rupturas que dialogam com o cenário nacional, mas preservam especificidades regionais. Observa-se um sistema partidário caracterizado por ondas de concentração e dispersão, alternância entre blocos ideológicos e um peso relativamente maior de agremiações com enraizamento local. As eleições municipais de 2004 a 2020 reforçam esse diagnóstico ao revelar a coexistência de municípios com competição mais aberta e de municípios com domínio prolongado de poucas siglas. Ao mesmo tempo, persistem desigualdades de gênero e raça tanto na oferta de candidaturas quanto entre os eleitos, reiterando a necessidade de políticas de inclusão efetivas.

Outro ponto central foi o teste da hipótese de *coattail* reverso, segundo a qual vitórias no plano municipal podem irradiar efeitos positivos para as candidaturas do mesmo partido no plano legislativo. Os resultados sugerem conexões relevantes, ainda que heterogêneas, entre os ciclos municipais e os desempenhos nas eleições para assembleias legislativas e Câmara dos Deputados, indicando

que prefeitos competitivos funcionam como ativos políticos e cabos eleitorais de alto valor estratégico.

É digna de nota a trajetória do PT, que foi o partido mais presente nas disputas majoritárias para o Senado, participando de quase todas as eleições desde 1994, com exceção de 2014 – apenas MDB, PP e PSOL tiveram presença recorrente parecida, mas em menor grau. Nas eleições para governador, o partido também foi central. Jorge Viana venceu em 1998 e 2022, Binho Marques em 2006 e Tião Viana em 2010 e 2014, consolidando quase duas décadas de hegemonia petista. Essa sequência só foi quebrada em 2018, com a derrota de Tião Viana para Gladson Cameli (PP), marcando o crescimento da direita no estado, especialmente do PP. Nossa análise associa essa virada a uma mudança de preferências do eleitorado, mas também à reorganização da oferta eleitoral.

A Parte II trouxe contribuições originais ao sistematizar dados de 2007 a 2024 sobre a Assembleia Legislativa e, entre 2016 e 2024, sobre as câmaras de Rio Branco, Cruzeiro do Sul e Xapuri. No plano estadual, confirma-se a dominância do Executivo na aprovação de matérias, com variação de êxito por partido e por gênero dos propositores. No plano municipal, o panorama é mais desigual: há câmaras em que o Executivo mantém altíssima taxa de sucesso e iniciativa, e outras em que o Legislativo ganha relevo, com maior densidade de proposições próprias e menor assimetria de poder.

Mesmo onde há forte presença de proposições honoríficas e simbólicas, o conjunto da produção não se esgota nesse tipo de iniciativa. Em Cruzeiro do Sul, Rio Branco e Xapuri, o Legislativo também apresenta matérias substantivas — políticas e administrativas, saúde, educação, direitos humanos — que compõem parte visível da agenda local. O estudo sobre a atuação das vereadoras mostrou padrão de sub-representação persistente, mas, quando presentes, as mulheres concentram esforços em pautas de saúde e direitos humanos e, em certos períodos e localidades, alcançam produtividade proporcionalmente superior à sua presença numérica nas cadeiras. O achado tem implicações para a agenda de inclusão e para o desenho institucional de comissões, distribuição de relatorias e acesso a recursos do mandato.

Três eixos foram examinados na Parte III do livro. O primeiro revelou que a taxa de sucesso de incumbentes nas eleições de 2024 atingiu um patamar muito elevado no Acre (92%), acima da média da Amazônia Legal e do restante do Bra-

sil. Esse desempenho sinaliza uma revalorização da continuidade administrativa em contextos de maior estabilidade e de maior capacidade de investimento local, inclusive por meio de emendas parlamentares e transferências extraordinárias. O segundo eixo comparou resultados de políticas públicas em educação (IDEB), saúde (pré-natal adequado e cobertura da atenção básica), saneamento (acesso à água potável), transportes (custos de mobilidade) e segurança (mortes violentas e feminicídios). Os resultados evidenciam avanços no tempo, mas também um hiato persistente entre os municípios acreanos e a média nacional, sugerindo condicionantes estruturais e de capacidade estatal. O terceiro eixo analisou a tributação e a composição da administração pública municipal, destacando a dependência de transferências intergovernamentais e o baixo índice de autonomia fiscal da maioria dos municípios — com Rio Branco como exceção positiva em 2021 —, o que impõe limites à agenda de investimentos e à inovação em políticas locais.

