

Painel

PARLAMENTO SOCIOAMBIENTAL

Foto: Fabio Rodrigues Pozzebom/Agência Brasília



Relatório Parlametria: Proposições legislativas ambientais no Congresso Nacional (2019/2020)

Coordenação do Painel

 Instituto
Democracia e
Sustentabilidade



**COORDENAÇÃO DO PAINEL PARLAMENTO SOCIOAMBIENTAL:
IDS**

**APOIO:
Instituto Clima e Sociedade (ICS)**

**PARCERIA INSTITUCIONAL:
Rede de Advocacy Colaborativo (RAC) e Congresso em Foco**

**COLABORAÇÃO:
Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC), Observatório do Clima (OC),
Instituto Socioambiental (ISA), ACT Promoção de Saúde, Avina,
Dado Capital, Pulso Público e WWF Brasil**

RELATÓRIO PARLAMETRIA

Realização:



Apoio:



Êxito da agenda ambiental depende do apoio da direita

A oposição no Congresso Nacional tem sido atuante na defesa da agenda e da legislação ambiental em 2019 e 2020. É o que constata o relatório da Plataforma Parلامetria sobre a atividade legislativa. Contudo, para aprovar uma pauta propositiva ou barrar projetos divergentes dos ambientalistas, os opositores terão que buscar apoio junto aos setores neutros ou minimamente governistas e com alguma tendência identificada a apoiar as pautas da sustentabilidade.

O levantamento confirma o senso comum de que os partidos do centrão e da centro-direita promovem pautas potencialmente lesivas à sustentabilidade, como PP, PSL, Republicanos e PSD. Na apresentação de proposições positivas, o protagonismo é dos partidos de centro-esquerda e esquerda (PV, PT e PSB). Fora desse padrão, atuaram individualmente Fred Costa (Patriota/MG) e Alexandre Frota (PSDB/SP), bem como o senador Veneziano Vital do Rego (MDB/PB) – todos eles entre os 15 parlamentares que apresentaram mais projetos em 2019 e 2020.

Houve intensa mobilização para alterar as regras do meio ambiente vigentes no país - 815 proposições no período. A maioria alinhada com a agenda ambientalista - mais de 600 proposições convergentes. A Lei de Crimes Ambientais é o alvo principal das propostas apresentadas no biênio, principalmente as divergentes. Estas, em sua maioria, concentram-se em alterar também o Código Florestal e a regulação das unidades de conservação.

A atuação dos ambientalistas deu resultado, no entanto. Os projetos convergentes à causa ambiental foram mais bem sucedidos do que os divergentes em avançar no Congresso, seja apenas em algumas comissões, seja na aprovação por uma das Casas

legislativas ou até mesmo chegando à sanção presidencial.

A partir da pandemia, aumentou na Câmara a apresentação de projetos de decreto legislativo (PDL) - por parte de parlamentares principalmente da oposição. O objetivo oposicionista foi sustar ações do Poder Executivo no nível infralegal para desregular a área ambiental, por decretos, portarias e orientações normativas.

Apesar do aumento do uso do PDL - de forma coordenada pelos parlamentares, usualmente com grande número de autores - a articulação não redundou em muitos resultados práticos. Daí, a oposição direcionou seus esforços para ações no Supremo Tribunal Superior (STF). Além dos PDL, os legisladores apoiaram iniciativas protetivas contra a pandemia sobre a agricultura familiar e pescadores artesanais.

O relatório da Plataforma Parلامetria mapeia a atividade legislativa na área ambiental no biênio 2019/2020. Parte de dados sobre a apresentação de proposições legislativas, as votações e as leis sancionadas. O objetivo é captar tendências, identificar padrões de comportamento e extrair evidências que indiquem caminhos para uma incidência política mais efetiva nos próximos dois anos da atual legislatura. O trabalho levantou as proposições legislativas apresentadas, as votadas e as sancionadas em 2019 e 2020 em meio ambiente.

Medidas Provisórias - O Congresso aprovou apenas uma de cinco medidas provisórias, convertida em lei. Quatro são divergentes da agenda de defesa do meio ambiente e uma convergente. A única que virou lei é neutra, sem efeito convergente ou divergente com a agenda ambientalista. Transformada na lei ordinária que instituiu o programa Casa Verde e Amarela, gera apenas reflexos indiretos na área socioambiental.

Projetos de lei - Dos poucos projetos de lei aprovados, o que teve sucesso foi transformado na lei 14.119/2021, que institui a política nacional de pagamentos por serviços ambientais. A nova lei incentiva ações de preservação ambiental nas propriedades rurais e foi fruto de uma rara porém necessária aliança entre ambientalistas e setores ruralistas mais arejados. São convergentes também projetos que geraram normas de conteúdo ambiental, como o novo marco do saneamento e novas regras de segurança de barragens na mineração. Dos projetos divergentes, apenas um tornou-se lei. É o que trata da transferência de domínio de terras de fronteira da União para Roraima e Amapá, que tinha caducado sob a forma de Medida Provisória.

Conheça a íntegra do relatório da Plataforma Parلامetria.

“ Houve intensa mobilização para alterar as regras do meio ambiente vigentes no país - 815 proposições no período. A maioria alinhada com a agenda ambientalista - mais de 600 proposições convergentes. A atuação dos ambientalistas deu resultado”

Relatório Parlametria

Atividade Legislativa na área socioambiental 2019/2020

A chegada de Jair Bolsonaro à Presidência da República despertou apreensão a respeito das perspectivas socioambientais no Brasil. Eleito com um discurso avesso às iniciativas internacionais sobre mudança climática, com forte apoio dos setores mais conservadores do agronegócio e enxergando a regulação ambiental como um entrave ao desenvolvimento econômico, era preciso monitorar de perto as ações do novo governo no meio ambiente.

Do ponto de vista do Congresso Nacional, também havia dúvidas sobre como os novos deputados e senadores iriam se posicionar quanto à pauta governamental – alinhando-se ou se opondo às propostas vindas do Poder Executivo, bem como promovendo, de forma autônoma ou

articulada, proposições convergentes ou divergentes à agenda da bancada ambientalista no parlamento¹ e das organizações da sociedade civil que atuam em defesa do meio ambiente.

Em termos concretos, ao contrário do que se esperava, a legislação ambiental federal foi efetivamente pouco alterada nos dois primeiros anos do governo Bolsonaro.

Nesse contexto, este relatório da Plataforma Parlametria mapeia a atividade legislativa na área ambiental no biênio 2019/2020, a partir de um volume considerável de dados sobre a apresentação de proposições legislativas², as votações e as leis sancionadas.³ Os objetivos foram captar tendências, identificar padrões de comportamento e extrair evidências que indiquem caminhos

para uma incidência política mais efetiva nos próximos dois anos do atual mandato (2021/2022).

Vamos avaliar, em primeiro lugar, as medidas provisórias (MPVs) emitidas e convertidas em lei; em sequência, os projetos de lei (PLs) que viraram norma. Passamos, então, à análise do conjunto de 815 proposições legislativas apresentadas no Congresso Nacional de 2019 a 2020, que impactam, direta ou indiretamente, a agenda socioambiental de interesse das organizações da sociedade civil⁴, com destaque para as reações do Congresso (PDLs) a atos infr legais do governo. Por fim, analisamos a atuação parlamentar individual em relação a esse conjunto de proposições legislativas socioambientais, inclusive, no que tange a posicionamentos em votações.⁵

Leis oriundas de Medidas Provisórias

A análise dos dados permite constatar que o Poder Executivo editou poucas medidas provisórias (MPVs) sobre o tema – um total de apenas 5 MPVs que impactam a agenda socioambiental. Menor

ainda foi o volume das que acabaram sendo aprovadas e convertidas em lei (apenas 1 MPV); as demais, caducaram.

Dentre as 5 MPVs que perderam a eficácia, quatro foram consideradas

divergentes (MPV 867/2019, MPV 900/2019, MPV 901/2019 e MPV 910/2019⁶) e uma convergente (MPV 908/2019)⁷. A MPV nº 996/2020, única que virou lei, foi considerada como neutra com base nos critérios deste

¹ Neste link, acesse os parlamentares que fazem parte da Frente Parlamentar Ambientalista.

² O termo “proposições legislativas” usado neste relatório abarca as seguintes espécies: Projetos de Lei Ordinária (PLs); Medidas Provisórias (MPVs); Projetos de Lei Complementar (PLP); Projetos de Decreto Legislativo (PDLs); Propostas de Emenda à Constituição (PECs) e Projetos de Resolução do Senado (PRSs).

³ O relatório analisou três conjuntos de dados: 1. As proposições legislativas apresentadas em 2019 e 2020 em meio ambiente; 2. As proposições legislativas votadas em 2019 e 2020 em meio ambiente; 3. As proposições legislativas sancionadas em 2019 e 2020 sobre meio ambiente (que viraram, portanto, leis).

⁴ A definição do rol de proposições legislativas socioambientais relevantes para o escopo deste relatório foi feita a partir da avaliação das organizações da sociedade civil que atuam na defesa do meio ambiente e colaboraram com a construção deste relatório, em especial, o Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS). Essas organizações pertencem ao Grupo de Trabalho Socioambiental da Rede de Advocacy Colaborativo (RAC).

⁵ Selecionamos alguns dos nossos gráficos, tabelas e grafos para esta versão estática e textual do relatório. Os demais recursos visuais, com destaque para os dinâmicos, podem ser acessados na íntegra aqui.

⁶ Trata-se da famosa MPV da Grilagem. As organizações da sociedade civil pertencentes ao GT Socioambiental da RAC atuaram ativamente para impedir a sua aprovação. Um dos produtos dessa atividade de advocacy foi uma campanha nas redes sociais e também a publicação de um folder didático pelo Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN) explicando os retrocessos ambientais que a MPV causaria.

⁷ Considera-se como “Convergente” ou “Divergente” a proposição legislativa que gera efeitos explicitamente convergentes (ou divergentes) em relação à agenda socioambiental das organizações da sociedade civil colaboradoras ou à orientação de votação dada pelo coordenador da Frente Parlamentar Ambientalista.

relatório⁸. Como sofreu alterações textuais pelos parlamentares durante a sua tramitação, foi convertida no Projeto de Lei de Conversão (PLV)

nº 41/2020⁹. Ao final tornou-se a Lei Ordinária nº 14.118/2021, que instituiu o Programa Casa Verde Amarela de estímulo à construção civil. Não é,

no entanto, uma lei central na área socioambiental; pelo contrário, gera apenas alguns reflexos indiretos.

Leis oriundas de Projetos de lei

Com a agenda parlamentar dominada pela reforma da Previdência em 2019 e pelo enfrentamento da pandemia da Covid-19 em 2020, também foram poucos os Projetos de Lei (PLs) com conteúdo ambiental aprovados pelo Congresso neste biênio.

