

## PARLAMENTO COMO PROMOTOR DE DESENVOLVIMENTO<sup>1</sup>

*Antonio Carlos Mendes Thame*

### 1. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL QUE QUEREMOS

Neste trabalho será analisado o papel do Parlamento como indutor do desenvolvimento, mantendo e aumentando a sustentabilidade de nosso modelo econômico. De acordo com o Relatório Brundtland, Nosso Futuro Comum, publicado em 1987, desenvolvimento sustentável é o que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas futuras necessidades.

O Brasil, embora disponha de um parque industrial considerável que abastece principalmente o mercado interno, é considerado o principal “celeiro agrícola” do mundo. E a área destinada à agricultura é ainda pequena, relativamente à de países como China e Estados Unidos, pois apenas 20% do território brasileiro destina-se à essa atividade.

Desde a colonização brasileira, a opção agroexportadora dominou a economia nacional com a cana-de-açúcar, após ela, o café, primeiro no Vale do Ribeira e, em seguida, no Oeste Paulista, dominou a pauta exportadora e financiou a industrialização forçada por políticas públicas desenvolvimentistas relativamente constantes desde Getúlio Vargas até o milagre econômico. Também foram bens agrícolas com participação expressiva na balança comer-

---

1 Colaboraram com a elaboração do presente artigo Danielle Mendes Thame Denny e Paulo Novais.



cial brasileira o algodão, no Maranhão, o cacau, no sul da Bahia, e a borracha, na Amazônia.

Ainda hoje, a exportação brasileira é capitaneada por produtos agrícolas, com mais destaque para a soja e seus derivados. Embora a agricultura componha parcela bem menor do PIB, em virtude da diversificação da economia brasileira, que inclui até produtos de alto valor agregado, como os aviões da Embraer, ainda é da comercialização de recursos naturais a maior fonte de divisas.

A equatorialidade e tropicalidade do Brasil, com alta incidência de luz solar e a abundância de recursos hídricos favorecem a agricultura brasileira. Mas o grande diferencial é o investimento em ciência e tecnologia. Estima-se que o sucesso agrícola seja dependente 15 % da natureza e 85% de conhecimento, tecnologia, financiamento, transporte, logística, serviço, capital humano e capital social.

Na década de 1940, a Revolução Verde melhorou o maquinário, os defensivos e os fertilizantes. Nos anos de 1970, os complexos agroindustriais melhoraram o processo de produção agrícola e o beneficiamento dos produtos. A agroindústria acelerou os tempos da natureza, ao introduzir o meio técnico-científico-informacional (SANTOS, 2001: 54) no campo. No Brasil, a contribuição da Escola Superior de Agricultura, do Instituto Agronômico de Campinas e a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA, em 1972, foram fundamentais para esse processo.

Atualmente, a situação do Brasil é paradigmática dentro do desafio global de equacionar o crescimento econômico com a sustentabilidade socioambiental. Somos ricos em recursos naturais e diversidade biológica, mas sofremos com uma desigualdade social aviltante. As pressões da crescente população por desenvolvimento industrial precisam ser conduzidas para possibilidades socioambientalmente responsáveis.

Norman Borlaug, laureado com o Prêmio Nobel da Paz e um dos fundadores da Revolução Verde, considerava que estamos vivendo uma segunda revolução, à base de transgênicos e biotecnologias. A opção técnica pode não ser exatamente essa, mas sem dúvida têm de ser desenvolvidos modos de produção mais eficazes e menos degradantes ao meio ambiente, que sustentem o incremento da população mundial e respeitem o meio ambiente. O Brasil dispõe de uma significativa vantagem para liderar esse processo e aplicar políticas públicas indutoras do desenvolvimento sustentável.





## 2. O PAPEL DOS PARLAMENTOS

Para tratar do papel dos parlamentos como indutores do desenvolvimento econômico, social e político é importante destacar, preliminarmente, que cada parlamento nacional pode desempenhar os mais distintos papéis, das mais distintas formas: quer como atores de vanguarda, quer como fomentadores, quer como meros debatedores ou abonadores de propostas governamentais. Essas formas de atuação estão diretamente vinculadas a fatores como o sistema de governo, o regime político, o nível de desenvolvimento político-social, a história político-cultural do país e o nível econômico.