Na Parte IV reconstruímos a trajetória que levou à substituição gradual do extrativismo tradicional no Acre pela expansão da pecuária extensiva a partir da década de 1970. Essa transição reordenou os atores, as coalizões e as clivagens territoriais, ao mesmo tempo em que redesenhou o uso do solo e reconfigurou conflitos. O legado do movimento dos seringueiros — que teve em Chico Mendes sua referência maior e moldou uma gramática política de defesa da floresta com participação comunitária — convive hoje com a pressão pela abertura de áreas para atividades agropecuárias e com a desmobilização de bases sociais que outra sustentaram a agenda extrativista.

A trajetória da Reserva Extrativista Chico Mendes é emblemática: inicialmente, atenuou a pressão sobre a floresta e assegurou direitos territoriais e modos de vida, mas enfrenta hoje desafios de fiscalização, alternativas econômicas sustentáveis e conflitos fundiários e políticos. A tensão entre conservação e expansão agropecuária ganhou expressão recente na polarização em torno da Operação Suquarana e na elevação do Índice de Pressão Econômica sobre a Floresta (IPF) após 2021, em municípios com Resex, sinalizando mudança de patamar das pressões e disputas.

Por fim, a Parte V mapeou a atuação de frentes como a Frencoop e a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), revelando alta sobreposição de membros e a centralidade desses atores na proposição de matérias de agropecuária, de meio ambiente e de cooperativismo. Membros da Frencoop responderam por mais de 70% das proposições em agropecuária (2019-2025) e, também, se destacaram em

meio ambiente, com elevada incidência de proposições de autoria conjunta entre as duas frentes. Embora a assinatura de frentes não implique ação coordenada automática, a evidência de que um pequeno grupo de dirigentes responde por grande parte da produção sugere concentração de iniciativa e capacidade de agenda, com efeitos potenciais sobre a trajetória regulatória de setores-chave da Amazônia.

Os resultados deste livro compõem um retrato de um sistema político que oscila entre forças de continuidade — reeleição elevada, estruturas partidárias consolidadas em certos municípios, protagonismo do Executivo na produção legislativa — e impulsos de mudança — alternância de coalizões, ativação de novas pautas e recomposição de alianças conforme variações do ciclo econômico, de políticas de transferência e de conjunturas nacionais. A dominância do Executivo nas agendas legislativas é uma regularidade, mas não uma fatalidade: quando a competição partidária local se intensifica e quando o Legislativo dispõe de informação, assessoria técnica e acesso a dados, sua taxa de sucesso e sua capacidade de agenda aumentam.

A presença de proposições simbólicas não deve ser interpretada como sinônimo de irrelevância do Legislativo municipal. Elas coexistem com iniciativas substantivas e, em alguns casos, funciona como moeda política para a governabilidade, sem impedir a tramitação de matérias com potencial de impacto social. Essa ambivalência ajuda a explicar por que câmaras com elevada produção simbólica ainda aprovam legislação relevante de política pública.

A sub-representação de mulheres, ao lado da baixa presença de pessoas negras e indígenas em cargos eletivos, impõe perdas de qualidade democrática e de capacidade de resposta. As análises mostraram que, onde as vereadoras estão presentes, elas concentram energia em direitos humanos e saúde, e podem apresentar produtividade acima de sua participação em cadeiras. Isso sugere que ampliar a presença de mulheres e de grupos sub-representados não é apenas uma questão normativo-democrática: trata-se de uma intervenção capaz de deslocar a agenda e difundir novos padrões de responsividade, sobretudo em políticas sociais que afetam diretamente a vida cotidiana nos municípios acreanos.