Em razão do conteúdo especificamente ligado à matéria, merece menção a Lei nº 14.119/2021, que instituiu a política nacional de pagamentos por serviços ambientais. Essa norma advém da aprovação do PL 5028/2019, classificado como convergente e voltado para o incentivo

a proprietários rurais a promoverem ações de preservação ambiental no âmbito de suas propriedades.

Além dele, foram classificados como convergentes os PLs nº 4162/2019 e 550/2019 dos quais originaram-se normas que, apesar de concentradas em setores específicos da economia, trouxeram consigo conteúdo ambiental, como o novo marco do saneamento (Lei nº 14.026/2020) e as novas regras de segurança de barragens na mineração (Lei nº 14.066/2020).

No que tange aos PLs classificados como divergentes, apenas

o PL 1304/2020 se tornou norma jurídica (a Lei nº 14.004/2020). Trata da transferência de domínio de terras de fronteira da União para os Estados de Roraima e Amapá. É interessante apontar que o Poder Executivo tentou tomar essa medida através da emissão da MPV 901/2019 que, contudo, caducou. Assim, obteve sucesso através da aprovação desse PL de origem parlamentar.

A tabela 1, a seguir, relaciona todas as leis com impactos ambientais (diretos ou indiretos) sancionadas no período:

Tabela 1

Lei	Proposição de origem	Convergência	Assunto
Lei nº 14.118/2021	MPV 996/2020	Neutra	Programa Casa Verde Amarela de estímulo à construção civil.
Lei nº 14.026/2020	PL 4162/2019	Convergente	Novo marco do saneamento básico
Lei nº 14.066/2020	PL 550/2019	Convergente	Novas regras de segurança de barragens na mineração
Lei nº 14.004/2020	PL 1304/2020	Divergente	Transferência de domínio de terras de fronteira da União para os Estados de Roraima e Amapá.
Lei nº 14.064/2020	PL 1095/2019	Convergente	Aumento das penas cominadas ao crime de maus-tratos aos animais (da Lei nº 9.605/1998)

A aprovação de poucas leis ambientais no período não significa, contudo, que não houve uma intensa mobilização

de parlamentares governistas, de centro e de oposição na apresentação de proposições legislativas, com a

finalidade de alterar o regramento do meio ambiente vigente no país.

Proposições legislativas apresentadas

Analisando, uma a uma, as 815 proposições legislativas apresentadas no biênio 2019-2020, foi possível classificá-las de acordo com o seu

possível impacto – se convergentes, neutras ou divergentes aos objetivos das organizações da sociedade civil em defesa ao meio ambiente e à

sustentabilidade. A Figura 1 ilustra o panorama geral: a maioria das proposições apresentadas convergem com os objetivos desta agenda. Vejamos:

⁸ O vocábulo "Neutro" foi utilizado quando, na avaliação das organizações da sociedade civil envolvidas, a proposição legislativa não tem efeito claramente convergente ou divergente para as suas agendas de defesa do meio ambiente. Isso pode ocorrer, por exemplo, no caso de a proposição ter alguns dispositivos positivos, mas também outros negativos ou em situações nas quais não foi possível mensurar, de imediato, os seus efeitos para o meio ambiente, demandando uma avaliação do impacto mais detalhada (que fugiria ao escopo do relatório).

⁹ A redação pode ser comparada neste quadro (legislação anterior x texto original da MPV x PLV aprovado na Câmara dos Deputados).

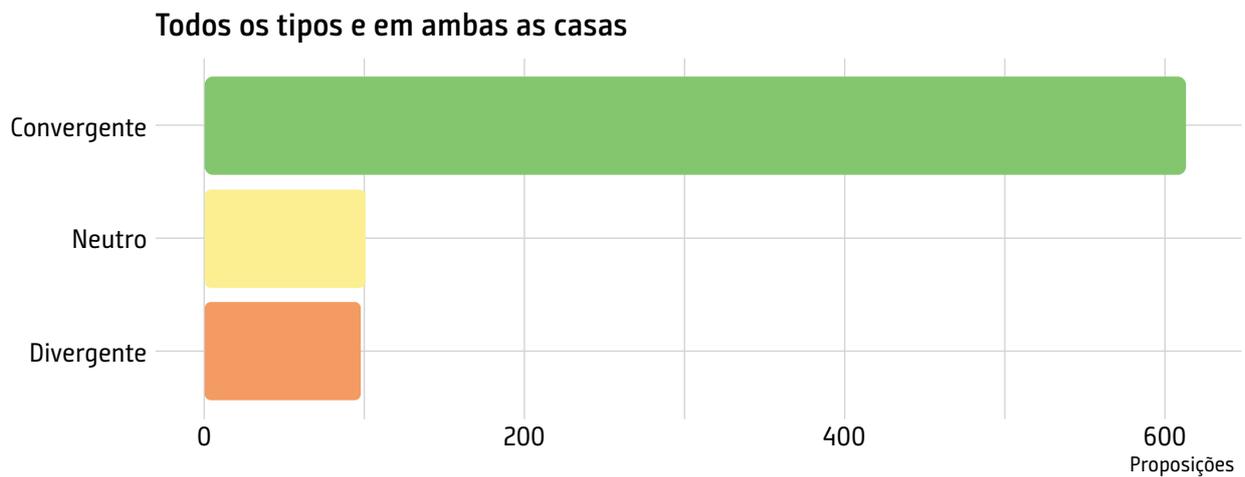


Figura 1 - Convergência das Proposições no geral

Uma forma original de identificar quais são as áreas em que os parlamentares procuram intervir quando apresentam proposições legislativas ao Congresso é analisar quais são as normas da legislação em vigor que eles pretendem modificar. Ainda que nem sempre a iniciativa legislativa seja voltada para a modificação de leis pré-existentes, tendo em vista a existência de um extenso cenário regulatório no Brasil, inclusive em meio ambiente, na maioria das vezes,

as propostas acabam por buscar a alteração de alguma lei em vigor.

A Figura 2 demonstra que, ainda hoje, impera entre deputados e senadores uma visão de que os problemas ambientais devem ser resolvidos pela via criminal – de fato, a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/2018) é o alvo principal das propostas apresentadas em 2019 e 2020.

Na sequência aparecem, entre as mais mencionadas, o novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), as

políticas nacionais de resíduos sólidos (Lei nº 12.305/2010) e de segurança de barragens (Lei nº 12.334/2010) e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Lei nº 9.985/2000). Sob o ponto de vista do impacto, a maioria das propostas que divergem da agenda das organizações socioambientais concentram-se na Lei de Crimes Ambientais, no Código Florestal e na regulação das unidades de conservação.

A Figura 2¹⁰ ilustra esse cenário:

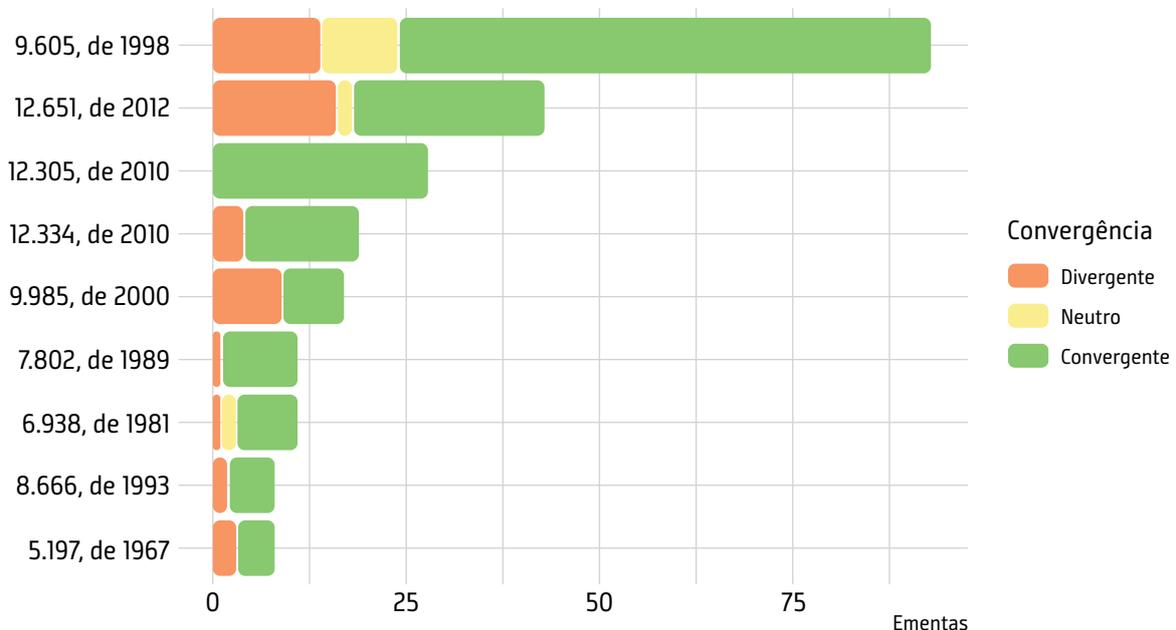


Figura 2 - Leis mais Mencionadas nas ementas

¹⁰ Considerando as 815 proposições legislativas socioambientais apresentadas em 2019 e 2020, houve referência a pelo menos uma lei em 358 ementas. Assim, o universo total da Figura 2 é de 358 proposições legislativas. Não considera, portanto, eventual referência a leis no corpo das proposições legislativas. Metodologicamente, essa análise se mostra suficiente, em razão dos ditames da Lei Complementar 95/98 e demais regulações em técnica legislativa sobre a necessidade da ementa trazer todo o objeto da lei (o que inclui as eventuais leis alteradas).

Do ponto de vista da tramitação legislativa, na Figura 3 é possível verificar que os projetos convergentes à causa ambiental foram mais bem sucedidos do que os divergentes em avançar no Congresso, seja apenas em algumas comissões, seja na aprovação por uma das Casas legislativas ou até mesmo chegando à sanção presidencial.

No entanto, é preciso monitorar, com especial atenção, as medidas que pretendem afastar a exigência de licenciamento ambiental para certos empreendimentos de infraestrutura (como o PDL 636/2019), as propostas que afrouxam os controles para a regularização fundiária (tal qual o PL 2633/2020) e as iniciativas que buscam excluir áreas de terras indígenas ou

parques nacionais (por exemplo, o PL 984/2019 e o PDL 28/2019, entre outros). Todas essas proposições mudaram de posição¹¹ ao longo de 2019 e 2020, o que indica possuírem apoio no Congresso, podendo, eventualmente, serem aprovadas em futuro próximo.