Para Johnson (2005), há pelo menos três estágios de desenvolvimento dos parlamentos. O primeiro se refere aos parlamentos que atuam como meros carimbadores das decisões políticas, geralmente tomadas em outro Poder ou em outras instâncias. O segundo se refere aos parlamentos debatedores, que exercem um papel de discussão sobre as propostas e políticas públicas, sem muito poder de influência. O terceiro refere-se aos parlamentos transformadores, que possuem uma atuação essencial no cenário político, atuando como protagonistas do desenvolvimento e instância necessária de concretização das políticas públicas. Do primeiro para o terceiro estágio há um crescimento, na ordem direta, tanto do nível de independência com relação aos demais Poderes, como no nível de complexidade da estrutura interna e de informação/capacitação de que necessitam.

De todo modo, a discussão sobre o papel dos parlamentos deve tomar como referência o nível de envolvimento e contribuição que se pode deles esperar, como órgão máximo da representação popular, para atuarem como protagonista do desenvolvimento, no sentido de atingir o estágio de “transformadores” ou indutores do progresso.

Vale, inicialmente, abordar os pontos essenciais que, a priori, se colocam como requisitos para que os parlamentos busquem o mínimo de estrutura política e material capaz de influenciar o desenvolvimento econômico-social do país, ou para que aperfeiçoem seu papel como fomentador do desenvolvimento. Desse modo, tanto para os países que tenham alcançado estabilidade para as suas instituições parlamentares, que atuam como protagonistas do desenvolvimento, como para aqueles cujos parlamentos ainda se encontram em estágio incipiente no processo de amadurecimento, alguns requisitos são essenciais:



- a) consciência do papel do parlamento como instituição essencial da democracia, bem como atuação voltada a valorizar e disseminar esse comportamento;
- b) consciência da necessidade de um parlamento forte, independente com relação aos demais Poderes, não subordinado ao Executivo;
- c) esforço focado na aquisição ou manutenção da emancipação política, baseada na credibilidade institucional e popular necessária para que seja ouvido e atendido;
- d) esforço para contribuir efetivamente com as políticas públicas do país, não somente discutindo propostas do governo, mas também apreciando, propondo alterações, realizando aperfeiçoamentos e sugerindo novas políticas de governo;
- e) exercício profícuo das prerrogativas constitucionais do parlamento, notadamente aquelas relativas à legislação, à fiscalização e à corresponsabilidade com as políticas governamentais;
- f) responsabilidade na produção legislativa, atentando especialmente para as reais necessidades da população e do Estado, na busca de um equilíbrio de interesses;
- g) fomento à dissociação entre interesses pessoais e partidários de seus membros e os interesses da nação;
- h) defesa da instituição, e não do mandato parlamentar, como preocupação suprema;
- i) valorização da transparência, como requisito para se alcançar credibilidade institucional e popular.

Todos esses requisitos se impõem para que os parlamentos passem a influenciar cada vez mais o cenário governamental, para além de suas fronteiras legislativas, de modo a alcançar prestígio e não ser ignorado no dinâmico sistema político que se mostra cada vez menos tolerante com omissões, negligências e incompetências. O ativismo judicial é o fato que evidencia essa afirmação, dado que vem tomando espaços cada vez maiores nos ordenamentos jurídicos, especialmente no brasileiro, como corolário do neoconstitucionalismo. Assim, os vácuos legislativos e executivos vêm sendo sistematicamente integrados por decisões do Poder Judiciário, em nome da efetividade das normas constitucionais e da necessidade de desenvolvimento.





O estágio geral de desenvolvimento da humanidade, considerando as inovações tecnológicas e científicas, além do desenvolvimento das democracias e exigências sociais, apresenta a cada dia um novo desafio. É, pois, essencial que o parlamento atue de forma a mais ampla possível, assumindo cada vez mais espaços democráticos e as instâncias de deliberação, quer mediante os instrumentos que já lhe são colocados à disposição pelo ordenamento jurídico, quer pela inovação ou uso de novos instrumentos de atuação política.

Como se sabe, a finalidade do Estado é, em última instância, promover o bem estar geral, que pode ser traduzido como um processo contínuo de desenvolvimento social. Este fim é perseguido mediante um conjunto de ações estatais, sem exclusão ou segregação de nenhum dos poderes, desde as edificações e obras públicas, passando pela administração dos recursos públicos, pelas ações de distribuição de riquezas, pela justiça das leis, pela defesa das instituições democráticas, pela democratização de oportunidades, pela atuação eficiente da justiça.