A experiência comparada de políticas públicas alerta para o papel crítico da capacidade estatal e da coordenação intergovernamental. A dependência de transferências, os custos logísticos elevados, a dispersão territorial e a pressão ambiental reiteram que a governança, no Acre, é indissociável da qualificação téc-

nica, da informação pública de qualidade e do planejamento de médio prazo. Em municípios com maior autonomia fiscal e melhor estrutura administrativa, a probabilidade de coordenação intersetorial e a continuidade de programas é maior. Onde a autonomia é baixa, a volatilidade orçamentária tende a induzir agendas de curto prazo, priorizando obras visíveis e de rápido retorno eleitoral em detrimento de políticas de ciclo longo, como a educação, o saneamento e a prevenção da violência de gênero.

Os achados sobre a reconfiguração fundiária e sobre a Resex Chico Mendes iluminam a centralidade do território na política acreana. A disputa por terra, o avanço da fronteira agropecuária e a proteção da floresta formam um triângulo de tensões que se atualiza a cada ciclo econômico. Em contextos de preço alto de commodities e de sinais ambíguos das políticas federais e estaduais, pressões sobre áreas protegidas tendem a aumentar, ampliando o custo político da fiscalização e exigindo respostas que vão além da coerção: inclusão produtiva, crédito de transição, assistência técnica, valorização de cadeias de bioeconomia e instrumentos de pagamento por serviços ambientais. Na ausência de alternativas econômicas reais, a defesa da floresta perde sustentação social e política.

A partir do que aprendemos com as análises deste livro, é possível concluir que a agenda de futuro começa pelo fortalecimento institucional dos municípios. Isso envolve: (a) consolidar rotinas de planejamento plurianual baseadas em evidências; (b) profissionalizar carreiras, com incentivos ao desempenho e formação continuada; (c) ampliar a autonomia fiscal por meio de modernização cadastral, combate à sonegação e atualização das plantas genéricas de valores; (d) desenvolver consórcios intermunicipais para a realização de compras públicas, a regionalização da saúde, a gestão de resíduos e sistemas de informação; e (e) aperfeiçoar a transparência ativa, de modo a reduzir assimetrias de informação e permitir maior controle social.

A experiência comparada mostra que municípios com melhor capacidade administrativa tendem a utilizar com mais eficiência as transferências e as emendas, a qualificar a execução das políticas e a mitigar a volatilidade política. No Acre, onde a escala demográfica é reduzida e os custos de provisão de serviços são elevados, a cooperação intermunicipal constitui condição para ganhos de eficiência e continuidade administrativa.

Para conciliar o desenvolvimento e a preservação, é preciso aproximar o crédito, a assistência técnica e a inovação às realidades produtivas do Acre. A intensificação sustentável da pecuária, a recuperação de áreas degradadas, a agregação de valor à castanha e ao açaí, o manejo florestal comunitário e os mecanismos de pagamento por serviços ambientais devem compor um portfólio integrado de políticas, alinhado aos mercados que remunerem atributos ambientais. As experiências de cooperativismo — tema explorado na Parte V — podem ser alavancas importantes, desde que combinadas com governança transparente, prestação de contas e inserção em cadeias que remunerem por qualidade, rastreabilidade e baixo carbono.

No plano regulatório, é estratégico harmonizar a legislação estadual e municipal de uso do solo com instrumentos federais, apoiar sistemas de licenciamento ágeis e previsíveis e assegurar que áreas protegidas disponham de meios materiais para fiscalização e gestão participativa. Sem previsibilidade regulatória e sem segurança jurídica, bons projetos ficam paralisados; sem alternativas econômicas, a conservação é percebida como custo.

Os indicadores educacionais do Acre caminharam positivamente no período analisado, mas permanecem aquém da média nacional. A priorização da alfabetização na idade certa, a recuperação de aprendizagem pós-pandemia e a valorização de professores de escolas rurais e ribeirinhas são frentes críticas. Em saúde, ações de atenção básica com foco em pré-natal adequado, saúde indígena e prevenção de doenças crônicas devem integrar estratégias territoriais, considerando distância, mobilidade e sazonalidade. A proteção social, por sua vez, precisa dialogar com a economia real: qualificação profissional para cadeias sustentáveis, fomento a microempreendimentos e políticas de juventude conectadas à cultura e ao esporte podem reduzir as vulnerabilidades e a violência.