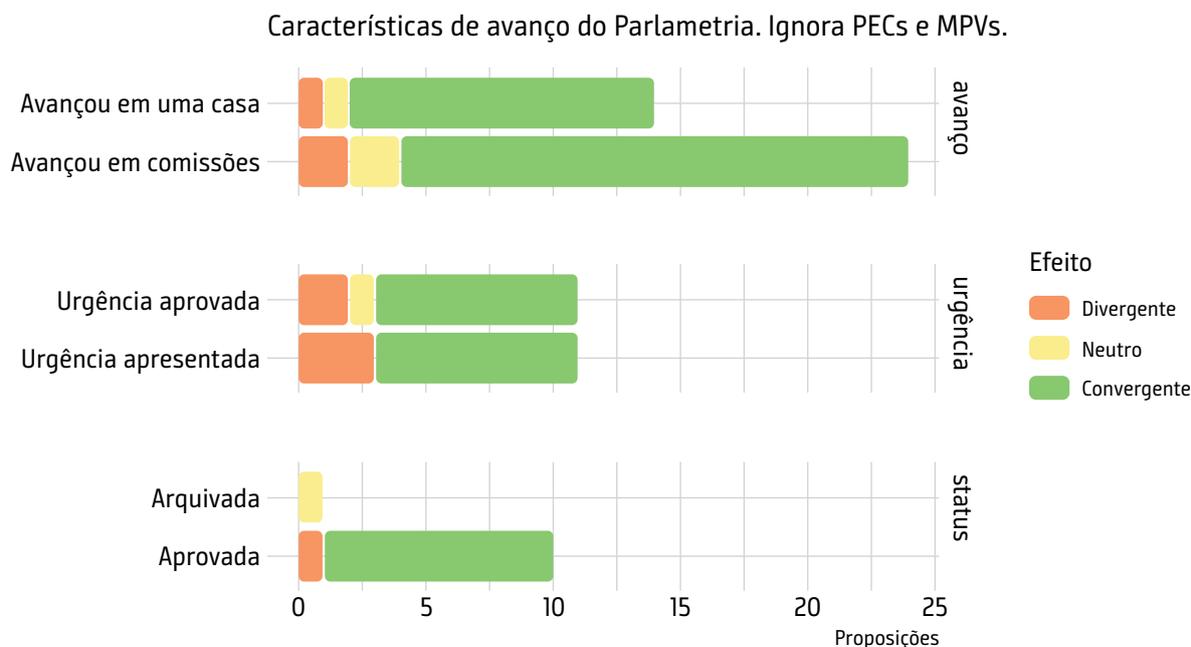


Figura 3¹² - Situação de avanço das proposições

Reações no Congresso a atos infralegais do governo

Apesar de o governo e/ou sua base de apoio não terem levado adiante uma estratégia ofensiva de mudança da legislação em vigor dentro do Congresso Nacional, no biênio, isso não significa que não houve movimentações nessa direção. Como ficou explícito na famosa frase dita pelo ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles¹³, na reunião no Palácio do Planalto de 22/04/2020, muito

do esforço governamental de desregulamentação na área ambiental se deu pela via infralegal, por meio de decretos, portarias e orientações normativas adotadas tanto pela sua pasta quanto pelo Ministério da Agricultura.

Por isso, assim como a sociedade civil organizada¹⁴, muitos parlamentares reagiram a essa postura do governo; neste caso, apresentando

Projetos de Decretos Legislativos (PDLs) para obter a revogação desses vários atos normativos secundários sob o argumento de que usurpavam as competências constitucionais do Congresso (art. 49, V da CRFB/88), visto que muitas dessas modificações deveriam ser implementadas necessariamente por leis. De fato, parte expressiva das proposições legislativas

¹¹ As mudanças de posição foram, respectivamente: o PDL 636/2019 avançou em comissões; os PLS 2633/2020 e 984/2019 tiveram a urgência apresentada e o PDL 28/2019 avançou em comissões e teve urgência aprovada.

¹² Ao desconsiderar PECs e MPVs (para evitar distorções), a Figura 3 leva em consideração as seguintes espécies de proposições legislativas: PLS; PDLs; PLPs e PRSSs.

¹³ Na íntegra: "Então pra isso precisa ter um esforço nosso aqui enquanto estamos nesse momento de tranquilidade no aspecto de cobertura de imprensa, porque só fala de COVID e ir passando a boiada e mudando todo o regramento e simplificando normas. De IPHAN, de ministério da Agricultura, de ministério de Meio Ambiente, de ministério disso, de ministério daquilo. Agora é hora de unir esforços pra dar de baciada a simplificação, é de regulatório que nós precisamos, em todos os aspectos".

¹⁴ Na RAC, as organizações da sociedade civil elaboraram e publicaram uma carta aberta ao Presidente do Senado pedindo que nenhuma matéria polêmica que gerasse retrocesso ao meio ambiente fosse votada durante a pandemia.

apresentadas, principalmente por deputados, no biênio 2019/2020 refer-se a PDLs, conforme demonstra

a Figura 4. Obviamente, o Projeto de Lei Ordinária (PL) continua sendo a espécie legislativa mais largamente

utilizada pelos parlamentares, não só na pauta socioambiental.

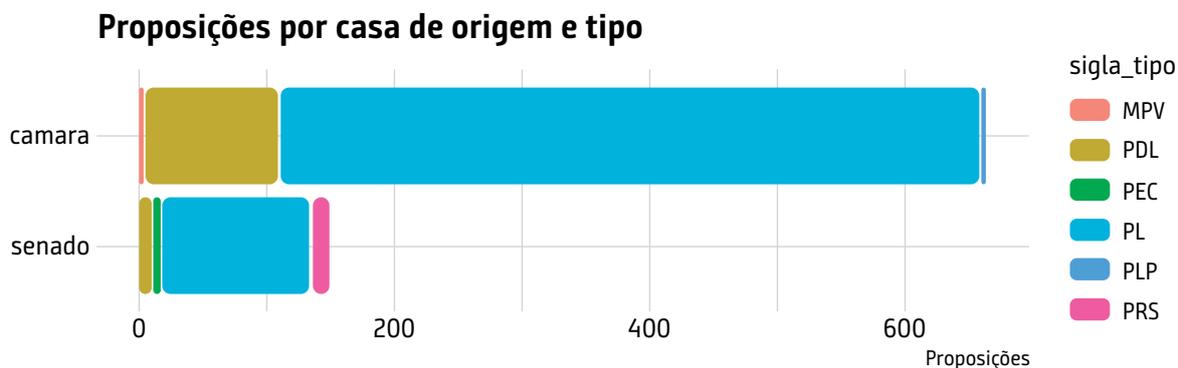
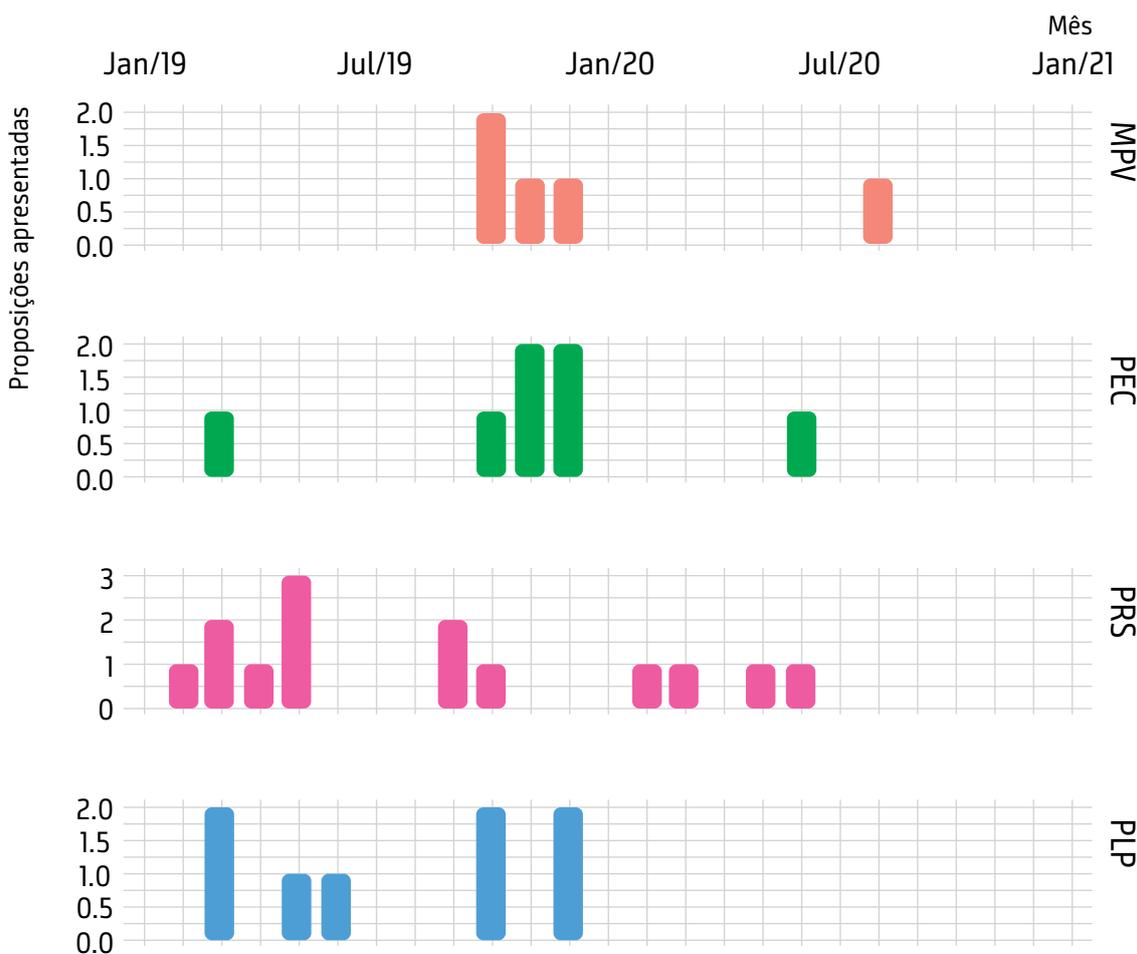


Figura 4 - 815 proposições apresentadas em 2019 e 2020

Quando analisamos a distribuição dos projetos ao longo do tempo, percebemos que o ritmo de apresentação de PDLs em matéria ambiental se intensifica a partir do início da pandemia – o que pode ser um efeito tanto da tática adotada pelo ministro quanto da reação dos parlamentares de oposição. É o que mostra a Figura 5.