Nesse contexto, é engano ou ingenuidade achar que o mero papel de legislador, perante a separação dos poderes, na tradicional doutrina de Montesquieu, desvinculado do amplo espectro das necessidades do país, pode significar indução ao desenvolvimento. Ao contrário, há países em que o entrave ao desenvolvimento é exatamente a legislação. Isto também não significa que o parlamento seja o único ou o principal responsável, em face mesmo da realidade de cada país, tendo em vista que o Legislativo nada mais é do que uma das forças que compõem o espaço político e cuja amplitude de influência é resultante de um processo histórico e de uma realidade política.

Tradicionalmente, a função de promover o desenvolvimento do país esteve segregada ao Executivo, principalmente em países presidencialistas, nos moldes do Brasil, onde o sucesso – ou fracasso – econômico e os avanços – ou retrocessos – sociais são vistos como competência ou incompetência do Presidente da República.

Mas as experiências de outros países, especialmente daqueles que adotam o sistema parlamentarista, têm demonstrado que o compartilhamento de responsabilidades entre os três Poderes, especialmente entre o Executivo e o Legislativo, para promover o desenvolvimento, é o caminho a ser percorrido.

Desse modo, legislar é apenas uma das atribuições do parlamento que deve estar integrada a outras funções, outros compromissos e outras responsabilidades, dentre as quais:

- a) a necessidade de dividir responsabilidades pela governança do país, deixando de ser mero carimbador das propostas do governo, para realizar uma contribuição efetiva, através do debate, da inovação, do discurso e do aprimoramento das propostas;
- b) a fiscalização efetiva dos atos do poder Executivo, para impor uma preocupação maior ao Executivo e também provocar a correção de eventuais falhas cometidas;
- c) contribuição na elaboração do orçamento público, fazendo emergir necessidades não contempladas na proposta do Governo e propondo alterações necessárias para que alcance os fins pretendidos, com a máxima efetividade.

De notar que a própria função de legislar, que a princípio se esgotaria no procedimento legislativo, tem se alargado cada vez mais em torno de seu próprio objeto, a ponto de a Academia moderna desenvolver uma disciplina, ou ciência, específica, a legística, definida como ciência que trata da qualidade da norma jurídica, desde a concepção do projeto de lei até o término do processo legislativo, com o objetivo de construir boas leis para o bom direito. Sob essa perspectiva, o processo legislativo, caso não atente para os resultados da legislação, quer sociais, quer econômicos, quer administrativos, pode ao invés de contribuir, perturbar o ordenamento jurídico.

Desse modo, a atuação dos parlamentos, na atualidade, tende a ser orientada, cada vez mais, no sentido de observar se a lei em discussão trará avanços, se será viável do ponto de vista econômico, se ajusta-se à realidade social, se atende às metas de desenvolvimento do país. Aliado a isso está o esforço para conscientização da importância do parlamento nas democracias do mundo e sua influência não apenas em âmbito de legislação, mas em todas as áreas de atuação humana, incluindo pesquisas científicas, políticas públicas para erradicação da pobreza, lutas contra as epidemias, desenvolvimento e manutenção das democracias, combate à corrupção, além de outros grande temas mundiais da atualidade, como meio ambiente, desenvolvimento sustentável e defesa das minorias.

No entanto, uma atuação pró-ativa e propositiva demanda recursos, conhecimento e capacitação, nem sempre disponíveis nos parlamentos do mundo. Nesse sentido, o relatório do *Department for International Development* – DFID – destacou a importância de organizações, governamentais ou

não, que foquem atividades para favorecer o fortalecimento dos parlamentos de países em desenvolvimento. Destacou também as organizações multilaterais como:

- 1) World Bank Institute, cujas ações voltam-se ao reforço da capacitação e orientação dos parlamentos para distribuição e aplicação eficiente dos recursos públicos; a assessorar os parlamentos no exercício da representação a favor do desenvolvimento social e redução da pobreza; a patrocinar processos voltados ao aperfeiçoamento das atividades parlamentares, mediante treinamentos, seminários e workshops;
- 2) O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – UNDP (sigla em inglês), cujo programa de trabalho abrange auxílio aos parlamentos referente à organização interna e infra-estrutura, mediante capacitação, criação de bibliotecas, dentre outros;
- 3) O Instituto Internacional para a Democracia e Assessoria Eleitoral – I-IDEA (sigla em inglês); organismo intergovernamental focado na manutenção da democracia no mundo, cuja atuação se volta ao fortalecimento dos partidos políticos e dos sistemas eleitorais, como pontos cruciais para as democracias do mundo e para os parlamentos.

