

Análise das Histórias Ambientais nas Mensagens presidenciais ao Congresso: Aplicação da *Narrative Policy Framework*

José Flávio dos Santos Lopes¹

Laura Castanho Teruel²

Resumo

Esse trabalho pretende analisar e comparar narrativas políticas presentes nas Mensagens ao Congresso Nacional dos presidentes brasileiros de 1992 a 2019. Usando o *Narrative Policy Framework* (NPF), como ferramenta teórica e metodológica, destacando que narrativas são importantes no processo de formulação de políticas públicas e que podem ser mensuradas, podendo ainda ser investigadas em vários tipos de documentos, inclusive documentos públicos. Com o auxílio do Nvivo versão 11 um processo de categorização foi realizado para identificar conceitos da abordagem como soluções, problemas e personagens com o objetivo de reconstruir as narrativas presidenciais sobre o tema do meio ambiente nas Mensagens ao Congresso para comparar narrativas dos presidentes brasileiros. Inicialmente, os códigos foram definidos a partir da literatura do NPF (soluções, problemas, personagens), e categorias como “criação de programas e projetos”, “desmatamento da Amazônia”, “cooperação interministeriais” foram definidas a partir de uma leitura em todo corpus documental. Resultados preliminares mostram que os presidentes brasileiros focam em contar suas histórias, apresentando as soluções como principal argumento presente sobre o tema do meio ambiente (84 referências), e que o governo federal é o principal responsável por propor essas soluções, sendo, dessa forma, considerado o herói presente nessas histórias.

Palavras-chaves: Narrativas políticas, Meio Ambiente, Presidente.

CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA DE PESQUISA

O tema do meio ambiente se destacou no mundo inteiro desde a conferência ocorrida em Estocolmo, em 1972, que ficou conhecida como “A Conferência das Nações Unidas”. Como destacam Bursztyn e Bursztyn (2012, p. 85), essa conferência foi “um marco nas relações internacionais, na medida em que inseriu a questão ambiental no cenário político internacional e estabeleceu o seu vínculo com o tema do desenvolvimento”. Assim, conceitos como desenvolvimento econômico e meio ambiente começaram a andar lado a lado.

¹ Mestrando em Gestão de Políticas Públicas - EACH-USP, e-mail: j.flavioosantos@usp.br

² Mestranda em Gestão de Políticas Públicas - EACH-USP, e-mail: lauracastanho@usp.br

No Brasil, o tema do meio ambiente se fortaleceu a partir do ano de 1992, quando, no governo Fernando Collor de Mello, ocorreu, na cidade do Rio de Janeiro, a ECO-92, organizada pela ONU. Assim, trouxe para o contexto nacional as principais preocupações acerca do meio ambiente, suscitando o interesse de acadêmicos, sociedade civil, empresas privadas e chefes de Estado (Moura, 2016; Pádua, 2012).

Apresentando uma breve relevância do tema do meio ambiente para o Brasil e o mundo, torna-se viável compreender esse tema através de lentes analíticas de políticas públicas. Optou-se por uma realização de aplicação teórica e metodológica do *Narrative Policy Framework* (NPF) que destaca as narrativas como sendo relevantes para o processo de formulação de políticas, e que narrativas podem ser analisadas de forma empírica (Jones *et al.*, 2022, 2023). Outro destaque está relacionado ao referente político escolhido para a pesquisa. O meio ambiente ainda é o principal tema de investigação dos estudos sobre narrativas de políticas no contexto internacional. Em uma revisão, pesquisadores reforçaram esse argumento, indicando que 33,9% dos estudos que utilizavam o NPF focalizaram o meio ambiente em suas pesquisas (Schlaufer *et al.*, 2022).

OBJETIVO

O objetivo central desta pesquisa visa comparar narrativas políticas dos presidentes brasileiros sobre o tema do meio ambiente nas Mensagens ao Congresso Nacional. Este documento, cuja finalidade é apresentar ao Legislativo um panorama da situação do país e das mais diversas políticas públicas sob responsabilidade do presidente da República, é considerado um forte indicador de atenção sobre temas relacionados a políticas públicas e já foi analisado em estudos nacionais (Andrade; Brasil; Capella, 2022; Capella; Brasil, 2022). Devido à sua periodicidade anual e às prerrogativas constitucionais, constitui uma fonte importante para identificar as prioridades do governo e, assim, pode ser considerado um conjunto de documentos para conseguir analisar as narrativas políticas dos presidentes da República.

METODOLOGIA

Foi realizada uma análise de conteúdo categorial nas Mensagens ao Congresso principalmente, para verificar a existência de elementos (soluções, problemas e personagens) que compõem o *Narrative Policy Framework* sobre o tema do meio ambiente pelos

presidentes brasileiros (Sampaio; Lycarião, 2021). Esse método já se mostrou eficaz para analisar temas específicos, como a política externa brasileira (Silva; Hernández, 2020).

Foram escolhidos sete documentos para esta análise abrangendo os anos de 1992 até 2019, sendo eles: **Fernando Collor (1992)**, **Itamar Franco (1993)**, **FHC (1995)**, **Lula (2003)**, **Dilma (2011)**, **Temer (2017)** e **Bolsonaro (2019)**. Com o auxílio do *Nvivo versão 11*, os códigos e categorias foram aplicados dentro da parte do documento que falava – que neste caso, se referem à nossa unidade de análise - sobre o tema do meio ambiente. Os códigos e suas respectivas categorias estão no quadro abaixo.