Continua na próxima página

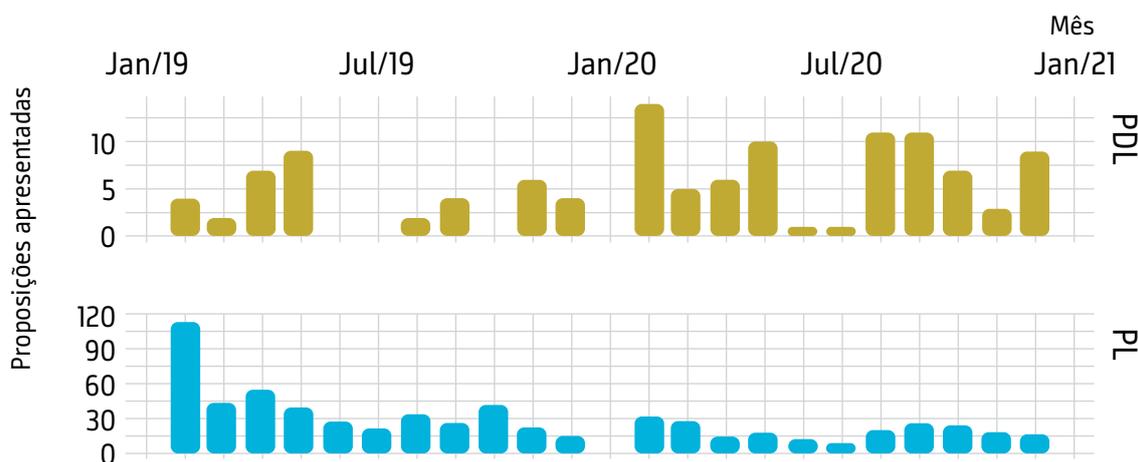


Figura 5 - Quando as proposições foram apresentadas

Uma característica dessa reação de deputados e senadores à determinação do governo federal de alterar a legislação ambiental por meio de decretos, portarias e congêneres está no fato de que elas mobilizam, em geral, uma ação coordenada. De fato, entre as propostas legislativas que continham o maior número de autores nos dois últimos anos, chama a atenção a quantidade de PDLs, como aqueles que atacavam as mudanças do governo nas regras de

processamento de muitas ambientais (tal qual o PDL 114/2019) e a sustação de resoluções do Conama (como os PDLs 415, 439 e 370/2020, entre outros). Essa articulação, contudo, rende poucos resultados práticos, uma vez que a maioria dos PDLs não consegue avançar. Por essa razão, muitos partidos de oposição têm optado por apresentar ações no Supremo Tribunal Federal contra normativos do governo que são, no

seu entendimento, inconstitucionais (como a ADPF 760).

Indo além dos PDLs, também angariaram apoio de muitos parlamentares, nos exercícios de 2019 e 2020, as medidas de proteção aos efeitos da pandemia sobre a agricultura familiar e pescadores artesanais (PLs 4614, 735, 2853, 1322/2020, entre outros) e medidas simbólicas, como a instituição da comemoração anual do “Junho Verde” (PRS 52/2019). A Figura 6 corrobora esta análise:

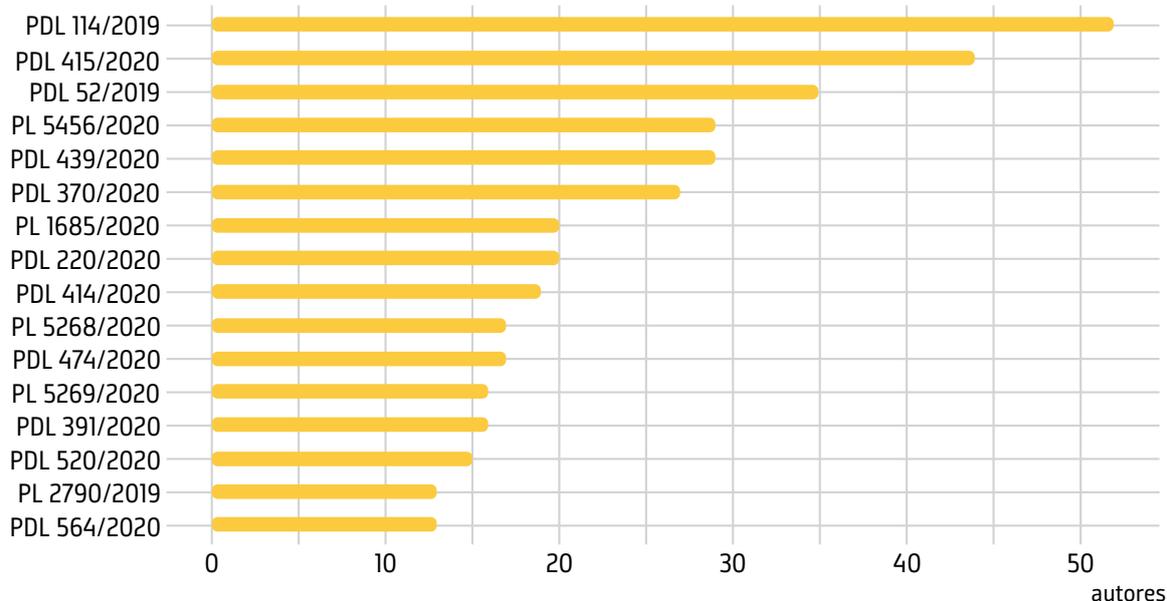


Figura 6 - Proposições com mais autores. Desconsideramos PECs.¹⁵

¹⁵ As PECs foram desconsideradas deste gráfico para evitar distorções na análise, considerando que uma das opções constitucionais de autoria de PECs exige a assinatura de, no mínimo, um terço dos deputados ou senadores para a sua apresentação (art. 60, I da CRFB/88) e o fato de que todos os parlamentares signatários são considerados formalmente autores nessa espécie legislativa.

A seguir, na Figura 7, podemos ver que a agenda legislativa convergente aos objetivos das organizações de defesa ao meio ambiente tem natureza mais colaborativa, sendo

bastante comum a apresentação de proposições assinadas em conjunto por diversos parlamentares, muitos deles de vários partidos. No lado oposto, são poucos os projetos

classificados como divergentes à pauta das organizações ambientais que apresentam mais de um autor.

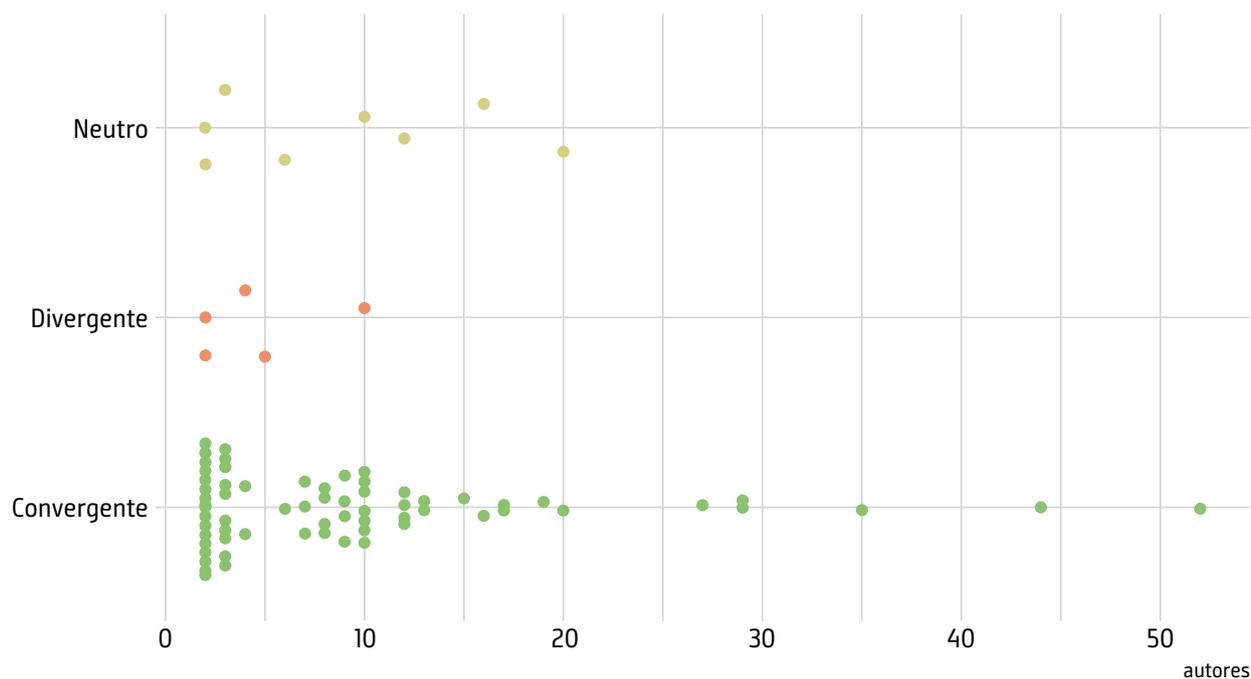


Figura 7¹⁶ - Proposições de cada efeito com mais de 1 autor

Todavia, essas associações entre partidos não são aleatórias ou desprovidas de um caráter programático. No grafo 1 é possível identificar núcleos bastante distintos de parceiras; chama

a atenção o papel exercido pelo eixo PT-PSB na área ambiental, tanto em termos da parceria entre parlamentares das duas agremiações quanto pelas conexões que eles exercem tanto

no núcleo de esquerda ou oposição, quanto fazendo pontes esporádicas com partidos da centro-direita ou governistas.

¹⁶ Cada ponto é uma proposição.