Para enfrentar a sub-representação de mulheres, negros e indígenas, é necessário combinar políticas partidárias (recrutamento ativo, financiamento e treinamento), arranjos institucionais (regras de distribuição de recursos e tempo de mídia, fiscalização de cumprimento de cotas) e mecanismos participativos que tragam mais vozes para o processo decisório local. Assembleias cidadãs, orçamento participativo digital e conselhos com paridade e rotatividade podem renovar a agenda municipal e melhorar a responsividade.

Também é promissor aproximar a sociedade de evidências e dados. O trabalho do Legal oferece bases abertas, padronizadas e reutilizáveis sobre eleições e produção legislativa. Quando imprensa, movimentos sociais e cidadãos acessam e reinterpretam esses dados, criam-se novas formas de escrutínio público, diminuem-se assimetrias de informação e amplia-se a capacidade de cobrança de resultados.

A dominância do Executivo na produção legislativa é um traço recorrente, mas pode ser modulada por desenho institucional e incentivos. Câmaras que estruturam comissões temáticas ativas, agendas anuais pactuadas e regras transparentes de distribuição de relatorias tendem a qualificar o debate e a reduzir conflitos *ad hoc*. A governabilidade saudável não é sinônimo de submissão do Legislativo, e sim de cooperação baseada em informação, metas compartilhadas e prestação de contas.

A experiência recente mostra que quando a oposição dispõe de dados e instrumentos de fiscalização técnica, consegue pautar agendas e melhorar a qualidade das políticas, mesmo em minoria. No contexto acreano, com partidos governistas fortes em vários municípios, esse é um caminho para evitar a acomodação e ampliar a *accountability*.

Os capítulos sobre a Resex Chico Mendes e sobre a reconfiguração fundiária indicam que a política ambiental precisa ser pensada como política econômica e social, não apenas como regulação restritiva. Coalizões amplas — governo, produtores, movimentos sociais, universidades, cooperativas e setor privado — podem viabilizar cadeias sustentáveis quando há objetivos claros (redução de desmatamento, aumento de renda local, diversificação produtiva), métricas verificáveis e mecanismos de repartição de benefícios. Em perspectiva, a bioeconomia acreana terá mais chances onde houver arranjos de governança territorial, crédito orientado e compras públicas que deem escala a produtos regionais.

Esta coletânea demonstra que a institucionalização de rotinas de coleta, limpeza e publicação de bases de dados de qualidade é condição para elevar o padrão do debate público. O esforço do Legal — como a construção de bases de produção legislativa municipal, indicadores de políticas e séries eleitorais — reduz custos de pesquisa, permite replicação e amplia o alcance social do conhecimento. Para avançar, sugerimos uma agenda com quatro linhas principais:

(i) Expandir a cobertura municipal das bases legislativas, padronizando taxonomias temáticas e metadados e integrando-os a repositórios abertos; (ii) acompanhar sistematicamente a execução orçamentária e o ciclo de políticas setoriais com indicadores comparáveis; (iii) conectar dados eleitorais e de políticas a indicadores ambientais e fundiários, permitindo testar mecanismos causais entre mudanças de uso do solo, pressão econômica e comportamento político; (iv) promover a formação continuada para gestores e sociedade civil no uso dessas bases, com cursos, laboratórios e parcerias com escolas do Legislativo e escolas de governo.

Ao mesmo tempo, é desejável estimular estudos qualitativos — etnografias, histórias de vida, análises de redes de atores — que capturem dimensões não observáveis nos bancos de dados, como normas informais, valores, crenças e repertórios de ação coletiva. A política acreana, forjada no encontro entre floresta, cidade e fronteira, requer métodos mistos para ser compreendida em sua densidade.