### 3. EXEMPLOS CONCRETOS NO CASO BRASILEIRO

Hoje, o Brasil conta com um Plano Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC (2008), uma Política Nacional de Mudanças Climáticas (Lei nº 12.187/2009) que estabelece metas voluntárias de redução de emissões de gases de efeito estufa – GEE (entre 36,1% e 38,9% até 2020), bem como um Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.014/2009), que formam com a Política Nacional de Resíduos Sólidos e a Lei Federal de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007) um arcabouço jurídico-institucional decisivo para o desenvolvimento sustentável.

Apesar disso, os instrumentos econômicos aplicáveis à gestão de recursos naturais são ainda muito incipientes no Brasil e possuem três principais funções: financiar os serviços de gestão; orientar o comportamento dos agentes (gestores públicos, população e o setor produtivo) para cumprimento das metas municipais, estaduais e federais; e internalizar no preço os impactos gerados.



A Lei Federal de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007) determina, em seu Capítulo VI, artigo 29, que haverá “para limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos: taxas ou tarifas e outros preços públicos, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades”. O uso desses instrumentos, porém, ainda está muito aquém do necessário, haja vista que 61,4% dos municípios brasileiros não cobram pela gestão dos resíduos sólidos e 35,7% possuem taxas vinculadas ao IPTU, Taxa de Limpeza Urbana, o que dificulta o controle do volume de resíduos produzidos pelos domicílios, pois deixa de implementar o princípio do poluidor-pagador.

Entre as funções das leis está a de pôr em prática políticas públicas de intervenção do Estado na atividade econômica de forma ordenada e coordenada. O sistema tributário nacional prevê tributos extrafiscais, cujo fim não é somente servir de veículo de arrecadação, mas também de realização dos princípios constitucionais, como a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, o desenvolvimento sustentável, a função socioambiental da propriedade, o princípio da precaução, da prevenção e do usuário-pagador.

Para esses tributos pode haver seletividade e progressividade, respeitando a não cumulatividade. Em outras palavras, pode haver tratamento tributário diferenciado de acordo com o impacto socioambiental que um bem ou serviço produza. Além desses tributos, é cabível a instituição de taxas pra financiar a fiscalização da administração pública, contribuições como CIDE (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico) para regular a economia verde e contribuições de melhoria ou empréstimos compulsórios para financiar obras públicas ambientais.

Incentivos à implementação de projetos do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo e REDD, bem como a instituição de um mercado interno de créditos de carbono também é uma possibilidade eficaz de fomento à economia verde. Atualmente esse mercado é internacional e submetido às metas voluntárias ou previstas no Protocolo de Kyoto

Também a regulação declaratória cria as ferramentas para a posterior aplicação. Um exemplo é o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, pelo qual se regulamentaram em um escopo mais moderno, no Brasil, áreas de preservação permanente, como estações ecológicas e áreas conservacionistas, como as florestas nacionais, a fim de conter o desmatamento.





#### 4. CONCLUSÃO

Contando com os requisitos inicialmente colocados para que os parlamentos exerçam um papel indutor do desenvolvimento, essas instituições poderão contribuir de forma singular para o avanço deste processo contínuo, assumindo posição de vanguarda e deixando o papel secundário de debatedor de propostas do Executivo. Nesse sentido, corrobora o *Portal para el Desarrollo Parlamentario*, quando destaca o papel do parlamento para o desenvolvimento:

*“Parlamentos têm uma responsabilidade crucial nas políticas de desenvolvimento local e nacional. Como resultado de suas funções representativa, legislativa e de controle, os Parlamentos podem implicar-se ativamente no desenvolvimento e na implementação de políticas e leis em favor dos pobres ou sensíveis às minorias e ao meio ambiente. Além disso, os parlamentos desempenham um papel fundamental na promoção e defesa dos direitos humanos e muitos deles têm se mostrado eficazes na recuperação e prevenção de crises. Idealmente, a missão do Parlamento não deve se limitar à interpretação estrita ou mero entendimento de seus deveres legais ou constitucionais (legislação, controle e representação). Uma visão mais ampla mostra que estas funções também são ferramentas essenciais de desenvolvimento que permitem aos parlamentos desempenhar um papel crucial como instituições fortes, dinâmicas e construtivas.”*

Desse modo, tem-se constatado que os parlamentos, perante complexas relações humanas, e com o Estado, vêm assumindo cada vez mais espaço na medida em que se capacitam, credenciam-se e mostram-se aptos a exercer influência nos processos político-sociais de construção do desenvolvimento. O parlamento passa a ver-se não como um Poder à parte, responsável por funções específicas, mas como componente corresponsável de todas as tarefas do Estado, dentro de um sistema amplo de governança, influenciando e contribuindo em todas as diversas frentes e áreas de atuação do Estado, dividindo responsabilidades pelas decisões no país e transformando-se em um verdadeiro indutor do desenvolvimento.