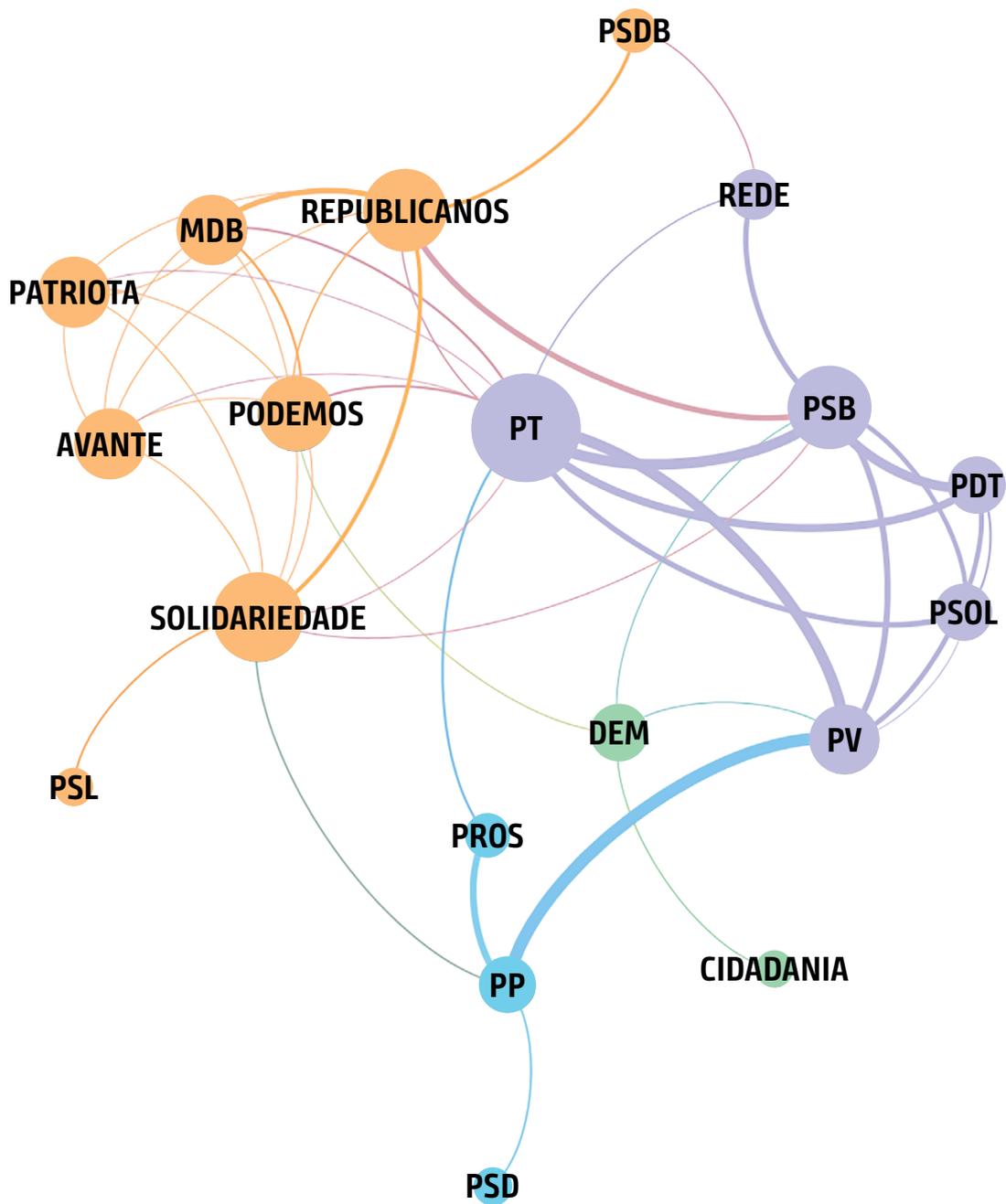


Gráfico 1 - Colaboração entre partidos.¹⁷

¹⁷ Pelos mesmos motivos da nota de rodapé 13, as PECs foram desconsideradas neste grafo. A espessura das ligações indica uma maior intensidade de parcerias. Os círculos são maiores se os partidos colaboraram mais no total. Colaborações esporádicas foram desconsideradas. As cores destacam grupos de partidos que tiveram bastante colaboração entre si.

Atuação parlamentar

Do ponto de vista da atuação individual dos parlamentares, podemos organizar as principais lideranças na

questão da sustentabilidade ambiental em quatro dimensões: autoria,

relatoria, apresentação de emendas e posicionamento em votações.

Autorias

Em termos de apresentação de proposições, o protagonismo é dominado por legisladores vinculados a partidos de esquerda e centro-esquerda, mais especificamente PV (Célio Studart é o campeão na assinatura de propostas,

a maioria delas em atuação solo), PT e PSB.

Merecem destaque, por fugirem a esse padrão, os deputados Fred Costa (Patriota/MG) e Alexandre Frota (PSDB/SP), bem como o senador

Veneziano Vital do Rego (MDB/PB) – todos eles entre os 15 parlamentares que apresentaram mais projetos em 2019 e 2020. A tabela 2¹⁸ ilustra esse diagnóstico:

Tabela 2 - Autorias nas proposições

Parlamentar	Partido	UF	"Governismo (-10 a 10)"	Peso político	Prop. assinada	Autorias ponderadas	Prop. Converg.	Prop. Diverg.
Célio Studart (dep)	PV	CE	-1.1	0.1	90	80.2	74	0
Nílto Tatto (dep)	PT	SP	-7.5	0.1	38	16.8	34	0
Fred Costa (dep)	PATRIOTA	MG	3.4	0.5	29	28.3	15	0
Alexandre Frota (dep)	PSDB	SP	1.4	0.0	23	23.0	21	0
João Daniel (dep)	PT	SE	-4.9	0.1	23	9.3	19	0
Felipe Carreras (dep)	PSB	PE	0.4	0.1	21	21.0	21	0
Rodrigo Agostinho (dep)	PSB	SP	-1.1	0.4	19	11.1	18	0
José Guimarães (dep)	PT	CE	-4.8	0.1	19	10.7	17	0
Padre João (dep)	PT	MG	-7.5	0.2	18	3.1	15	0
Patrus Ananias (dep)	PT	MG	-6.4	0.1	17	2.1	14	0
Célio Moura (dep)	PT	TO	-4.5	0.1	17	2.2	14	0
Rubens Otoni (dep)	PT	GO	-7.2	0.1	16	12.2	16	0
Veneziano Vital do Rêgo (sen)	MDB	PB	-2.5	0.4	16	11.2	14	0
Alessandro Molon (dep)	PSB	RJ	-3.0	0.4	15	11.3	15	0
Jorge Kajuru (sem)	CIDADANIA	GO	-2.6	0.3	14	9.2	11	0

Para entendermos melhor a tabela 2 acima, devemos esclarecer alguns conceitos básicos, tais como o índice de governismo e o de peso político (respectivamente na quarta e quinta colunas), conceitos utilizados pela Plataforma Parlametria para traduzir fenômenos específicos. O governismo indica a proximidade do parlamentar com o governo em votações nominiais. A escala varia de -10 (menos governistas) a 10 (mais governistas). Já o peso

político representa a (possibilidade de) influência de um parlamentar no Congresso, considerando quantos mandatos ele já teve em cargos eletivos, quanto de financiamento o partido dedicou a sua eleição, se o parlamentar é líder de algum bloco, e cargos que ele tem em comissões e na mesa. A escala varia de 0 (nulo) a 1 (maior peso). Na quinta e sexta colunas da tabela 2 vemos os termos "proposições assinadas" e "autoria

ponderada". Proposições assinadas indicam a quantidade absoluta de proposições legislativas no tema Socioambiental assinadas pelo parlamentar. Já a autoria ponderada dá peso diferente a proposições com apenas um autor (maior peso) e proposições com várias assinaturas (menor peso).

Feitos esses parênteses, na Figura 8 a seguir, confrontamos o peso político dos autores de propostas

¹⁸ Essa é uma das nossas tabelas dinâmicas, que pode ser acessada na íntegra, com todos os parlamentares aqui.

ambientais (eixo vertical) com a sua identificação com a orientação do governo no total de votações em 2019/2020 (eixo horizontal). A partir disso, é possível verificar que estão distantes da agenda propositiva do meio ambiente os deputados de peso político alto e os muito governistas.

Assim, o padrão de quem apresenta proposições legislativas em meio ambiente na Câmara dos Deputados é concentrado em atores de baixa relevância política. Há deputados governistas, de centro e inclinados à oposição que apresentam alguma proposta na agenda, ainda que os

primeiros nomes mais ativos sejam concentrados na esquerda. Ao revés, no Senado esse mesmo perfil é bem mais disperso, já que praticamente todos os senadores apresentaram pelo menos uma proposta socioambiental. Vejamos a figura 8:

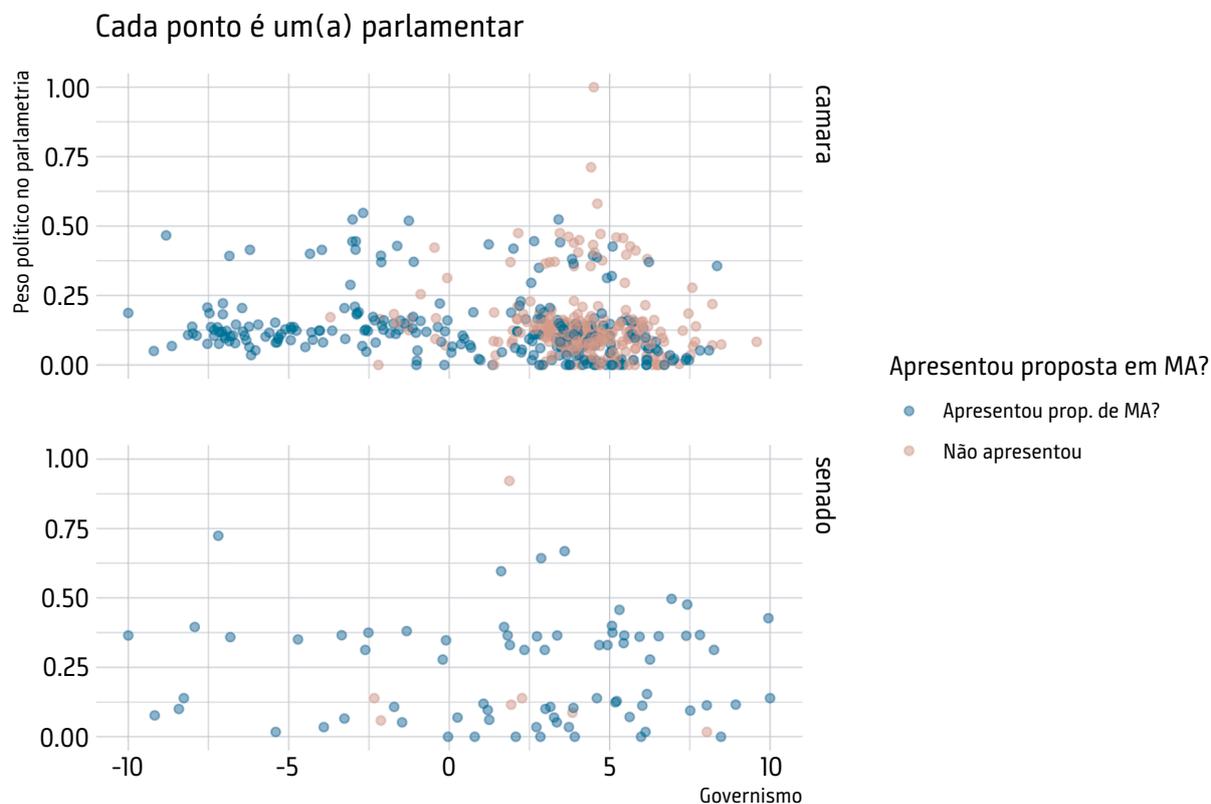


Figura 8 - Governismo e peso político entre autores

Todavia, o fato de os parlamentares governistas também apresentarem propostas legislativas para o meio ambiente não significa que eles estão envolvidos com o avanço da pauta socioambiental no Congresso. Por isso, quando se acrescenta a esse cenário o ingrediente da pulverização da pauta, começa-se a esboçar uma hipótese para explicar por que é tão

difícil fazer a agenda ambiental andar no Parlamento: é preciso mobilizar parlamentares (especialmente deputados) do centro e com proximidade ao governo, de preferência aqueles de maior peso político, que ocupam cargos de direção nos partidos e nas Mesas Diretoras, para viabilizar o avanço de propostas mais relevantes para os movimentos ambientais.

Olhando a situação pelo prisma da pauta divergente aos interesses das organizações de defesa ao meio ambiente, a Figura 9 confirma a observação de senso comum de que os partidos do chamado “centrão” e da centro-direita promovem pautas potencialmente lesivas à sustentabilidade, como PP, PSL, Republicanos e PSD.