Quadro 1: Códigos e categorias baseado no *Narrative Policy Framework*

Código	Categorias
Solução	Acordos internacionais
	Criação de programas e projetos
	Desenvolvimento econômico
	Participação da sociedade
	Pesquisa e educação ambiental
Problemas	Desmatamento da Amazônia legal
	Destruição dos ecossistemas
	Poluição e degradação ambiental
	Problemas sociais
Herói	Governo nacional
Aliados	Bancos
	Instituições do exterior
	Outros órgãos e ministérios setoriais

Fonte: Elaboração própria

SÍNTESE DOS RESULTADOS

O principal código presente em todas as unidades de coleta foi o relacionado ao código “**solução**”, em todas as sete unidades de coleta categorizadas. O segundo código mais presente nas Mensagens ao Congresso foi o de “**problemas**”, ao longo da unidade de análise. Os dois códigos que também mais apareceram durante o processo de codificação foram “**aliados**” e “**herói**”. Como pode ser visto na Tabela 1, a quantidade dos códigos ocorre nas sete mensagens de cada presidente.

Tabela 1: Quantidades de códigos por unidade de análise

	M_C	M_C	M_C	M_C	M_C	M_C	M_C
	1992	1993	1995	2003	2011	2017	2019
Solução	28	15	8	15	9	8	1
Problema	3	3	4	14	6	11	1
Aliados	4	12	3	10	7	4	-
Herói	9	6	3	4	3	5	-

Nota: M_C significa Mensagem ao Congresso

Os presidentes brasileiros demonstram preocupação em como vão resolver os problemas, partindo da proposta de soluções. A categoria que mais apareceu nas unidades de análise foi **“criação de programas e projetos”**, exceto na mensagem do presidente Bolsonaro, em 2019, que dedicou pouca atenção ao tema do meio ambiente em seu documento e o denominou **“Clima”**. Também foi verificada, no ano de 1993, a persistência da **“criação de programas e projetos”**, quando Itamar Franco destacou a gestão de programas como PREVFOGO, PRONACOP e PRONCOVE, alguns dos principais destaques trazidos pelo presidente em exercício. Dessa forma, a criação de programas para solucionar as categorias do código de **“problemas”**, destacando **“desastres ambientais”**, **“desmatamento da Amazônia Legal”** e **“poluição e degradação ambiental”**, foi a solução proposta por esse chefe de governo.

Outra categoria que teve mais destaque como solução proposta pelos presidentes brasileiros refere-se à **“pesquisa e educação ambiental”**, demonstrando a preocupação com o processo da pesquisa científica para o desenvolvimento do tema do meio ambiente no Brasil. No que se refere aos problemas apresentados pelos presidentes, a categoria que mais apareceu foi **“desmatamento da Amazônia Legal”**, com destaque para três presidentes – Lula, Dilma e Temer. Na primeira mensagem do presidente Lula, uma preocupação que foi identificada e considerada em seu governo refere-se aos **“problemas sociais”**. Para resolver os problemas e trazer soluções, é necessário que exista um grupo ou pessoa que tente resolver essas questões, sendo o **“herói”**. Nos documentos analisados, os presidentes apresentam o **“Governo”** como a principal categoria responsável por propor soluções. No apoio para ajudar a resolver os problemas, as principais categorias foram **“outros órgãos ministeriais”**, **“instituições do exterior”** e **“bancos”**.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, M. P.; BRASIL, F.; CAPELLA, A. C. Agenda governamental brasileira: discursos presidenciais e Mensagens ao Congresso (1995-2014). **Revista Agenda Política**, v. 9, n. 1, p. 280–306, 2022.

BURSZTYN, M. A.; BURSZTYN, M. **Fundamentos de política e gestão ambiental: caminhos para a sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G. Prioridades em políticas públicas: Mensagens ao Congresso Nacional na agenda governamental 1991/2020. **Revista de Sociologia e Política**, v. 30, p. e017, 2022.

JONES, M. D. et al. The narrative policy framework. In: WEIBLE, C. M. (Org.). **Theories of the policy process**. 5. ed. New York: Routledge, 2023. p. 161-195.

JONES, M. D. *et al.* Conducting Narrative Policy Framework Research. *In*: WEIBLE, C. M.; WORKMAN, S. **Methods of the Policy Process**. 1. ed. New York: Routledge, 2022. p. 137–180.

MOURA, A. M. M. Trajetória na política ambiental federal no Brasil. In: MOURA, A. M. M. (Org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2016. p. 13-43.

PÁDUA, J. A. Environmentalism in Brazil: a historical perspective. In: MCNEILL, J. R.; MAULDIN, E. S. (Org.). **A companion to global environmental history**. Malden: Wiley-Blackwell, 2012. p. 453-473.

SAMPAIO, R. C.; LYCARIÃO, D. **Análise de conteúdo categorial: manual de aplicação**. Brasília, DF: ENAP, 2021.

SCHLAUFER, C. et al. The narrative policy framework: a traveler's guide to policy stories. **Politische Vierteljahresschrift**, v. 63, n. 2, p. 249-273, 2022.

SILVA, D. C. D.; HERNÁNDEZ, L. G. Aplicação metodológica da análise de conteúdo em pesquisas de análise de política externa. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, DF, n. 33, p. e218584, 2020.