Este livro não se pretende definitivo: abre portas, organiza informações antes dispersas e convida à crítica e ao aperfeiçoamento de métodos e interpretações. O Acre tem, ao mesmo tempo, gargalos severos e ativos singulares: capital social construído por movimentos que projetaram o estado ao mundo; patrimônio ambiental de importância planetária; uma juventude que circula entre cidade, floresta e redes digitais; e um conjunto crescente de dados públicos que permitem que a sociedade acompanhe e cobre resultados. O papel do Legal, como plataforma de ciência pública e diálogo, é continuar transformando informação em capacidade de ação.

Que estas páginas sirvam como instrumento de trabalho para pesquisadores, jornalistas, gestores e cidadãos. E que contribuam, ainda, para a construção de uma política capaz de honrar o passado, enfrentar o presente e abrir o futuro — com democracia, justiça social e floresta em pé.

SOBRE OS AUTORES

Bruno Marques Schaefer

Professor e pesquisador do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (Iesp) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj). Doutor e mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), onde também se graduou em Ciências Sociais (bacharelado e licenciatura). Co-coordena o Laboratório de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Eleições (Mape) do Iesp-Uerj.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9571650216784483>

Djair Durand Ramalho Frade

Professor e pesquisador do Centro de Ciências Exatas e Tecnológicas (CCET) Universidade Federal do Acre (Ufac). Doutor e mestre em Agronomia (Estatística e Experimentação Agronômica) pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (USP). Graduado em Estatística pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB).

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9470638194869202>

Francisco Afonso Nepomuceno

Professor no Centro de Filosofia e Ciências Humanas (CFCH) da Universidade Federal do Acre (Ufac). Doutorando em programa de pós-graduação da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestre em História pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Graduado em Tecnologia da Construção Civil e em Ciência Política pela Ufac.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8049151239817275>

Ivan Henrique de Mattos e Silva

Professor de Ciência Política da Universidade Federal do Amapá (Unifap). Doutor e mestre em Ciência Política e graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Vice coordenador do Laboratório de Estudos Geopolíticos da Amazônia Legal (Legal).

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3755380812511630>

Manoel Valdemiro Francalino da Rocha

Mestre em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (Iesp) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Graduado em Ciência Política e em Tecnologia da Construção Civil pela Universidade Federal do Acre (Ufac).

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2538939169636800>

Matteo de Barros Manes

Doutorando e Mestre em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (Iesp) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Graduado em Defesa e Gestão Estratégica Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e em Design Gráfico (foco em Design Digital) pelo Instituto Infnet do Rio de Janeiro.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0791485941309989>

Orlando Sabino da Costa Filho

Doutor em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos e Mestre em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Graduado em Economia pela Universidade Federal do Acre (Ufac). Coordenou o Observatório do Desenvolvimento do Fórum Empresarial de Inovação e Desenvolvimento do Acre.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9267908480338841>

Sabrina Miranda Areco

Professora e pesquisadora da Universidade Estadual do Maranhão (Uema). Doutora em Ciência Política pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (IFCH/Unicamp), com período como pesquisadora-visitante na *Maison des Sciences de l'Homme de Dijon* (França). É mestre em Educação e graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS).

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0563997974086021>

SOBRE OS ORGANIZADORES

Luci Maria Teston

Professora e pesquisadora no Centro de Filosofia e Ciências Humanas (CFCH) da Universidade Federal do Acre (Ufac). Doutora em Ciências pela Universidade de São Paulo (USP). Mestra em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj). Graduada em Direito pela Universidade Federal do Acre (Ufac), em Administração, pela Universidade de Brasília (UnB), em Comunicação Social com habilitação em Jornalismo pela Universidade Comunitária Regional de Chapecó (Unochapecó) e em Gestão de Cooperativas pelo Instituto Superior de Administração e Economia do Mercosul (Isae). Coordena o Laboratório de Estudos Geopolíticos da Amazônia Legal (Legal) no Acre.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6738944947882146>

João Feres Júnior

Professor titular de Ciência Política e pesquisador do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (Iesp) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Doutor e mestre em Ciência Política pela *City University of New York, Graduate Center*. Mestre em Filosofia e graduado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Coordena o Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa (GEMAA), o Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB) e o Laboratório de Estudos de Mídia e Esfera Pública (LEMEP).

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4890516395721831>