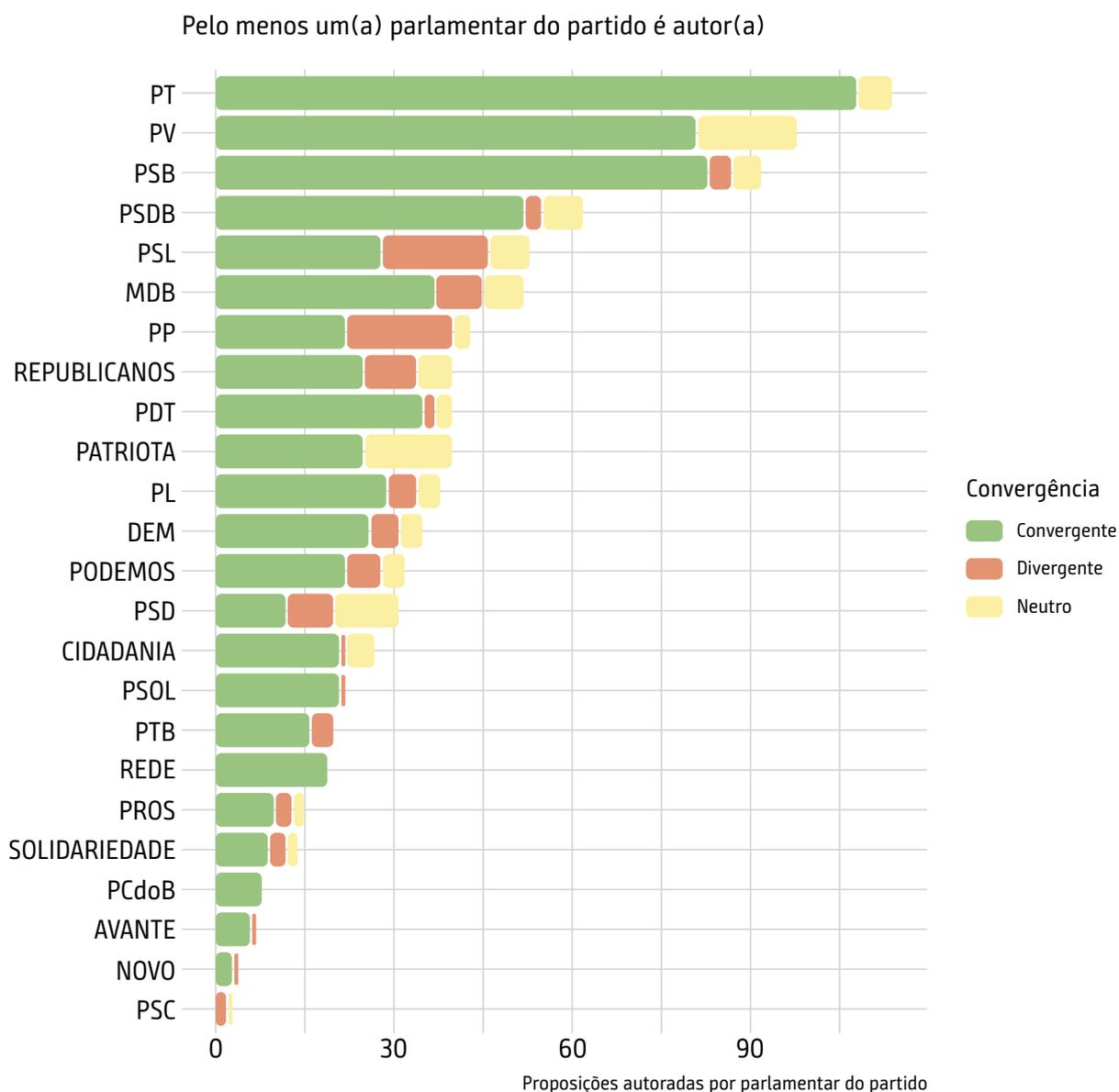


Figura 9 - Participação dos partidos na autoria das proposições

Relatorias

Se a autoria de propostas sobre o meio ambiente está concentrada em deputados de baixo peso político e difusa entre parlamentares de partidos de várias orientações

(apesar de haver certa proeminência de partidos da oposição), o mesmo não pode ser dito em relação ao exercício da importante função de relatoria de projetos no Congresso.

Conforme podemos ver na Figura 10, o controle do andamento das proposições ambientais é dominado por parlamentares mais propensos a apoiar o governo.

Cada relatoria conta uma vez.

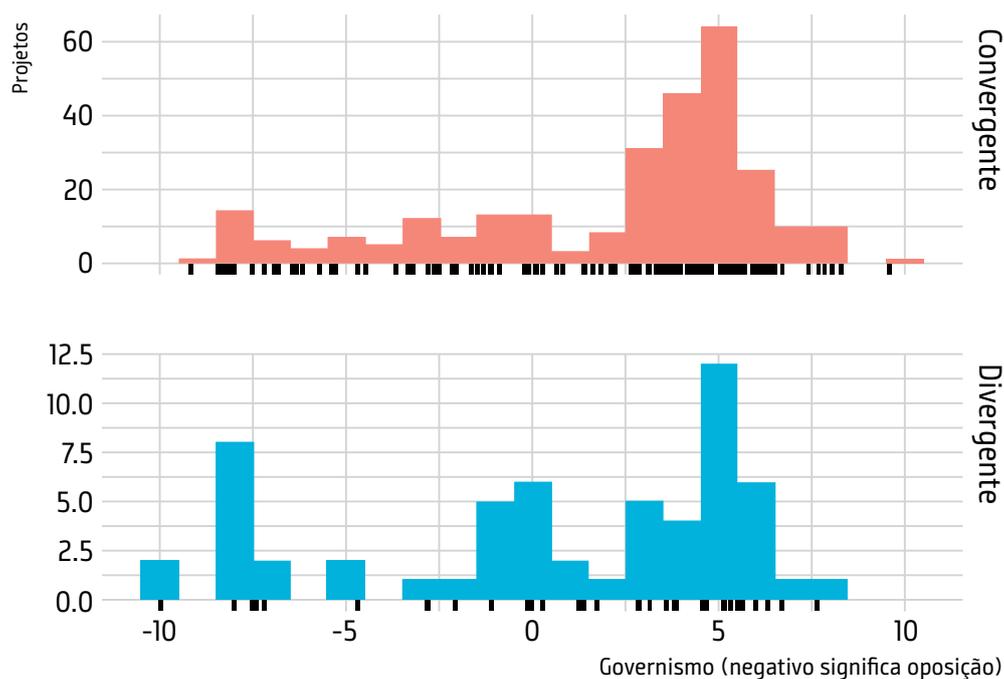


Figura 10 - Governismo entre relatores das proposições

Entre os deputados que mais se destacam na relatoria de projetos ambientais, temos a proeminência do deputado Carlos Gomes (Republicanos/RS, bastante ativo na temática

de resíduos sólidos), seguido por Zé Vitor (PL/MG), Rodrigo Agostinho (PSB/SP), Felipe Francischini (PSL/PR), Pedro Lupion (DEM/PR), Nilto Tatto (PT/SP), Fred Costa (Patriota/MG) e o

senador Alessandro Vieira (Cidadania/SE). É o que ilustra a tabela 3, que levou em conta um universo total de 382 relatorias identificadas:

Tabela 3 - Relatores mais comuns

Parlamentar	Casa	Partido	UF	"Governismo (-10 a 10)"	Peso político	↓ Relatorias
Carlos Gomes (dep)	(dep)	REPUBLIC.	RS	4.5	0.08	20
Zé Vitor (dep)	(dep)	PL	MG	4.2	0.0	9
Rodrigo Agostinho (dep)	(dep)	PSB	SP	-1.1	0.37	9
Felipe Francischini (dep)	(dep)	PSL	PR	5.5	0.3	9
Pedro Lupion (dep)	(dep)	DEM	PR	6.3	0.09	7
Nilto Tatto (dep)	(dep)	PT	SP	-7.5	0.08	7
Fred Costa (dep)	(dep)	PATRIOTA	MG	3.4	0.52	7
Alessandro Vieira (sen)	(sen)	CIDADANIA	SE	0.0	0.0	7
Otto Alencar (sen)	(sen)	PSD	BA	-0.2	0.28	6
Jaques Wagner (sen)	(sen)	PT	BA	-8.4	0.1	6
Fabiano Contarato (sen)	(sen)	REDE	ES	-4.7	0.35	6
Antonio Anastasia (sen)	(sen)	PSD	MG	6.2	0.15	6
Zé Silva (dep)	(dep)	SOLID.	MG	3.6	0.15	5
Telmário Mota (sen)	(sen)	PROS	RR	4.7	0.33	5
Randolfe Rodrigues (sen)	(sen)	REDE	AP	-7.2	0.72	5

Apresentação de emendas

Na definição de uma estratégia de incidência política no Congresso, também é importante ter no radar parlamentares que podem não ter apresentado muitas proposições e nem assumido a função de relatores na

área ambiental, mas se notabilizaram por apresentar emendas a projetos em tramitação.

Nas Figuras 11 e 12 a seguir¹⁹, ao observamos especificamente o tipo de ação “emenda” (em verde na Figura)

concluímos que determinados deputados têm uma atuação destacada na tentativa de modificar o texto de propostas em andamento, como Enio Verri (PT/PR), Wolney Queiroz (PDT/PE), Marcon (PT/RS) e Alessandro Molon (PSB/RJ)