ANTONIO CARLOS MENDES THAME é Deputado Federal, advogado, agrônomo e professor licenciado Departamento de Economia da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo (ESALQ/USP). <http://www.mendesthame.com.br>; contato@mendesthame.com.br

DANIELLE MENDES THAME DENNY é advogada e pesquisadora de Comunicação na Contemporaneidade na Faculdade Cásper Líbero com o Grupo de Pesquisa Comunicação e Cultura do Ouvir. <http://lattes.cnpq.br/8898848038418809>. [danielle.denny@gmail.com](mailto:danielle.denny@gmail.com)

PAULO NOVAIS é Assessor Jurídico na Câmara dos Deputados. Bacharel em Direito e formado em Filosofia. Pós-graduado em Direito Público e em Direito Constitucional. Extensão em Direitos Humanos. Autor do Livro Regimento Interno Facilitado da Câmara dos Deputados.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABBAGNANO, Nicola. Dicionário de filosofia. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- ALMEIDA, Fernando. Experiências empresariais em sustentabilidade. Avanços, dificuldades e motivações de gestores e empresas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- ATALIBA, Geraldo. Hipótese de incidência tributária. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1989.
- BOBBIO, Norberto et al. Dicionário de política. 2. ed. Brasília: UnB, 1986
- DENNY, Ercílio A. Ética e Política I e II 2. ed. Capivari: Opinião E., 2001.
- DENNY, Ercílio A. Ética e Sociedade. Capivari: Editora Opinião E., 2001.
- DENNY, Ercílio A. Experiência & Liberdade. 1. ed. Capivari: Editora Opinião E, 2003. v. 1.
- DENNY, Ercílio A. Interpretar e Agir. Capivari: Editora Opinião E., 2002.
- DENNY, Ercílio A. Liberdade e responsabilidade. Piracicaba, Editora Opinião E, 2004.
- DENNY, Ercílio A. Política e Estado. Capivari: Editora Opinião E., 2000.
- El rol del parlamento Latinoamericano como instrument para una acción social integrada de América Latina. VII Congreso Internacional de CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa. 2002.
- Final Report for DFID. Parliamentary strengthening in developing countries. 2007. Acessível em: <http://www.odi.org.uk/resources/docs/128.pdf>
- GARCÍA, José Sixto; SANTISO, María Salgueiro. Comunicação ambiental para o século XXI. Comunicação & Educação, São Paulo, ano 15, n. 2, CCA/ECA/USP/Paulinas, p. 69-76, 2010.
- JÖHR, Hans. O verde é negócio. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.
- JOHNSON. K. John. The Role of Parliament in Government. 2005. Acessível em <http://www.agora-parl.org/sites/default/files/WBI%20Role%20of%20Parliament%20in%20Government.pdf>
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- NIEVES, Fábio. Tributação ambiental. São Paulo: Quartier Latin, 2012.
- O papel do Parlamento da redução da pobreza: otimizando abordagens de políticas macroeconômicas. Papel de um Parlamento Pró-activo. 2006. Africa. Acessível em <http://www.odi.org.uk/resources/docs/128.pdf>
- Parlamento y políticas de desarrollo. 2011. Acessível em: <http://www.agora-parl.org/es/node/3710>



PEREIRA, Ethel Shiraishi. Isso não tem importância: eventos e sustentabilidade na sociedade do espetáculo. *Communicare: Revista de Pesquisa*, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 91-107, jan. 2010.

PRAKASH, Aseem. Greenmarketing, public policy and managerial strategies. Disponível em [www.greeneconomics.net/GreenMarketing.pdf](http://www.greeneconomics.net/GreenMarketing.pdf) Acesso em 29 de novembro de 2010.

SANTOS, Milton & SILVEIRA, Maria Laura. *Brasil. Território e Sociedade no Limiar do Século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, Milton. *Por uma outra Globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

TORRES, Heleno Taveira (org.). *Direito tributário ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005.