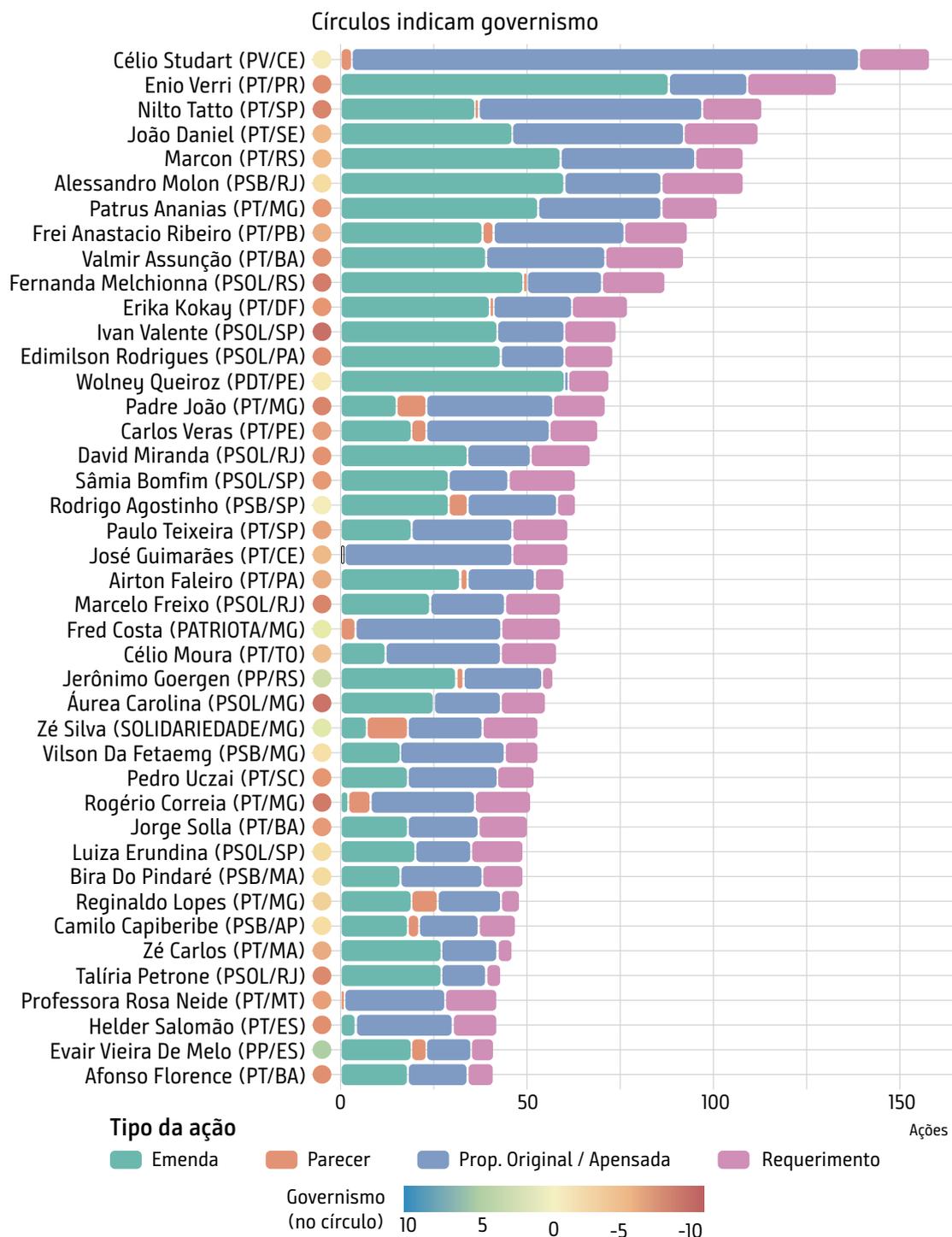


Figura 11 - Deputados/as mais atuantes

¹⁹ Esses gráficos consideraram, por cada tipo de ação parlamentar possível, um universo total de 2.868 apresentações de proposições originais ou apensadas; 2.406 apresentações de emendas; 1.304 apresentações de requerimentos e 310 apresentações de pareceres.

Na relação de deputados governistas, destaca-se o poder de emendar projetos de Cezinha de Madureira

(PSD/SP), Evair Vieira de Melo (PP/ES), Júlio César (PSD/PI), Nelson Barbudo (PSL/MT) e Vinicius Poit (Novo/SP). É

ver na Figura 12, as barras em verde (tipo de ação - emenda):

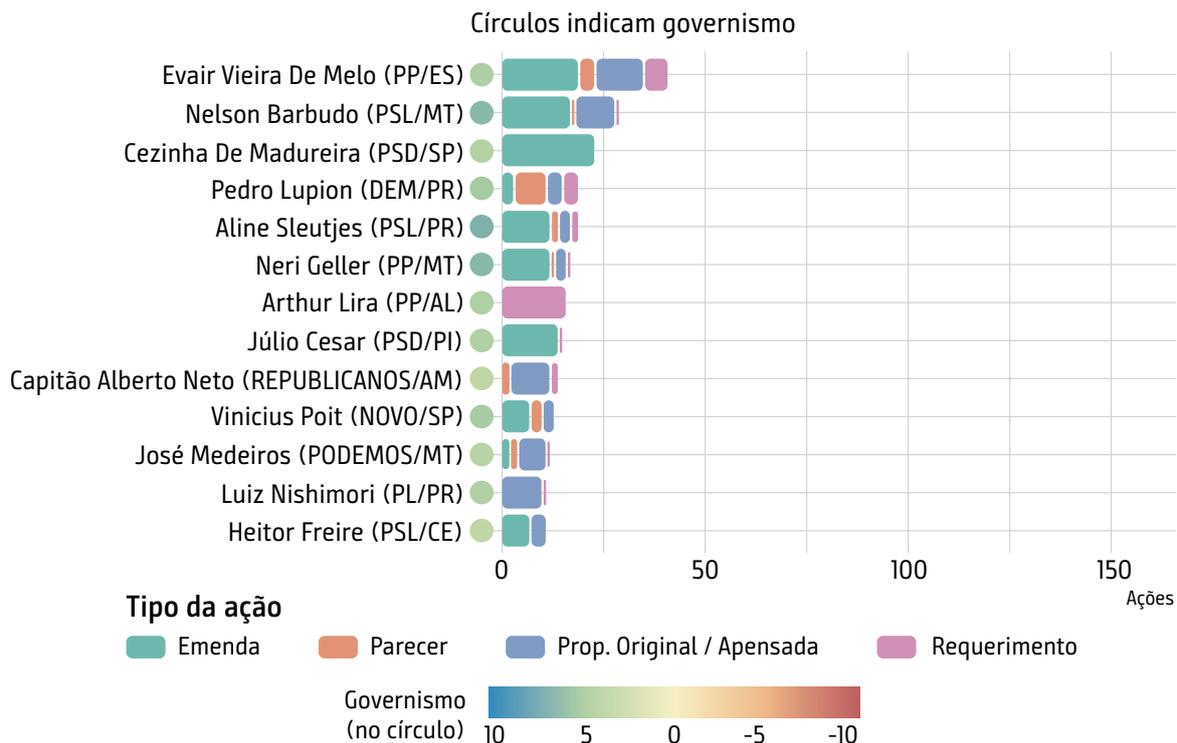


Figura 12 - Deputado/as governistas mais atuantes

Quanto aos senadores que mais emendam proposições legislativas socioambientais, destacamos Randolfe

Rodrigues (REDE/AP); Luis Carlos Heinze (PP/RS); Jaques Wagner (PT/

BA) e Izalci Lucas (PSDB/DF). A Figura 13 corrobora essas conclusões:

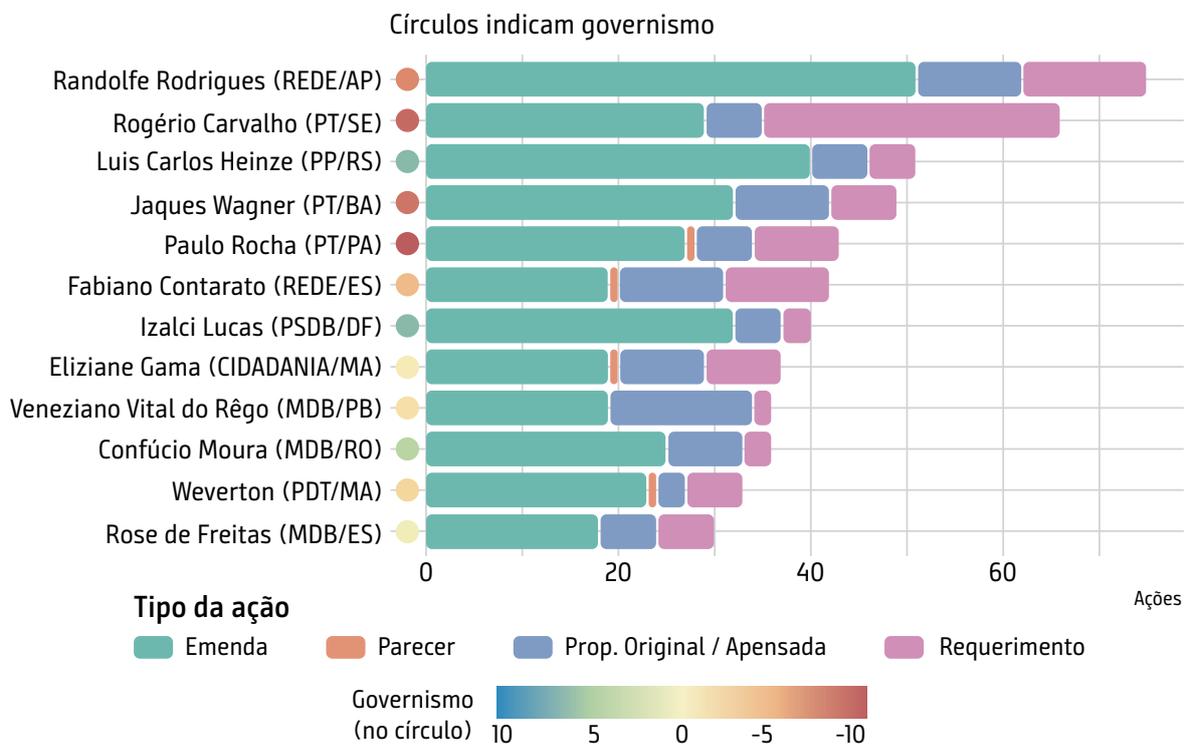


Figura 13 - Senadores/as mais atuantes

Por fim, resta observar o padrão de posicionamento dos parlamentares nas votações envolvendo a agenda de sustentabilidade na primeira metade da atual legislatura. Com o pouco esforço devotado pelo governo em promover esse tema no Congresso,

bem como o domínio do enfrentamento da pandemia a partir de fevereiro de 2020, de um universo de 2.309 deliberações ocorridas na Câmara e 185 no Senado, pudemos identificar apenas 40 votações nominais relacionadas com a pauta ambiental no período²⁰.

A comparação entre o grau de consenso entre os parlamentares e o resultado final de cada uma das deliberações (se derrota ou vitória da agenda ambiental) encontra-se na Figura 14:

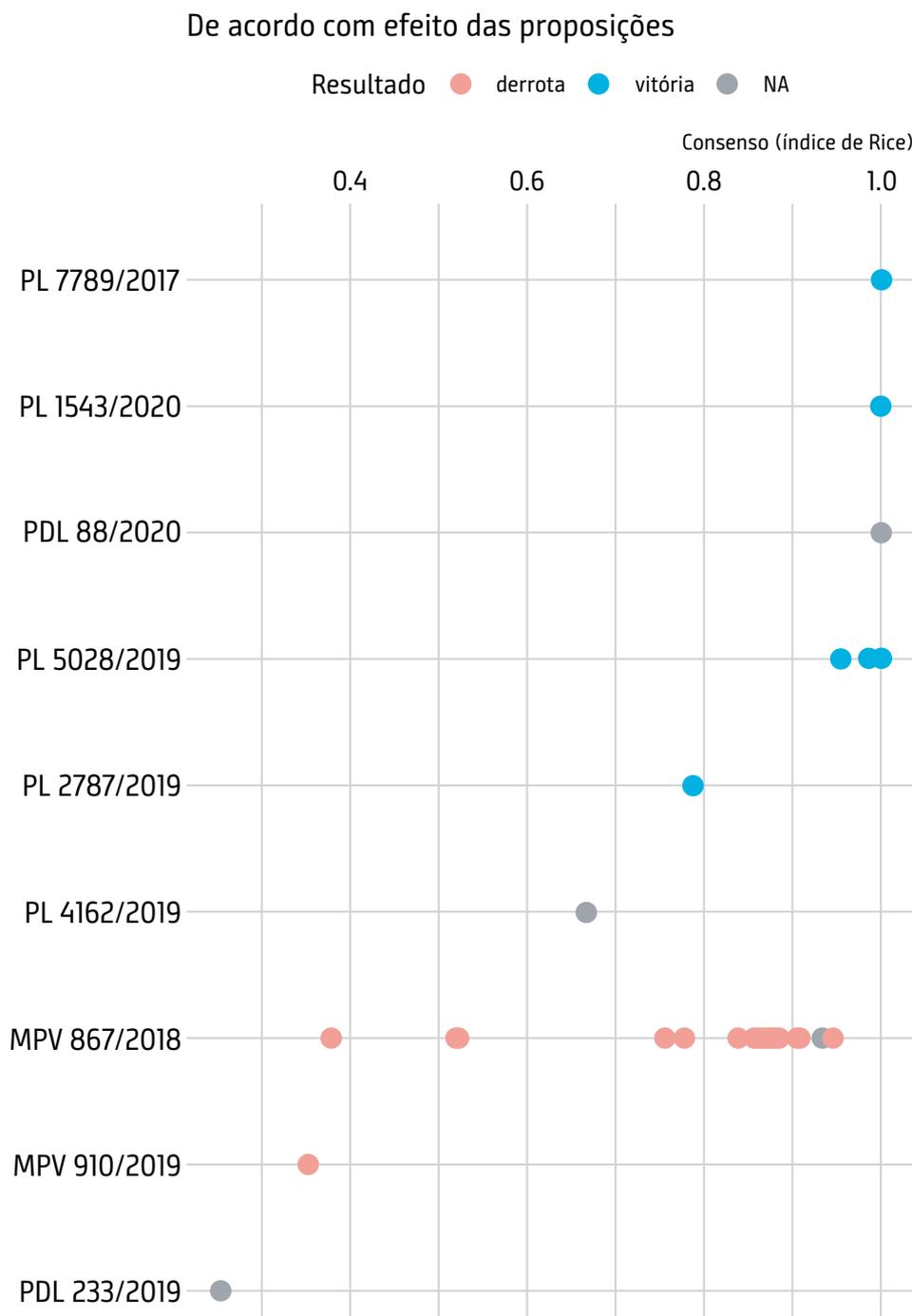


Figura 14 - Consenso e resultado nas votações nominais

²⁰ A classificação das votações nominais como relevantes para a pauta socioambiental neste relatório foi feita a partir da avaliação do Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS). O método utilizado para avaliar se a orientação de defesa ao meio ambiente seria “sim” (explicitamente convergente), “não” (explicitamente divergente) ou “liberado” (neutro) - (ver notas de rodapé 6 e 7) foi a orientação das votações nominais dada pelo Coordenador da Frente Parlamentar Ambientalista.

Quando confrontamos, em relação a todas essas 40 votações, o apoio ao meio ambiente (eixo vertical) e o

posicionamento político em relação à orientação do governo (eixo horizontal), constatamos um plenário

do Congresso bastante polarizado também na questão ambiental, conforme demonstra a Figura 15:

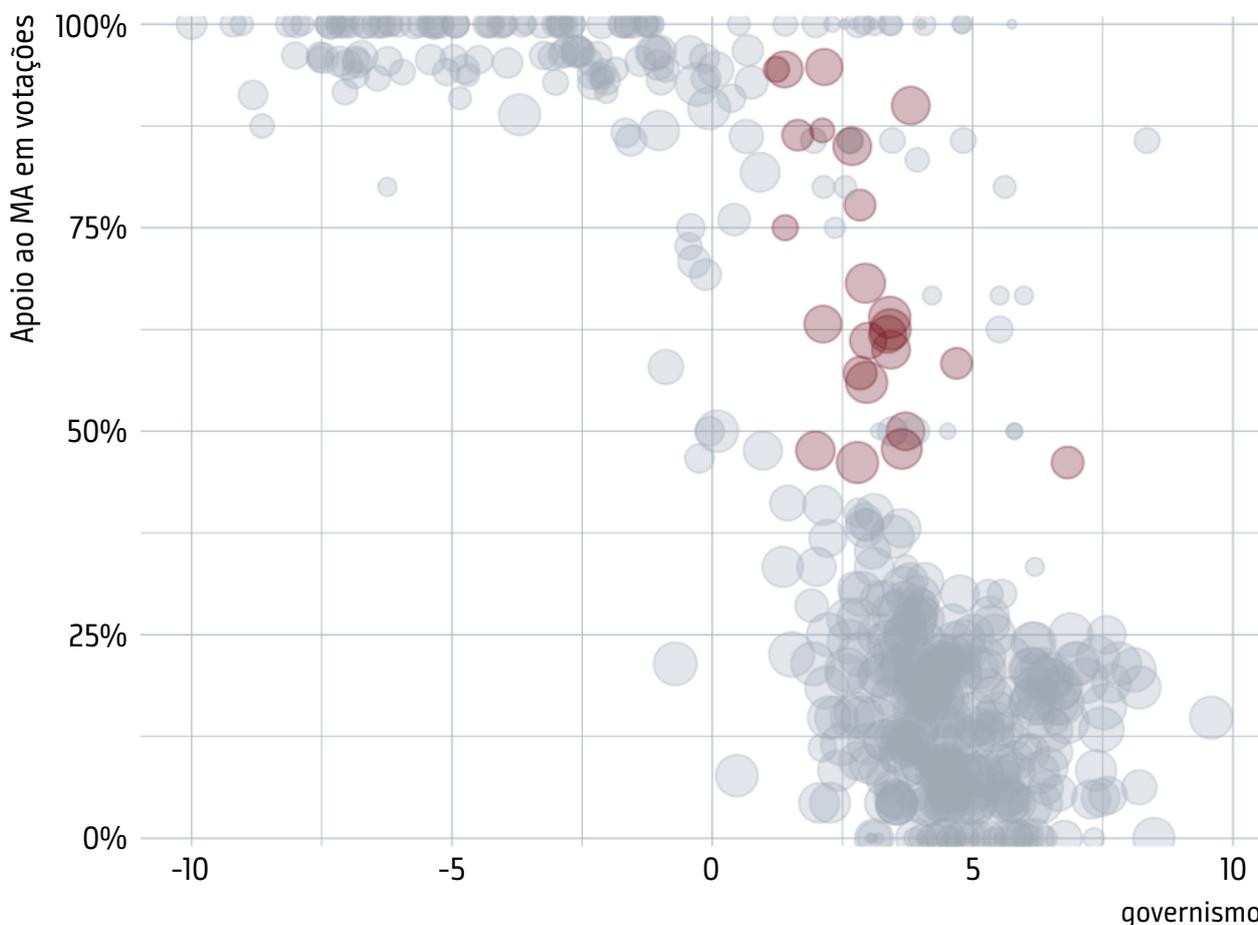


Figura 15²¹ - Governismo x Apoio ao MA

A Figura 15 resume bem os imensos desafios da agenda ambiental nesses últimos dois anos, com indicações para o futuro: a oposição ao governo é bastante aderente à temática da sustentabilidade, porém em número quantitativamente insuficiente para

aprovar uma pauta propositiva ou barrar projetos divergentes à causa. Assim, a ampliação da base de apoio à sustentabilidade pode se dar de modo promissor com a aproximação e a intensificação de contatos com estes parlamentares destacados

em círculos vermelhos na Figura 15: perfil neutro ou minimamente governista e com tendência a apoiar o meio ambiente. Os nomes e outros atributos desses 24 parlamentares estão na tabela 4 a seguir:

²¹ Este gráfico destaca em círculos vermelhos os parlamentares que votaram em ao menos 10 votações relacionadas a nosso tema, apoiaram o meio ambiente em pelo menos 45% das votações, e tem algum alinhamento com o governo (na escala, o governismo 1 ou mais).

Tabela 4

Nome	Partido	UF	Governismo	Apoio ao MA	Peso político
Alex Santana	PDT	BA	1.4	75%	0.0
Angela Amin	PP	SC	3.0	56%	0.2
Carlos Sampaio	PSDB	SP	3.0	61%	0.4
Daniel Coelho	CIDADANIA	PE	2.2	95%	0.5
Eduardo Costa	PTB	PA	3.7	50%	0.1
Enrico Misasi	PV	SP	1.6	86%	0.0
Flávio Nogueira	PDT	PI	2.1	87%	0.1
Fred Costa	PATRIOTA	MG	3.4	64%	0.5
Gastão Vieira	PROS	MA	2.1	63%	0.2
General Girão	PSL	RN	6.8	46%	0.0
Gil Cutrim	PDT	MA	2.8	78%	0.1
Isnaldo Bulhões Jr.	MDB	AL	4.7	58%	0.1
Leandre	PV	PR	1.2	94%	0.4
Léo Moraes	PODE	RO	2.8	46%	0.1
Lincoln Portela	PL	MG	3.4	63%	0.2
Marcelo Calero	CIDADANIA	RJ	1.4	94%	0.1
Margarete Coelho	PP	PI	3.8	90%	0.1
Paula Belmonte	CIDADANIA	DF	3.4	60%	0.0
Renata Abreu	PODE	SP	2.8	57%	0.2
Ricardo Izar	PP	SP	2.7	85%	0.1
Roberto De Lucena	PODE	SP	3.4	62%	0.2
Rodrigo De Castro	PSDB	MG	2.9	68%	0.1
Tereza Nelma	PSDB	AL	2.0	48%	0.1
Vavá Martins	REPUBLICANOS	PA	3.6	48%	0.0

Dentre eles, destacamos, principalmente, Isnaldo Bulhões Jr. (MDB/AL), Margarete Coelho (PP/PI), Paula Belmonte (Cidadania/DF), Fred Costa (Patriota/MG), Renata Abreu (PODE/SP); Carlos Sampaio (PSDB/SP), Angela Amin (PP/SC), entre outros. Em relação a esses citados, capturamos uma tendência a apoiar o meio ambiente em torno de 50% das votações legislativas e um alinhamento razoável ou neutralidade em relação ao governo (entre 2 e 4,7 nossa escala).

Diante disso, em vez de pregar aos já convertidos da oposição, a tática mais promissora parece ser concentrar-se em persuadir esses deputados e senadores que combinam um apoio moderado às questões ambientais, mas apresentam um índice positivo de alinhamento com o governo; eles podem, com isso, funcionar como a ponte para romper a bolha do ambientalismo de esquerda no Congresso.

Portanto, para ser bem sucedido, o advocacy ambiental precisa mirar na

grande massa de parlamentares que hoje não têm um posicionamento firme sobre esse assunto, a maior parte deles com forte, ou moderada, inclinação governista. Os dados levantados neste relatório indicam que se o diálogo do movimento ambientalista continuar concentrado apenas nos partidos de oposição, suas propostas terão baixa probabilidade de avanço, dado que a esquerda se encontra isolada e em franca minoria no Plenário.



Realização:



Apoio:

