



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA - IPOL

PEDRO BRANDÃO DA SILVA SIMÕES

**LEITURAS POLÍTICAS SOBRE A DESTINAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS
PARA A POLÍTICA AMBIENTAL**

BRASÍLIA – DF

2018

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA - IPOL

PEDRO BRANDÃO DA SILVA SIMÕES

**LEITURAS POLÍTICAS SOBRE A DESTINAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS
PARA A POLÍTICA AMBIENTAL**

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília como parte dos requisitos para a obtenção do título de Bacharel em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Aninho Mucundramo Irachande

Parcerista: Prof^a. Dra. Graziela Dias Teixeira

BRASÍLIA - DF

2018

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais por todo tipo de suporte dado durante esses anos, não economizando esforços para a realização de mais uma conquista na minha vida e me guiando com muito amor. Também aos familiares mais próximos: irmãos, meu avô, minha avó e tia. À parceria e apoio incondicional da minha companheira Alexandra. A todas amigas e amigos que estiveram comigo na minha história pela graduação. Aos professores e professoras que passaram pela minha vida e me instigaram a lutar pelo lado certo. Também agradeço aos funcionários e funcionárias da UnB. Por fim, àqueles que me estimularam a gostar do meio ambiente e me acompanharam, de alguma forma, nesta aventura.

RESUMO

O presente trabalho trata da atuação do Poder Executivo e Legislativo, entre 2015 e 2017, frente à crescente demanda social e internacional para ações dos órgãos federais que caminhem para o estabelecimento de um meio ambiente mais equilibrado no Brasil. Objetivou-se analisar o processo orçamentário, através da tramitação da Lei Orçamentária Anual, em especial os recursos destinados para o Ministério do Meio Ambiente, e o processo legislativo que buscou apresentar projetos de legislações que envolviam a temática ambiental. A partir disso, o objetivo era caracterizar os processos e apontar suas distorções. Para isso, o estudo de caso foi escolhido como principal método de trabalho. Foram observadas três variáveis: orçamento anual para o Ministério do Meio Ambiente e suas emendas parlamentares e a apresentação de proposições legislativas nos últimos três anos. A análise baseou sua argumentação buscando bibliografias que abordavam a evolução da temática ambiental na política mundial e brasileira, somando conceitos do processo decisório orçamentário e legislativo e suas forças atuantes. Utilizam-se como fonte principal os documentos primários e oficiais encontrados no *site* da Câmara dos Deputados e Senado Federal relativo aos temas abordados. Os resultados apontam para um modelo de desenvolvimento predatório no Brasil, a partir do enfraquecimento da instância orçamentária dos órgãos de fiscalização ambiental e também da apresentação de legislações que podem representar retrocessos na gestão ambiental do Brasil. A conclusão mostra a importância das pressões vindas do cenário internacional e social como forças que constroem o governo a tomar ações em prol de um meio ambiente mais equilibrado. Também na conclusão traçam-se cenários da política ambiental para os próximos anos.

Palavras-chave: política ambiental; orçamento; Poder Executivo; Poder Legislativo; legislação ambiental; política; meio ambiente.

ABSTRACT

This dissertation is about the acting of federal Executive and Legislative powers between 2015 and 2017, in a context that the international and social are growing and expecting for acts coming from federal agencies that heads to a more balanced environment. The objective is to analyze the budget process through the procedure of the Annual Budgetary Law, especially the resources intended to the Ministry of the Environment, and the legislative process that presented legislations that involved the environment sphere. From this, the objective was to characterize the processes and to point out their distortions. For this, the case study was chosen as the main working method. Three variables were observed: annual budget for the Ministry of the Environment and its parliamentary amendments and the presentation of legislative proposals in the last three years. The analysis based its argument on bibliographies that dealt with the evolution of the environmental theme in world and Brazilian politics, adding concepts of the budgetary and legislative decision making process and its acting forces. The primary source of research is the primary and official documents found on the website of the Chamber of Deputies and the Federal Senate regarding the topics covered. The results point to a predatory development model in Brazil, due to the weakening of the budgetary authority of environmental inspection agencies and also the presentation of legislation that may represent setbacks in Brazil's environmental management. The conclusion shows the importance of pressures from the international and social scene as forces that constrain the government to take action towards a more balanced environment. Also in the conclusion, scenarios for the environment policy are setup for the next three years.

Key-words: environmental policy; federal budget; Executive power, Legislative power; environmental legislation; politics; environment.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Orçamento da década - Ministério do Meio Ambiente.....	25
Gráfico 2: Comparativo entre anos - Projeto de Lei Orçamentária x Lei Orçamentária Anual.....	31
Gráfico 3: Execução do Orçamento aprovado na LOA e execução discricionária do orçamento	32

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Ministério do Meio Ambiente em 2014 em Reais	27
Tabela 2: Ministério do Meio Ambiente em 2015 em Reais	28
Tabela 3: Ministério do Meio Ambiente em 2016 em Reais	29
Tabela 4:Ministério do Meio Ambiente em 2017 em Reais.....	30
Tabela 5: Números e valores das emendas à LOA referentes à área ambiental – 2015	34
Tabela 6: Números e valores das emendas à LOA - 2016.....	35
Tabela 7: Números e valores das emendas à LOA – 2017	37
Tabela 8: Comparativo de aprovação (2015 – 2017).....	39
Tabela 9: Porcentagem dos valores apresentados e aprovados por ator (2015 – 2017)	40
Tabela 10:Atividades Legislativas sobre meio ambiente entre 2015 e 2017 no Senado e na Câmara...	48

LISTA DE SIGLAS

AC	Acre
AM	Amazonas
AP	Amapá
APA	Área de Proteção Ambiental
CE	Ceará
CMADS	Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
CMO	Comissão Mista de Orçamento
CN	Congresso Nacional
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
Diap	Departamento Intersindical Assessoria Parlamentar
EC	Emenda Constitucional
Flona	Floresta Nacional
IBAMA Renováveis	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IPAM	Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MAPA	Ministério de Agricultura Pecuária e Abastecimento
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MG	Minas Gerais
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MP e MPV	Medida Provisória
ONG	Organização Não Governamental

ONU	Organização das Nações Unidas
Parna	Parque Nacional
PDC	Projeto de Decreto Legislativo
PDC	Projeto de Decreto Legislativo
PE	Pernambuco
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PI	Piauí
PL	Projeto de Lei
PLO	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PLS	Projeto de Lei do Senado
PLV	Projeto de Lei de Conversão
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNRA	Política Nacional de Redução de Agrotóxicos
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PP	Partido Progressista
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RR	Roraima
SC	Santa Catarina
SEMA	Secretária do Meio Ambiente
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SP	São Paulo
UC	Unidade de Conservação
WWF	World Wide Foundation for Nature

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1 – CONTEXTO HISTÓRICO DO AMBIENTALISMO NO BRASIL.....	13
CAPÍTULO 2 – LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL E POLÍTICA AMBIENTAL.....	24
CAPÍTULO 3 – EMENDAS À LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL.....	33
3.1 Emendas de 2015.....	34
3.2 Emendas de 2016.....	35
3.3 Emendas de 2017.....	37
3.4 Comparativos das emendas à política ambiental (2015 – 2017).....	38
CAPÍTULO 4 – ATIVIDADE LEGISLATIVA NA ÁREA AMBIENTAL.....	41
4.1 Atividades Legislativas de 2015 - proposições	42
4.2 Atividades Legislativas de 2016 – proposições	44
4.3 Atividades Legislativas de 2017 – proposições.	46
4.4 Proposições Durante o Período Todo	47
CAPÍTULO 5 – CONSTRUÇÃO DE CENÁRIOS	49
5.1 Síntese da atualidade.....	49
5.2 Pensando em Futuro	55
5.3 Cenários para o Próximo Triênio	59
CAPÍTULO 6 – CONSIDERAÇÕES FINAIS	65
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	67
APÊNDICE	74

INTRODUÇÃO

A política é um campo de atuação humana privilegiada na medida em que pode resolver grande parte dos problemas que a sociedade moderna enfrenta nos dias de hoje: educação precária, distribuição de renda deficitária, falta de moradia digna, guerras e outras grandes distorções que nós mesmos criamos. No entanto, a problemática que vêm crescendo exponencialmente e que coloca em risco nossa permanência no planeta terra, ainda encontra poucos amparos e resoluções na política. Muitas das vezes, a política é até mesmo uma forma de agravamento desta série de problemas. Este trabalho se insere nesse contexto um tanto paradoxal de que a política pode ser ambos: a causa e a solução de problemas relacionados ao meio ambiente, tendendo e contribuindo para que administração pública possa, mais do que tudo, sanar boa parte dos problemas criados por nós.

Este trabalho centra seus esforços em entender a proeminência que o Estado brasileiro vem dando para os seus recursos naturais nos últimos anos (2015 à 2017), neste sentido repara-se, principalmente, nos recursos públicos que se destinou às políticas ambientais, em especial ao Ministério do Meio Ambiente. O que se pode observar desde 2013 (ano do *record* orçamentário à pasta) é uma mudança no perfil de alocação de recursos públicos. Deste modo esta dissertação se propõe a investigar essa mudança.

O trabalho desenvolve a ideia de que historicamente o Brasil tem construído um modelo de desenvolvimento em que os recursos naturais são a base para a evolução econômica, desde suas primeiras leis que regulamentavam os recursos como o Código de Águas e o primeiro Código Florestal. E que os acordos firmados nas conferências internacionais ambientais, principalmente a partir da década de 1990, em conjunto com as pressões vindas da população são um dos principais motores de avanço ambientais dentro da política. Portanto, o panorama encontrado no Brasil é o de um modelo de desenvolvimento predatório que é compelido a se adaptar às pressões externas. A hipótese que se sustenta é de que o Brasil ainda não englobou definitivamente às suas prioridades de modelo de desenvolvimento o objetivo de se ter um meio ambiente mais equilibrado e de que isso tem um reflexo no orçamento do Ministério do Meio Ambiente e nas emendas parlamentares deste orçamento, bem como nas legislações ambientais propostas no período.

O objetivo, portanto, é entender e explicar o envolvimento do Poder Legislativo e Executivo com o tema ambiental através do entendimento e caracterização dos processos decisórios envolvidos. O estudo de caso foi escolhido como técnica proeminente do trabalho. Aliando a observação direta (foram frequentadas duas audiências públicas relacionadas ao tema), revisão bibliográfica para a melhor compreensão da evolução da temática ambiental no Brasil, análise de documentos oficiais e, por fim, uma entrevista com um ator inserido no Ministério do Meio Ambiente para a sustentação das assertivas formuladas.

O debate é majoritariamente qualitativo, apesar de ser amplamente amparado em dados quantitativos. E as conclusões encontradas não têm pretensão de generalização, pelo contrário, são ligadas a um contexto e conjunto de fatores decisivos específicos à situação explorada e por vezes, influenciada por um constructo sócio histórico do tema.

No final apresentam-se os resultados e conclusão da pesquisa e ainda são elaborados alguns possíveis cenários para os próximos três anos da política ambiental no Brasil a partir do traçar de elementos-chave que terão impacto em um futuro próximo.

CAPÍTULO 1 – CONTEXTO HISTÓRICO DO AMBIENTALISMO NO BRASIL

Dentre as temáticas que mais vem crescendo no debate político no Brasil, a relação do homem com o meio ambiente é das que mais merecem nossa dedicação de tempo e atenção. Talvez, o ambientalismo possa até ser apontado como uma das maiores contribuições do avanço cognitivo e teórico para a humanidade no século XX.

Como para todas as temáticas dentro do campo das ciências sociais, para que possamos debater algum assunto com algum grau de competência e satisfação, é necessário olharmos com atenção para o processo de avanço do debate metodológico, científico e cognitivo sobre a temática na humanidade. Assim se apresenta, então, a consciência ambiental no Brasil. Portanto, para iniciarmos uma discussão que perpassa a relação entre as esferas da política e do ambientalismo no Brasil se mostra importante estabelecer os parâmetros sobre o assunto, principalmente aqueles relativos à história.

O que se pretende explicar é que o debate político sobre meio ambiente, travado no Congresso Nacional na atualidade (2015-2018) se dá de uma forma tal que foi lentamente se desenvolvendo entre as condições e fatos históricos no Brasil desde seu descobrimento até os dias atuais, através de atores políticos e acontecimentos históricos, situações institucionais e conferências mundiais, ou seja, é um debate que pertence a um contexto específico de suma importância para seu entendimento. Por isso, interpretar a realidade atual da discussão ambiental sob a luz do histórico da mesma se apresenta como algo razoável a se fazer.

Como José Augusto Pádua (1987) aponta em “Ecologia e Política no Brasil” pensar a relação do nosso país com a nossa natureza quase sempre nos remeteu, desde os primórdios das terras “achadas” por Cabral, com o que povo e, principalmente, os políticos brasileiros pensam sobre o modelo de desenvolvimento para o Brasil. Ou seja, nossa economia e política sempre teve uma relação intrínseca com nossas riquezas naturais. Por isso da realização deste presente trabalho e capítulo (PÁDUA, 1987, p 14)

Apesar de a história entre Brasil, política, economia e natureza datar de 1500, o recorte escolhido será mais breve a partir da década de 1930. Preterindo-se o período colonial, imperial e boa parte do início da República, períodos estes em que a visão mercadológica se sobrepujou sobre a maioria, se não todas, as ações mais conservacionistas ou preservacionistas, até por que durante boa parte deste período, estes conceitos ambientalistas

ou não existiam ou estavam em fases embrionárias. Durante estes períodos da história do nosso país, poucas foram as ações e atores que tiveram a consciência e consideração de se preservar recursos naturais para que ainda se encontrassem disponíveis para as próximas gerações, ou até mesmo para garantir alguma sustentabilidade a médio prazo para a economia baseada na relação predatória com a natureza.

Talvez a relação de José Bonifácio com a natureza seja uma a ser exaltada deste período. A característica vanguardista do homem multifacetado que era, possibilitou que fosse um dos primeiros a questionar o modelo de desenvolvimento que o Brasil sustentava e a capacidade de se seguir com ele frente à degradação ambiental. O estadista e patrono da Independência do Brasil percebeu, naquela época, que o país deveria se voltar para um crescimento que observasse as necessidades internas do país e não só as demandas do mercado mundial (PÁDUA, 1987, p 33).

Foi a partir da década de 1930, no contexto de progresso do Estado e das instituições brasileiras, sob o governo de Getúlio Vargas que se complexificou o aparato institucional brasileiro a fim de guiar um modelo de desenvolvimento econômico com o início da industrialização no Brasil, regulação de atividades econômicas e incentivos a diversos setores da economia (BURSZTYN, 2013, p 457).

Neste contexto em que se deu maior preponderância sobre o debate do uso dos recursos naturais nacionais nas diversas atividades econômicas. E foi na Constituição de 1934 que surgiu a competência declarada dos estados e da União para se administrar os recursos do meio ambiente das riquezas minerais à biodiversidade entre outros (BURSZTYN, 2013).

Repara-se então que a “consciência ambiental” nesta época é impregnada por um pensamento no qual a lógica de desenvolvimento é de se regular o uso e apropriação dos recursos naturais para que a economia possa se basear na extração e utilização dos mesmos e para se evitar crises econômicas devidas eventuais escassezes de tal ou qual minério ou recurso hídrico. Pode-se dizer, portanto que o ambientalismo ainda não havia iniciado na primeira metade do século XX, isto porque não se atribuía um valor intrínseco na natureza *per se*, mas por aquilo que ela poderia oferecer em termos utilitaristas e materialistas.

Esta visão do modelo de desenvolvimento escolhido pelos dirigentes do Brasil, até então, refletiu na formação institucional do país, como exemplo disto temos a criação do Ministério de Minas e Energia sendo instituído muito antes do Ministério de Meio Ambiente,

por exemplo. E na década de 1940 temos a criação de duas grandes empresas estatais ligadas à exploração mineral no Brasil: a Vale do Rio Doce e Companhia Siderúrgica Nacional.

Neste sentido de atualização institucional temos, mais ou menos na mesma época, a criação de grandes planos e políticas nacionais, muitas delas com reflexos e continuidades diretas até a atualidade. O Código de Águas criado em 1934, estabelecia padrões a serem seguidos no uso do potencial hídrico do país, bem como regular a contaminação dos corpos hídricos. Os Bursztyn (2013) apontam que um terço dos artigos do código possuía caráter puramente industrialista a fim de se estabelecer uma matriz energética de baixo custo que possibilitasse o estabelecimento de fábricas e indústrias no país (BURSZTYN, 2013).

Algo semelhante ocorreu com o Código Florestal, de mesmo ano, que possuía o caráter subserviente ao mercado e também conservacionista. E também ao Código de Caça e Pesca à Lei de Proteção aos Animais. Já a Política Nacional de Saneamento datada de 1967 se liga mais a uma preocupação de contaminação causada pelos efluentes da ocupação do solo e da atividade industrial voltada para a saúde pública e conseqüentemente com a preocupação ambiental (BURSZTYN, 2013).

Pode-se dizer, portanto que, a preocupação com o meio ambiente na política do Brasil se deu de forma difusa, indireta e mais ligada à relação que a economia tinha com os recursos naturais, sendo estes a base para o desenvolvimento econômico do país, até a atualidade e também com a preocupação com a saúde da população, requerendo uma mínima qualidade em alguns serviços ecossistêmicos. A consciência ambiental mais propriamente dita ainda estava por emergir nas décadas seguintes a este período entre a década de 1930 e início da de 1960. Até então, tanto a política quanto o movimento ambientalista eram praticamente inócuos quanto à preservação e conservação ambiental. A época alarmante ainda estava por vir (BURSZTYN, 2013).

Da mesma forma pulverizada acompanhavam os movimentos sociais ambientalistas até meados da década de 1970, como conta Alfredo Sirkis (1992), um dos fundadores do Partido Verde, em apêndice de “Rumo ao Paraíso”. Até a metade da década o movimento ambientalista dentro da sociedade civil era esparso e apolítico, em partes devido ao estado de vigilância da ditadura militar que controlava estritamente o movimento (SIRKIS, 1992).

Paralela a esta realidade nacional, no plano internacional a comunidade científica começou a voltar seus olhares para a questão ambiental com o relatório do Clube de Roma

(grupo de pesquisadores, empresários e diplomatas) em 1972 que colocava em discussão os limites de crescimento da sociedade dentro de um sistema com recursos escassos. O relatório de Meadows, como ficou conhecido, foi responsável por uma reação de alarme por parte das nações, internacionalizando o debate sobre o meio ambiente (BURTSZYN, 2013).

Partindo desta discussão, realiza-se no mesmo ano a Conferência da Nações Unidas sobre o Meio Ambiente em Estocolmo, com a participação de milhares de pessoas entre delegados, organizações intergovernamentais, ONG's, observadores e dois chefes de Estado: Suécia e Índia. Na Conferência procurou possibilitar a equação dos problemas de poluição e crescimento desordenado da população e das cidades, por meio de discussões técnicas (BURTSZYN, 2013).

Neste contexto, a Conferência de Estocolmo, possibilitou a ampliação do debate ambiental para dentro dos Estados, gerando formulações orientadoras para a construção de instrumentos e mecanismos legais que possibilitaram mais tarde a institucionalização da consciência ambiental mais propriamente dita. Pode-se dizer que a partir deste marco o movimento ambientalista e o debate teórico-cognitivo a cerca do tema foi trazido pra dentro dos Estados das nações ao redor do globo (BURTSZYN, 2013).

Foi, então, com a Conferência de 1972 e, posteriormente, o Relatório Brundtland que se multiplicaram os órgãos públicos voltados para a questão ambiental e as conferências e encontros internacionais que debatiam o tema do impacto da atividade humana na natureza, bem como órgãos internacionais como Banco Mundial e a própria Nações Unidas importantes começaram a se adaptar com a nova tendência, surge assim o PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (BURTSZYN, 2013).

Surge no Brasil, no mesmo ano, a SEMA – Secretaria Especial de Meio Ambiente, dentro do Ministério do Interior a fim de instaurar a governança ambiental no país. Este foi o primeiro órgão a nível federal que tratava do assunto. Obteve êxito em criar uma base legal para política ambiental no Brasil e articulou e apoiou a criação de órgãos semelhantes a nível estadual e demarcação de áreas de proteção ambiental por todo o país (BURTSZYN, 2013).

Estabelece-se no nosso país, deste modo, uma frente formalizada institucionalizada de oposição à dinâmica mercadológica e desenvolvimentista que permeava a formulação de políticas públicas destinadas a administrar os recursos naturais do país. Passa-se a constituir um movimento não só social, mas também político e politizado que engendrava não mais

apenas atos isolados contra a dinâmica de devastação ambiental, mas a crítica a um modelo global de desenvolvimento infinito, perpassando diversas esferas da vida, pode-se dizer que há uma quebra paradigmática no debate ambientalista (SIRKIS, 1992).

Nos anos seguintes a explosão vertiginosa do assunto sobre meio ambiente, se observou no Brasil a pulverização do debate ambientalista em termos quantitativos, multiplicaram-se os grupos de ambientalistas que se reuniam. E com a abertura política em 1985 notou-se a politização dos movimentos sociais ambientalistas que se dividiram em duas principais estratégias segundo Alfredo Sirkis (1992): a do *lobby* político, marcada pela infiltração política de atores que defendiam a bandeira ambientalista e pelo não alinhamento com partidos políticos específicos e sim com a possibilidade de poder influir em vários atores políticos que detenham o poder, um exemplo claro é José Lutzemberger que viria a se tornar Secretário Especial do Meio Ambiente. E a outra estratégia foi a partidarização de lideranças ambientalistas dentro de partidos políticos de esquerda ou conformando partidos próprios como o Partido Verde (SIRKIS, 1992).

No caso de lideranças ambientalistas que adentraram partidos de esquerda, como o Partido dos Trabalhadores, eles acabaram por enfrentar limitações de tempo e espaço para as pautas que procuravam introduzir. Em grande parte, isto se deve a falta de diálogo quanto à possibilidade de criticar o modelo de desenvolvimento que estes partidos postulavam e a noção de que a preocupação com meio ambiente não era prioridade para países em desenvolvimento, como o nosso (SIRKIS, 1992,).

Em 1981 a SEMA estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, definindo, instrumentos e mecanismos que favoreçam a conservação da natureza de forma mais geral para os estados e municípios. Dentro da PNMA formula-se o Sistema Nacional de Meio Ambiente que abrigava o Conselho Nacional do Meio Ambiente, o CONAMA, órgão público responsável por boa parte da legislação ambiental que vigora até os dias de hoje (BURTSZYN, 2013).

A partir da disseminação do termo desenvolvimento sustentável pelo Relatório de Brundtland, publicado pelas Nações Unidas, procura-se de forma mais intensa a equação do desenvolvimento com as limitações impostas pela escassez de recursos naturais. A apropriação do termo se deu por ramos mais conservadores do ambientalismo, por órgãos públicos e Nações e, principalmente, pelo mercado e pela mídia, contribuindo para a

disseminação e esgotamento do termo, bem como o espalhamento da discussão ambiental na sociedade civil (SIRKIS, 1992).

O que com o Relatório de Meadows parecia não ter conciliação: desenvolvimento e proteção ambiental, com o Relatório de Brundtland parece se delinear uma equação, mesmo que vaga, entre as duas variáveis até então antagônicas. A este deslocamento de entendimento pode-se atribuir também o aumento da discussão ambiental, uma vez que, até então, os países emergentes ou em desenvolvimento recusavam em grande parte o discurso de proteção ambiental por alegarem terem outras prioridades e por acusarem os países mais abastados de imporem esta para limitar o crescimento dos países emergentes e estabelecer uma relação de dependência (BURTSZYN, 2013).

Em 1988, com o aumento do fervor do debate sobre a degradação do meio ambiente dentro da sociedade civil e da política, o Brasil pela primeira vez dedica um capítulo da Constituição Federal ao meio ambiente, concedendo ao assunto caráter constituinte, por tanto tornando direito do cidadão e da cidadã brasileira uma natureza conservada em seu território. Mesmo sob duras críticas internacionais e nacionais que o governo Sarney sofria na época por não conseguir o desmatamento na Amazônia, o Brasil foi visto como um dos países mais avançados em termos de leis ambientais, por mais que na prática a aplicação das mesmas se mostrasse uma difícil tarefa (BURTSZYN, 2013)

Estas impressões internacionais mostram duas principais características da discussão ambiental no mundo. A primeira é de que a temática meio ambiente entrou definitivamente para a agenda internacional desde meados da década de 1970. A segunda é que o Brasil já era visto pelos olhos do globo como sendo um local de demasiada importância quando o assunto é saúde ambiental do mundo, não só pelo seu extenso patrimônio natural, mas por ter sido um dos países que mais rapidamente assimilou o debate ambientalista no mundo. Estes dois fatores aumentaram a pressão para que o Brasil conservasse suas riquezas ambientais (SIRKIS, 1992).

Estas pressões internas e externas fizeram com que o governo Sarney lançasse, em 1989, a fundação do IBAMA, órgão que se disporia a fiscalizar a legislação ambiental e a fazer valer. No mesmo ano, foi criado o “Programa Nossa Natureza”, pacote de medidas nacionalistas que visavam proteger o patrimônio ambiental da Amazônia, através da criação de reservas de proteção ambiental, regulação na atividade de ocupação da floresta, principalmente por parte de estrangeiros, conservação no uso de recursos naturais e criação de

reservas extrativista e indígenas. Constituiu-se como uma das primeiras iniciativas ambientais brasileiras na geopolítica (VIOLA, 1996) (BURTSZYN, 2013).

Eduardo Viola (1996) destaca que nas eleições de 89, o movimento ambientalista expectava ter algum grau relevante de influência seja pelo apoio à candidaturas que se preocupassem com a conservação e preservação ambiental, ou pela influência na agenda dos políticos e dos partidos. No entanto nenhum dos principais candidatos citou a proteção ambiental como prioridade em seu governo caso fossem eleitos. Apenas Fernando Collor de Melo, após eleito, se comprometeu no cenário internacional com o assunto, isto devido às pressões das nações que se preocupavam com a temática (VIOLA, 1996).

Em 1990, Collor reformula a SEMA e a lança a Secretaria Especial de Meio Ambiente da Presidência da República, chefiada por Lutzemberger, o que dois anos mais tarde viria a se tornar Ministério do Meio Ambiente. Se, por um lado, a medida logo no primeiro ano de mandato surpreendeu a sociedade brasileira, no plano internacional foi vista como um cumprimento de promessas feitas pelo presidente eleito em viagens ao exterior. A medida, no entanto, carregava consigo um caráter voltado ao agrado da opinião internacional a fim de colocar em prática seu projeto econômico que necessitava atrair o capital estrangeiro para o país; o presidente eleito se apropriou do discurso ambientalista e da onda de ambientalismo nos países desenvolvidos (VIOLA, 1996).

A escolha do Brasil como país sede da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a conhecida ECO-92 ou Rio-92, se deu dias depois das eleições que escolheram Fernando Collor como presidente do Brasil. A conferência bem como os eventos preparatórios impactaram profundamente o debate sobre meio ambiente no Brasil, bem como os movimentos ambientalistas. Eduardo Viola (1996) cita algumas mudanças, a primeira delas é referente ao inegável aumento da discussão sobre a temática ambiental no país no âmbito da sociedade civil. Outra mudança é concernente a maior profissionalização e movimentação das ONG's e movimentos ambientalistas: o autor diz que nas proximidades da data da ECO – 92, já haviam sido feitos sete encontros nacionais sobre o assunto e podia-se contar com mil e duzentos organizações filiadas. O resultado disto foi uma maior profissionalização e união dos movimentos, inserindo-os numa rede de contatos globalizada (VIOLA, 1996)

Os eventos preparatórios tinham como objetivo movimentar a cena ambiental e começar os debates em nível nacional e internacional a fim de levantar demandas ambientais

a serem tratadas, deste modo se desenvolveu em quatro níveis: político, científico, civil e das negociações em curso como as Convenções das Mudanças Climáticas e das Florestas. Durante estes eventos preparatórios e a própria Rio-92, o governo brasileiro teve suas diretrizes pautadas em tais princípios: a comunidade internacional definitivamente deveria voltar sua atenção para as questões ambientais e que os problemas ambientais existem, porém os países desenvolvidos e subdesenvolvidos têm responsabilidade diferenciada perante eles, sendo que os primeiros deveriam assumir maiores culpas e, portanto, tomar atitudes mais relevantes (BURSZTYN, 2013) e (VIOLA, 1996).

Foram cinco resoluções aprovadas na Conferência das Nações Unidas, dentre estes instrumentos, três não obrigatórios e duas convenções. Dentre estes ressalta-se a Agenda 21, que foi responsável por elevar o grau de cooperação ambiental a níveis locais e globais. O documento ressalta a necessidade de se aumentar a qualidade de vida dos menos abastados a fim de se proteger os ecossistemas naturais e confirma a necessidade de se estabelecer um desenvolvimento sustentável nos países participantes das Nações Unidas. A partir disto, acordou-se estabelecer nos países que assinaram um instrumento que procurava permear as tomadas de decisão em âmbitos locais e globais (BURSZTYN, 2013)

Para Sachs *et al* (*apud* BurssztyN, 2013), a Agenda 21 que tinha um grande potencial de mudança da consciência ambiental em escala global, no entanto, acabou representando um fracasso ao se deparar com conflitos de interesses a níveis locais.

A ECO – 92 representou uma possibilidade de reunião do mundo em uma direção comum, a do desenvolvimento sustentável e ficou marcada, portanto, por uma grande expectativa do estabelecimento de uma nova ordem mundial global, o que de fato não aconteceu, pelo menos não de forma clara, apesar de ter sido considerada um avanço em questão de união e de acordos multilaterais, por mais que as resoluções aprovadas não tivessem caráter impositivo. O fato é que o mundo acabara de sair de um longo período polarizado e sob esta ótica a Rio – 92 foi um sucesso (BURSZTYN, 2013).

Ressalta-se que a Rio – 92 possibilitou o início da institucionalização da problemática ambiental em países que ainda não tinham iniciado este processo. Além disto, a Agenda 21 produziu larga base metodológica para uma possível transição para o desenvolvimento sustentável nas várias escalas de governança (mundial, nacional e local) bem como instrumentos econômicos a serem utilizados (BURSZTYN, 2013).

No Brasil, mais tarde no ano da Rio – 92, o recém-criado Ministério do Meio Ambiente se encontrava com problemas de funcionamento devido algumas problemáticas. São notáveis algumas, como o fato de a opinião pública a cerca das questões ambientais ter arrefecido notavelmente após a Conferência das Nações Unidas. A crise de governabilidade devido ao processo de Impeachment do presidente Collor afetara o interesse pelos assuntos relacionados a longos prazos de efetividade e eficiência, voltando a agenda para temas emergenciais, o que corrobora para a falta de interesse de Itamar Franco para as demandas ambientais. Dentre estas, também havia questões internas ao Ministério do Meio Ambiente que também dificultavam seu funcionamento (VIOLA, 1996).

Se nas eleições de Collor o movimento ambientalista tinha pretensões de influenciar o resultado com seu apoio ou crítica, na de 1994 se observou o contrário. Como cita Viola (1996) não ouve qualquer menção verbal às temáticas ambientais pelos principais candidatos à Presidência da República. Apesar disto, o autor cita que alguns governadores e parlamentares eleitos tinham notadamente uma posição pró conservacionismo e preservacionismo (VIOLA 1996.).

O resultado da conjuntura política da época foi um enfraquecimento do movimento ambientalista na sociedade brasileira em meados da década de 1990, apesar de os âmbitos: governamental, empresarial e acadêmico estarem a ritmos semelhantes a períodos anteriores à Rio – 92, fomentados pela mesma (VIOLA 1996).

Tantos os anos anteriores como os posteriores à grande Conferência sobre meio ambiente foram marcados pelos lançamentos de grandes planos nacionais que integraram a Política Nacional do Meio Ambiente lançada em 1981, alguns contando com financiamento de grandes órgãos internacionais. Dentre estes grandes planos e políticas se destacam o Plano Nacional do Meio Ambiente, executado em duas etapas (1991 e 2000) financiada pelo Banco Mundial, buscando o aprimoramento institucional e de gestão do meio ambiente no Brasil utilizados (BURSZTYN, 2013).

O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, lançado em 1988 e ampliado em 2005 virando o Plano de Ação Federal para a Zona Costeira. A Política Nacional de Educação Ambiental instituída em 1999. O Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais no Brasil, o PPG-7, foi mais um notável programa de proteção das florestas tropicais do Brasil, articulada com os sete países mais desenvolvidos da época. Além destas grandes ações em conjunto de órgãos transnacionais e internacionais, destacam-se a Política Nacional de

Recursos Hídricos de 1997, o SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação, dos anos 2000 e mais tarde, em 2010, depois de vinte anos de tramitação no Congresso Nacional, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (BURSZTYN, 2013).

Todas estas foram importantes conquistas na gestão dos recursos naturais e ecossistêmicos brasileiros, em grandes partes impulsionadas pelas seguidas Conferências das Nações Unidas sobre meio ambiente que vieram depois da marcante ECO – 92. Entre elas estão a Rio + 5 realizada cinco anos após a Rio – 92 para acompanhar o desenvolvimento e estabelecimento das resoluções, bem como os indicadores da problemática ambiental. A Rio + 10, realizada em Joanesburgo com o intuito de renovar o compromisso ambiental e de continuar a avaliação dos acordos firmados dez anos antes e a Rio + 20, com mesmo intuito, pouco somaram a medidas que tinham potencial de mudar os rumos do desenvolvimento predatório à natureza. Destacam-se o Protocolo de Kyoto que procurou reduzir a emissão de gases causadores de efeito estufa e aquecimento global em 1997, a Declaração do Milênio em 2000 que estabelecia objetivos do milênio que perpassavam questões ambientais e sociais no mundo e alguns Fóruns Mundiais da Água utilizados (BURSZTYN, 2013).

Sobre o debate ambiental no *locus* de estudo, o Congresso Nacional, pode-se observar que o poder legislativo brasileiro acompanhou, em grande medida, as tendências e pressões internacionais sobre legislação ambiental. Deste modo, observa-se certa confluência entre poderes Executivo e Legislativo na temática ambiental, com a criação de leis ambientais amparando o projeto que o Executivo detém. Em suma, a criação de uma política específica para o setor ambiental se deu de forma tardia quando comparada a outras políticas setoriais e, em grande parte, foi uma resposta a pressões externas (Conferências das Nações Unidas, pressão de Estados Nação e demanda popular e organizações não governamentais) (SOUZA, 2005).

É importante salientar que a política ambiental é um termo entendido como uma ação conjunta entre os três poderes em prol do meio ambiente, de modo que um poder dá sentido ao outro: as leis criadas no âmbito legislativo acompanham a visão de país detida pelo Poder Executivo e são resguardadas pelo sistema judiciário. Portanto, quando falamos de política ambiental nos remetemos a uma ação relativamente conjunta, mesmo que nem sempre coordenada, a respeito de formulações ambientais.

Neste sentido, segundo Magrini (2001) pode-se dizer que a atuação do Brasil na formação de legislação ambiental se deu na década de 1970 com um viés corretivo,

procurando arrumar os problemas de emissão de poluição, principalmente. Na década seguinte, grande parte influenciada pelas crises do petróleo no mundo com fortes consequências para a economia, podemos observar uma tendência de políticas preventivas, surgindo formulações de instrumentos que procurassem antever e evitar problemas ambientais, o maior exemplo foi o estabelecimento do instrumento de Avaliação de Impacto Ambiental. Este processo culminou em um acirramento nas disputas de interesse (privados e públicos) agravadas pelos instrumentos de comando e controle, resultando na última fase, segundo a autora, a de conciliação de interesses e atores envolvidos no processo de gestão ambiental a partir dos anos 1990 (MAGRINI, 2001).

Se quando comparada à outras políticas setoriais, a política ambiental foi criada de forma tardia, quando comparamos o Brasil à outras nações, pode-se afirmar que a política ambiental brasileira foi contemporânea ou até mesmo vanguardista, por exemplo a Política Ambiental Americana data de 1969, já a criação da SEMA, marco para início da política setorial ambiental para o Brasil, se deu em 1973 (MAGRINI, 2001).

Apesar da política ambiental no Brasil ter um caráter descentralizado a partir da Constituição Federal de 1988 que atribuiu boa parte da gestão ambiental aos estados e municípios, o trabalho do Congresso Nacional sobre a pauta tem sido notável desde a redemocratização. Em 1998, aprovou-se a lei de Crimes Ambientais, apontada por Souza como sendo uma das mais avançadas do mundo. E em 2000, promulga-se o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, também considerado um grande avanço na legislação.

É necessário fazer menção, entretanto, à uma força que ressurgiu nos anos de 1980 que se apresenta hoje como um dos principais entraves para o avanço de pautas importantes para o estabelecimento de um desenvolvimento sustentável, a bancada ruralista. O grupo suprapartidário configura hoje como sendo uma das maiores grupos de pressão do Congresso Nacional, ou seja, é um grupo que se une quando os interesses em comum estão em pauta, no caso o interesse pelo agronegócio e, conseqüentemente, pelo afrouxamento das legislações ambientais. Segundo matéria do site Congresso em Foco (2016), a bancada contava com 207 deputados na Câmara (VIGNA, 2001).

CAPÍTULO 2 – LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL E POLÍTICA AMBIENTAL

A Lei Orçamentária Anual é o principal aparato legal que permite ao Poder Executivo alocar recursos públicos para as diversas políticas setoriais no país, bem como o principal instrumento que permite o funcionamento de Ministérios, Secretarias e demais órgãos do Executivo. O processo decisório orçamentário federal prevê a elaboração de leis que seguem ritos específicos, todas as propostas são de competência da Presidência da República. A primeira parte envolve a elaboração do Plano Plurianual, o texto contém objetivos, diretrizes e metas para cada setor de atuação da Federação e é válido para os quatro anos seguintes, englobando, portanto, um ano do próximo Presidente eleito, objetivando garantir algum nível de continuidade.

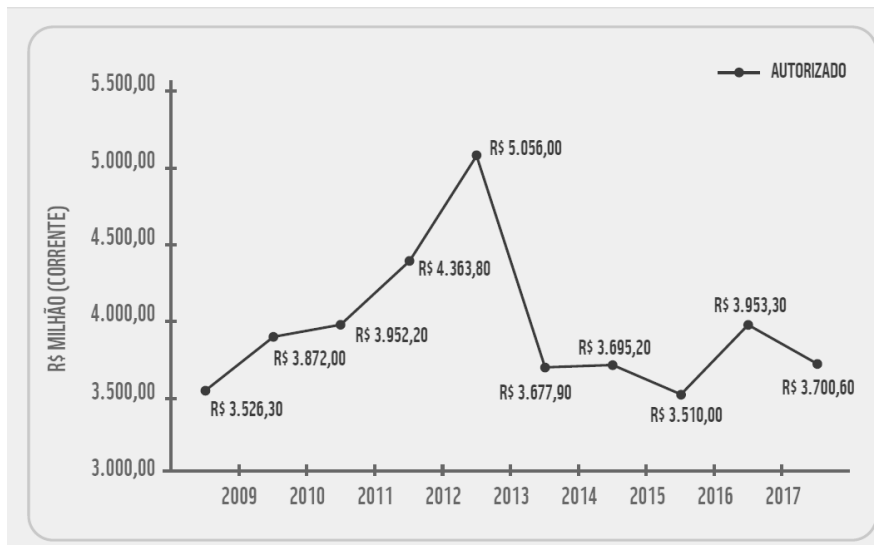
A segunda fase é a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que é executada anualmente e com certo grau de compatibilidade com o Plano Plurianual, nesta lei podemos encontrar diretrizes, metas e limites fiscais para os diversos órgãos do Estado a serem postas em prática no ano subsequente.

É a LDO que irá nortear a distribuição prática dos recursos públicos para as diversas áreas que o Estado intervém, na Lei Orçamentária Anual, a terceira fase do processo decisório orçamentário federal. A Presidência da República envia o Projeto de Lei Orçamentária Anual ao Congresso Nacional que o altera por meio de emendas individuais, coletivas ou de relatores. Como apontam Limongi e Figueiredo, este instrumento dotado pelos parlamentares configura o principal meio de alteração orçamentária e, portanto, uma importante manifestação dos interesses pelos quais os parlamentares são motivados a atuar (LIMONGI e FIGUEIREDO, 2005).

Ocorre, portanto, que para analisarmos os desafios do estabelecimento de políticas públicas ambientais a nível federal, o processo decisório orçamentário configura objeto de importância para o funcionamento dos órgãos envolvidos na execução de pautas ligadas ao meio ambiente.

A série histórica do orçamento aprovado para o Meio Ambiente vem decaindo nos últimos anos, apesar de ter apresentado leve aumento no ano de 2016, como mostra o estudo “Financiamento Público em Meio Ambiente - um Balanço da Década e Perspectivas” (2018) desenvolvido pela ONG WWF.

Gráfico 1: Orçamento da década - Ministério do Meio Ambiente



Fonte: WWF (2018)- dados incluem operações de remanejamento e créditos complementares

Percebe-se no Gráfico 1 que o ano de 2013 foi recordista em termos de orçamento para o Ministério do Meio Ambiente, iniciando o ano com o texto final da LOA aprovando o montante de 4,46 bilhões de reais e ainda tendo mais alguns gastos aprovados no decorrer do ano e outras fontes de financiamento, chegando a 5,06 bilhões de reais, o maior financiamento da União para a pauta ambiental já visto na história do Brasil.

Alguns fatores podem ser atribuídos a este acréscimo notório, o primeiro pode-se citar a volta da pauta ambiental na opinião pública com a volta da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio + 20, em conjunção a isto as eleições a serem realizadas no ano seguinte, 2014.

Percebe-se uma tendência da utilização da pauta ambiental quando o assunto é sobrevivência política e opinião pública. Vale citar o lançamento do Programa Nossa Natureza pelo governo de Sarney em 1988 quando sofria pressões vindas da sociedade civil e outros países para uma maior proteção da biodiversidade devido a níveis alarmantes de desmatamento na Amazônia brasileira nos anos antecedentes. E também a súbita conversão ao ambientalismo de Collor meses depois de sua eleição, buscando atrair investimentos internacionais para viabilizar seu plano econômico de governo. Os dois fenômenos foram apontados por Bursztyn (2013) e Viola (1996), respectivamente.

Se observarmos, perceberemos que o desempenho da economia também influencia no montante atribuído ao Ministério do Meio Ambiente, o estudo da ONG ambientalista

mostra que em 2009, auge da crise econômica mundial, cujo cerne foi as instituições financeiras americanas, o orçamento para o órgão era equiparável aos dois últimos anos (2016 e 2017). Em 2015 e 2016, anos de crise institucional e política no Brasil, com impactos econômicos graves, o orçamento ambiental decaiu a níveis antes observados.

Em um primeiro olhar, a perspectiva das pressões internas, ou seja, questões ligadas a acontecimentos internos ao país (apesar de serem por vezes influenciadas por acontecimentos internacionais) como a opinião pública, eleições ou déficit e superávit econômicos e das pressões externas como as conferências ambientais e demanda por maior preservacionismo e conservacionismo vinda de países, alteram fortemente o orçamento destinado ao meio ambiente e deflagram que em todos os anos de democracia não tivemos um Presidente da República genuinamente comprometido com a pauta ambiental. A pauta ambiental não contabilizou um tempo considerável em debates que precederam às eleições e ocupou nenhuma ou poucas linhas dos programas de governo dos presidentes eleitos, o que significa que o meio ambiente nunca foi tratado como prioridade no país e sempre teve progressos devido a forma reativa que age, seguindo tendências e pressões externas, como aponta Magrini (2001) e Souza (2005).

Para além destes números puros, o orçamento se destrincha em várias nuances. A ação que mais demanda gastos é o com os funcionários dos diversos órgãos federais ambientais, o valor chega à quase um bilhão nos últimos três anos e mais 500 milhões quando o assunto é aposentadoria e pensões. Deste modo, pouco sobra para atividades discricionárias, àquelas que o ministério pode alocar de forma mais livre, atendendo às principais demandas e dando possibilidade de atuação dos principais órgãos que compõe a pasta.

Podemos observar o orçamento debatido na Lei Orçamentária Anual dos últimos anos em números, debate que envolve a proposta do governo federal em PLO (Proposta de Lei Orçamentária) e o que foi resultado dos debates na Comissão Mista de Orçamento e no Congresso Nacional. Para além destes números de orçamento apresenta-se também o montante executado, ou seja, a quantidade de dinheiro orçado que entrou em processo de gasto, despesa. A diferença entre o que foi gasto e o que foi orçado inicialmente, denominado como “montante esquecido”. Também a verba discricionária executada, que é àquela que o Ministério tem maior liberdade de alocação na pasta. Porcentagens de quanto foi a execução em relação ao orçado pelo Congresso Nacional, do quanto foi alterado em relação ao proposto

pelo Poder Executivo e a porcentagem da verba discricionária executada em relação ao total executado.

Tabela 1: Ministério do Meio Ambiente em 2014 em Reais

Orçamento Ministério do Meio Ambiente em 2014	
PLO	2.876.018.481
LOA	3.121.834.707
Executado/ Empenhado	2.760.347.635
Montante Esquecido	361.487.072
Verba discricionária executada	1.161.000.000
Porcentagem do orçamento executada	88%
Porcentagem adicionada pelas emendas	9%
Porcentagem discricionária executada	42%

Fonte: Site do MMA e Site da Câmara dos Deputados

Em 2014, podemos observar a proposta feita pela então Presidente da República, Dilma Rousseff, o valor 2,88 bilhões de reais. Valor este aproximadamente 30% menor do proposto no ano passado (em 2013 o PLO foi de 4,39 bilhões de reais) pela mesma Presidente. O resultado do processo orçamentário foi o montante de 3,12 bilhões de reais, adicionados por meio de emendas individuais, de bancadas, comissões e do relator, este valor, adicionado pelos debates na Comissão Mista de Orçamento, representou 9% a mais do orçado pelo Poder Executivo (BRASIL, 2014).

Executou-se 2,76 bilhões de reais do total firmado pela Lei Orçamentária Anual (2014). O montante esquecido, ou seja, que não entrou no processo de execução, o qual envolve o empenho (designação de um dado montante a uma determinada ação, representando uma obrigação ao Estado para o pagamento) a liquidação (reconhecer que o credor cumpriu com suas obrigações) e o pagamento (transferência de fato), foi de 361 milhões de reais, representando em torno de 12% do orçamento firmado pelo Congresso Nacional, valor este que retorna a União. O que significa dizer que 88% do orçado foi executado (BRASIL, 2014).

Dentre os valores aprovados, alguns serão destinados às despesas obrigatórias e outros valores serão para despesas discricionárias, as quais se tem maior liberdade de alocação, segundo o site do MMA, estes valores chegaram a 1,16 bilhão, o que representa 42% do total da execução (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2018).

Tabela 2: Ministério do Meio Ambiente em 2015 em Reais.

Orçamento Ministério do Meio Ambiente em 2015	
PLO	3.096.200.174
LOA	3.168.547.002
Executado/ Empenhado	2.773.599.159
Montante Esquecido	394.947.843
Verba discricionária executada	1.079.000.000
Porcentagem do orçamento executada	88%
Porcentagem adicionada pelas emendas	2%
Porcentagem discricionária executada	39%

Fonte: Site do MMA e Site da Câmara dos Deputados

A situação orçamentária debatida no Congresso Nacional em 2015 foi diferente do ano anterior. Na proposta enviada à Comissão Mista de Orçamento, o Governo Federal avaliou que a pasta necessitaria de algo em torno de 3,1 bilhões, em tese, para que mantivesse suas atividades em bom funcionamento. No entanto, a CMO, adicionou algo em torno de 72 milhões, resultando no montante de 3,17 bilhões de reais, representando um pouco mais de 2% do orçamento. É importante citar que o totalizante de 3,17 bilhões não é necessariamente o total que foi disponibilizado ao MMA naquele ano, podendo ser adicionado os chamados “créditos suplementares” espécie de mecanismo de remanejamento emitido via decreto do Poder Executivo, podendo ser adicionado à própria LOA ou ocorrido durante o ano, normalmente este fenômeno ocorre todos os anos, bem como a subtração de quantias do orçamento da pasta para outras finalidades. Em 2015, por exemplo, o totalizante foi 3,33 bilhões, no entanto nos importa mais a discussão travada entre a proposta Poder Executivo e o entendimento do Poder Legislativo (BRASIL, 2015).

No processo de execução ou empenho tivemos o montante de 2,77 bilhões de reais gastos, representando uma “eficiência” de 88% do orçamento autorizado. Há de se fazer um adendo ao termo “eficiência”, pois não significa dizer que todo o dinheiro que esteve no processo de empenho foi de fato convertido em ganhos socioambientais, ou que foi eficientemente gasto, podendo ter tido entraves no processo que envolve o empenho, liquidação e o pagamento de fato. Portanto, dizer que 88% do orçamento autorizado na Lei Orçamentária Anual foi executado, não significa dizer que o trabalho desenvolvido pelo Ministério do Meio Ambiente ao longo do ano foi eficientemente cumprido. O montante de

quase 400 milhões foi o que não entrou no processo de execução orçamentária, porcentagem semelhante ao ano de 2014(BRASIL, 2015).

Dentre o valor aprovado em texto final da Lei Orçamentária Anual, algo em torno de 2,77 bilhões foi executado, sendo 39% deste valor (1,08 bilhão) em despesas discricionárias, atendendo áreas prioritárias da pasta ambiental (BRASIL, 2015).

Tabela 3: Ministério do Meio Ambiente em 2016 em Reais

Orçamento Ministério do Meio Ambiente em 2016	
PLO	3.034.233.866,00
LOA	2.953.909.235,00
Executado/ Empenhado	2.833.937.923,00
Montante Esquecido	119.971.312,00
Verba discricionária executada	1.012.000.000,00
Porcentagem do orçamento executada	96%
Porcentagem adicionada pelas emendas	-3%
Porcentagem discricionária executada	36%

Fonte: Site do MMA e Site da Câmara dos Deputados

Em 2016, leve queda no orçamento enviado ao Congresso Nacional, mais especificamente à CMO, pelo Poder Executivo leva a proposta a um pouco mais de 3 bilhões de reais. Podemos observar que neste ano, os debates travados entre os senadores e deputados resultaram numa queda da dotação orçamentária em relação à proposta do Executivo, representando a queda de algo em torno de 3% do orçamento inicial (BRASIL, 2016).

O fato de ter havido queda ao proposto inicialmente fez com que o Ministério do Meio Ambiente e seus órgãos envolvidos tivessem que utilizar os recursos públicos de forma mais eficiente (lembrando-se do cuidado que se deve ter com o termo). Deste modo 96% da dotação orçamentária foi executada, 119 milhões de reais do orçamento foi esquecido. Dentre os gastos, 1 bilhão e 12 milhões tiveram como destinação despesas e gastos discricionários, segundo o site do Ministério, representando 36% do montante executado (BRASIL, 2016).

Tabela 4: Ministério do Meio Ambiente em 2017 em Reais

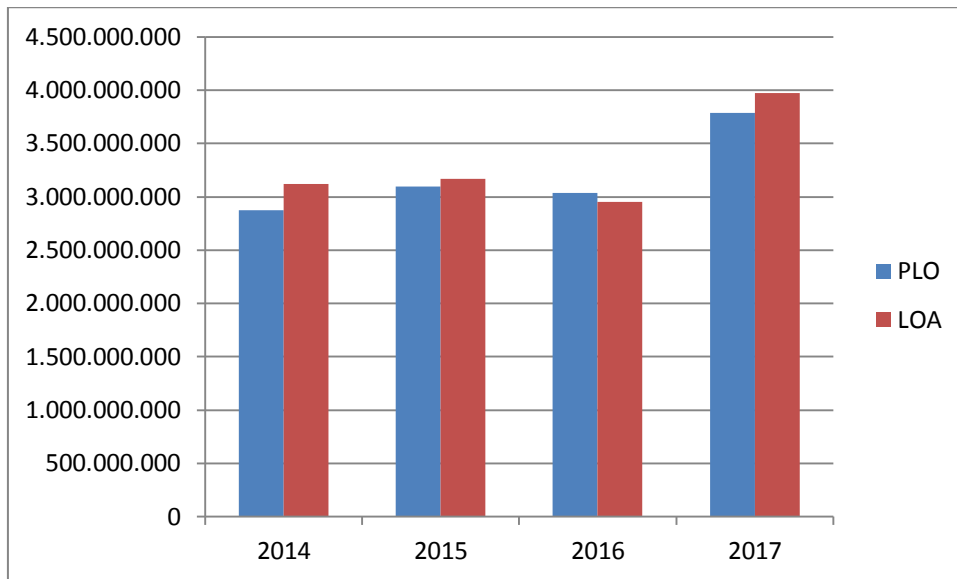
Orçamento Ministério do Meio Ambiente em 2017	
PLO	3.786.382.335,00
LOA	3.975.510.512,00
Executado/ Empenhado	3.324.106.078,00
Montante Esquecido	651.404.434,00
Verba discricionária executada	1.043.000.000,00
Porcentagem do orçamento executada	84%
Porcentagem adicionada pelas emendas	5%
Porcentagem discricionária executada	31%

Fonte: Site do MMA e Site da Câmara dos Deputados

No ano de 2017, a situação orçamentária do Ministério do Meio Ambiente parece, à primeira vista, melhorar em relação aos anos antecessores. De início, á julgar pela proposta enviada pelo Poder Executivo, se observa o valor de 3,78 bilhões de reais, o maior valor desde o “ano recorde”, 2013. O Congresso Nacional, por sua vez, entendeu que o orçamento deveria ser 5% maior, elevando o repasse para 3,97 bilhões de reais (BRASIL, 2017).

Do orçamento total (que inclui o total aprovado pela Comissão Mista de Orçamento e os remanejamentos e créditos adicionais, também a serem autorizados pelo Poder Legislativo), executou-se 84%, ou seja, 3,32 bilhões. Conseqüentemente, esqueceu-se 651 milhões. Do valor total executado, acumulou-se 1,04 bilhão em despesas discricionárias, algo em torno de 31% do orçamento aprovado pela CMO (BRASIL, 2017).

Gráfico 2: Comparativo entre anos - Projeto de Lei Orçamentária x Lei Orçamentária Anual.

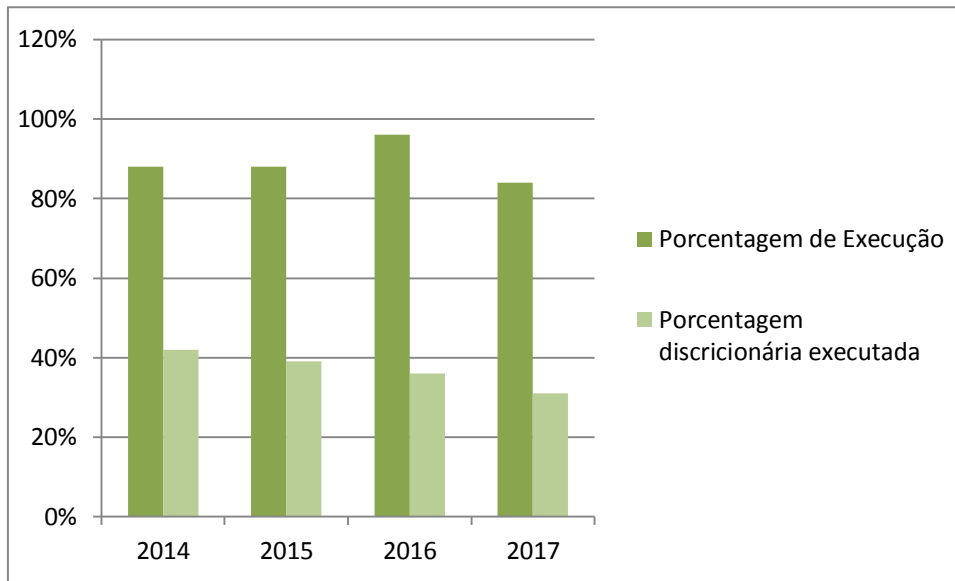


Fonte: Site da Câmara dos Deputados e Secretaria do Orçamento Federal

O gráfico 2 nos permite observar um apanhado dos últimos quatro anos à cerca do orçamento proposto pelo Poder Executivo e àquele aprovado pelo Congresso Nacional, 2017 apareceu como o melhor dos anos apresentados, superando em valores que chegam a quase 1 bilhão de reais

Quanto às alterações feitas pelas emendas parlamentares e outros dispositivos da tramitação do Orçamento no Congresso Nacional, os anos com maiores acréscimos foram os de 2014 e 2017. Destaca-se, em 2016, um fenômeno de decréscimo da proposta feito pelo Executivo, resultando em um orçamento notavelmente baixo frente aos demais anos.

Gráfico 3: Execução do Orçamento aprovado na LOA e execução discricionária do orçamento



Fonte: Site da Câmara dos Deputados

Em média a porcentagem da execução orçamentária da pasta do meio ambiente no executivo federal segue uma tendência de ser acima de 80 %, considerando o que foi Executado e o que foi aprovado no texto final da Lei Orçamentária Anual e desconsiderando os remanejamentos e créditos complementares. O que significa uma eficiência relativa, quando se considera apenas aquilo que se tem pra gastar e o que foi gasto. Ressalta-se novamente que isto não representa necessariamente eficiência, eficácia e efetividade nas políticas públicas ambientais federais, pois a transformação do gasto em mudança efetiva requer um caminho longo que envolve diversas variáveis.

Dito isto, sobre as despesas discricionárias, grosso modo tiveram desempenho acima dos 35%, com exceção de 2017 de 31%, em relação ao montante executado, exposto nas leis orçamentárias dos anos seguintes (exemplo: o montante executado em 2015 foi exposto na LOA de 2017). Em 2014, 42% do orçamento foi gasto com despesas discricionárias.

CAPÍTULO 3 – EMENDAS À LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

A tramitação da Lei Orçamentária Anual inclui a fase de emendas parlamentares que se dão durante o processo de apreciação da proposta pela Comissão Mista de Orçamento. A princípio qualquer parlamentar ou bancada pode apresentar as emendas que destinarão parte do orçamento para alguma atividade específica, no entanto sua aprovação será objeto de votação entre os membros da CMO. As emendas devem seguir determinado conjunto de leis, sendo a Lei de Responsabilidade Fiscal 4.320/1964 a mais importante delas. Lei esta que foi suspensa durante a ditadura militar de 64, cabendo ao Congresso Nacional apenas aprovar a proposta enviada pelo Poder Executivo, por mais que ela fosse aprovada automaticamente, caso o C.N não o fizesse (BRASIL, 2018).

LRF 4.320/1964 contém como preceitos o equilíbrio fiscal e orçamentário, fazendo com que cada despesa tenha uma fonte segura de receita, principalmente aquelas de caráter continuado. Além disto, o respeito à Lei de Diretrizes Orçamentárias e ao Plano Plurianual, bem como ao limite de despesas com pessoal e à divisão entre público e privado. Seguindo estas regras, parlamentares, bancadas estaduais, comissões permanentes e o relator podem apresentar, respectivamente, 25, 18 a 23 (variando pelo tamanho da bancada eleita de cada estado) e 8 emendas cada. Se fizermos as contas, o Congresso Nacional tem a capacidade de apresentar algo em torno de 15 mil emendas. (BRASIL, 2018)

Em 2014, instituiu-se a Emenda à Constituição 86/2015, forçando o orçamento impositivo às emendas parlamentares. A partir deste marco a execução de emendas parlamentares não é mais considerada uma despesa discricionária, mas obrigatória. A obrigatoriedade da execução se limita à 1,2% da receita corrente líquida obtida no exercício fiscal anterior. A liberação de pagamentos de emendas é obrigatória, mas depende da liberação do Poder Executivo, ato este que se pretende ser feito de forma aleatória e não personalista (BRASIL, 2018).

Este presente trabalho pretende analisar esta dinâmica na área ambiental, portanto analisar a participação de cada conjunto de atores que apresentam emendas: parlamentares, relatores, bancadas estaduais e comissões, bem como as áreas da política ambiental que foram alvo de destinação das emendas, dos últimos três anos (2015, 2016 e 2017).

3.1 Emendas de 2015

Tabela 5: Números e valores das emendas à LOA referentes à área ambiental – 2015

EMENDAS PARLAMENTARES À LOA DE 2015	
TOTAL APRESENTADO* EM R\$	909.936.600,00
TOTAL APROVADO * EM R\$	82.436.600,00
PORCENTAGEM APROVADA*	9%
NÚMERO DE EMENDAS APRESENTADAS*	30
PORCENTAGEM DE EMENDAS APROVADAS*	100%
NÚMERO DE EMENDAS INDIVIDUAIS APRESENTADAS	25
NÚMERO DE EMENDAS INDIVIDUAIS APROVADAS	25
TOTAL APRESENTADO DE EMENDAS INDIVIDUAIS EM R\$	17.436.600,00
TOTAL APROVADO DE EMENDAS INDIVIDUAIS EM R\$	17.436.600,00
TOTAL APRESENTADO DE EMENDAS DE COMISSÕES EM R\$	892.500.000,00
TOTAL APROVADO DE EMENDAS DE COMISSÕES EM R\$	65.000.000,00
TOTAL APRESENTADO DE EMENDAS DE BANCADAS ESTADUAIS EM R\$	0,00
TOTAL APROVADO DE EMENDAS DE BANCADAS ESTADUAIS EM R\$	0,00
TOTAL EM R\$ DE EMENDAS DO RELATOR	444.689.822,00
TOTAL APROVADO EM EMENDAS ** EM R\$	527.126.422,00

Fonte: Site da Câmara dos Deputados

* exclui emendas de relator que são incluídas apenas no texto final

** somam-se emendas aprovadas e emendas do relator

Na Lei Orçamentária Anual de 2015 tivemos o total aproximado de 910 milhões de reais em emendas apresentadas (nessa conta entram as emendas individuais, as das comissões e das bancadas individuais que acabam sendo mais específicas e debatidas entre os parlamentares). Dentre este total, aprovou-se 82 milhões, um pouco menos de 10% (BRASIL, 2014).

Foram trinta emendas com diferentes finalidades apresentadas e todas obtiveram algum grau de aprovação. Das emendas parlamentares individuais apresentadas, todas tiveram aprovação integral. Bancadas estaduais não apresentaram emendas de nenhum tipo neste ano (BRASIL, 2014).

Comissões, como a Comissão do Meio Ambiente, tiveram cinco emendas apresentadas, totalizando 892,5 milhões de reais, porém obtiveram a aprovação de um pouco mais de 7% do valor apresentado, somando 65 milhões de reais. Por outro lado o relator geral da época, o Senador Romero Jucá (MDB-RR), obteve a alocação do montante de 445 milhões

de reais em apenas 8 emendas, sendo a maioria do valor para pagamento de pessoal. Ou seja, o relator alocou um pouco mais de 84% do valor movimentado nas emendas ao Ministério do Meio Ambiente e órgãos subordinados, enquanto que grupos mais especializados nas temáticas ambientais, como no caso das Comissões Permanentes do Senado e da Câmara, tiveram suas demandas preteridas (BRASIL, 2014).

Dentre as áreas que foram beneficiadas pelas emendas parlamentares individuais ressalta-se o apoio para criação e manutenção de Unidade de Conservação pelo país, financiamento de pesquisas para o enfrentamento das mudanças do clima e também o apoio para a implementação da Política Nacional de Educação Ambiental em vários estados. As Comissões direcionaram suas emendas para o estabelecimento da Política Nacional de Recursos Hídricos a nível nacional, assim como a Política Nacional de Resíduos Sólidos, também para o país todo e não somente localidades específicas, como verificado nas emendas individuais. Já o relator geral concedeu verbas para o pagamento de pessoal, criação de U.C's em fronteiras do Brasil, entre outras finalidades (BRASIL, 2014).

3.2 Emendas de 2016

Tabela 6. Números e valores das emendas à LOA – 2016

Tabela 6: Números e valores das emendas à LOA - 2016

EMENDAS PARLAMENTARES À LOA DE 2016	
TOTAL APRESENTADO* EM R\$	1.497.670.000,00
TOTAL APROVADO * EM R\$	56.699.299,00
PORCENTAGEM APROVADA*	4%
NÚMERO DE EMENDAS APRESENTADAS*	23
PORCENTAGEM DE EMENDAS APROVADAS*	100%
NÚMERO DE EMENDAS INDIVIDUAIS APRESENTADAS	13
NÚMERO DE EMENDAS INDIVIDUAIS APROVADAS	13
TOTAL APRESENTADO DE EMENDAS INDIVIDUAIS EM R\$	5.170.000,00
TOTAL APROVADO DE EMENDAS INDIVIDUAIS EM R\$	5.170.000,00
TOTAL APRESENTADO DE EMENDAS DE COMISSÕES EM R\$	1.492.500.000,00
TOTAL APROVADO DE EMENDAS DE COMISSÕES EM R\$	51.529.299,00
TOTAL APRESENTADO DE EMENDAS DE BANCADAS ESTADUAIS EM R\$	0,00
TOTAL APROVADO DE EMENDAS DE BANCADAS ESTADUAIS EM R\$	0,00
TOTAL EM R\$ DE EMENDAS DO RELATOR	16.963.378,00
TOTAL APROVADO EM EMENDAS** EM R\$	73.662.677,00

Fonte: Site da Câmara dos Deputados

* exclui emendas de relator que são incluídas apenas no texto final

** somam-se emendas aprovadas e emendas do relator

Em 2016, o valor apresentado individualmente pelos parlamentares, pelas Comissões e pelas Bancadas somaram o valor aproximado de 1,5 bilhão de reais. A aprovação entre estas emendas, no entanto, foi ainda menor, de apenas 56,7 milhões. Apesar de se ter a totalidade das 23 emendas apresentadas com algum grau de aprovação, apenas 4% do valor foi aprovado (BRASIL, 2015).

Repete-se o fato de aprovação integral dos valores apresentados em emendas individuais, um pouco mais de 5 milhões de reais. Já nas emendas apresentadas pelas Comissões das duas casas, um pouco mais de 3% do valor apresentado por elas foi aprovado. Ao todo as Comissões Permanentes apresentaram 10 propostas de emendas, e aprovaram o valor de 51,5 milhões de reais (BRASIL, 2015).

Neste ano as Bancadas Estaduais também não se importaram em apresentar emendas ao orçamento. E o relator geral, Deputado Ricardo Barros (PP – PR), alocou 17 milhões do orçamento, somando ao todo 73 milhões remanejados ou apropriados após as emendas parlamentares (BRASIL, 2015).

Neste ano assuntos parecidos ou idênticos do ano anterior (2015) foram assunto das emendas individuais: Educação Ambiental e Unidades de Conservação em localidades específicas, além disso destaca-se o incentivo à Gestão Nacional de Recursos Faunísticos e emendas direcionadas ao Jardim Botânico do Rio de Janeiro. Já as Comissões continuaram direcionando recursos públicos ao estabelecimento de Políticas Nacionais de Recursos Hídricos e Resíduos Sólidos a nível nacional bem como, recuperação da bacia hidrográfica do São Francisco, manejo sustentável de biodiversidade e enfrentamento à incêndios florestais e desertificação. O relator geral de 2016 atuou fomentando a Política Nacional de Recursos Hídricos para todo o país, pagamento de agentes públicos e reservando verba para as reservas de contingência (BRASIL, 2015).

3.3 Emendas de 2017

Tabela 7: Números e valores das emendas à LOA – 2017

EMENDAS PARLAMENTARES À LOA DE 2017	
TOTAL APRESENTADO* EM R\$	1.790.117.638,00
TOTAL APROVADO * EM R\$	108.723.899,00
PORCENTAGEM APROVADA*	6%
NÚMERO DE EMENDAS APRESENTADAS*	46
PORCENTAGEM DE EMENDAS APROVADAS*	98%
NÚMERO DE EMENDAS INDIVIDUAIS APRESENTADAS	33
NÚMERO DE EMENDAS INDIVIDUAIS APROVADAS	33
TOTAL APRESENTADO DE EMENDAS INDIVIDUAIS EM R\$	12.917.638,00
TOTAL APROVADO DE EMENDAS INDIVIDUAIS EM R\$	12.917.638,00
TOTAL APRESENTADO DE EMENDAS DE COMISSÕES EM R\$	1.300.000.000,00
TOTAL APROVADO DE EMENDAS DE COMISSÕES EM R\$	35.582.257,00
TOTAL APRESENTADO DE EMENDAS DE BANCADAS ESTADUAIS EM R\$	477.200.000,00
TOTAL APROVADO DE EMENDAS DE BANCADAS ESTADUAIS EM R\$	60.224.004,00
TOTAL EM R\$ DE EMENDAS DO RELATOR	86.500.000,00
TOTAL APROVADO EM EMENDAS** EM R\$	195.223.899,00

Fonte: Site da Câmara dos Deputados

* exclui emendas de relator que são incluídas apenas no texto final

** somam-se emendas aprovadas e emendas do relator

Na Lei Orçamentária Anual do exercício de 2017, aumentaram-se os valores apresentados, chegando à marca de 1,79 bilhão de reais, apresentados pelos atores, com exceção do relator geral, o Senador Eduardo Braga (MDB – AM). Deste valor, 6% foi aprovado, cerca de 109 milhões de reais. Neste ano, 46 emendas foram apresentadas para diferentes áreas e afins, destas, 45 foram aprovadas, apenas uma emenda da Bancada do Piauí foi recusada o valor destinado era de 30 milhões de reais. A totalidade das emendas individuais, bem como seus valores foram aprovados sem restrições, algo em torno de 13 milhões (BRASIL, 2016).

Neste ano as bancadas estaduais se voltaram para a área ambiental quando o tema era emendas no orçamento, o que até então não se observava. Minas Gerais, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Paraná e Piauí foram atendidos com emendas que totalizaram o montante de 60 milhões de reais aprovados frente aos 477 milhões apresentados, índice de aprovação de 12,6%. Já as Comissões tiveram apenas 3% de aprovação em valores apresentados.

Participaram a Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas e a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentáveis da Câmara dos Deputados que juntas, obtiveram 35,6 milhões aprovados e 1,3 bilhão apresentados (BRASIL, 2016).

O relator geral de 2017 apresentou três emendas no seu parecer final. Ao todo estas emendas somam 86,5 milhões de reais, 44% do valor total aprovado em plenário pela Comissão Mista de Orçamento e pelo plenário do Congresso Nacional (BRASIL, 2016).

Em 2017, as emendas individuais seguiram a tendência de fomentar as principais políticas nacionais ambientais para suas bases eleitorais, poucos são aqueles que direcionam quantias para o estabelecimento de políticas a nível nacional, como o Deputado Nildo Tatto (PT – SP) que direcionou sua emenda para o Fundo Brasileiro de Educação Ambiental ou Otávio Leite (PSDB – RJ) que apoiou a gestão do uso sustentável da biodiversidade. As Comissões Permanentes também se mantiveram nas mesmas linhas de atuação, a nível nacional. O destaque foi a entrada das Bancadas Estaduais nas emendas para a área ambiental, destinando recursos para seus respectivos estados, como a Bancada de Minas Gerais que designou uma emenda para a revitalização do Rio Doce, após a tragédia de Mariana. O relator geral destinou recursos para apoio a projetos de desenvolvimento sustentável voltados à qualidade ambiental urbana a nível nacional, além do apoio à Política Nacional de Recursos Hídricos para federação e U.C's no Piauí (BRASIL, 2016).

3.4 Comparativos das emendas à política ambiental (2015 – 2017)

Sabe-se que a conjuntura de cada ano selecionado se diferiu dos demais devido acontecimentos como crise econômica e política. Vale, portanto comparar os anos estudados de forma a identificarmos os montantes designados, comparar os pesos de cada ator chave envolvido no processo decisório, a aprovação obtida por cada conjunto de atores e as áreas contempladas.

Tabela 8: Comparativo de aprovação (2015 – 2017)

COMPARATIVO DOS MONTANTES APROVADOS	2015	2016	2017
EMENDAS INDIVIDUAIS EM R\$	17.436.600,00	5.170.000,00	12.917.638,00
EMENDAS DE COMISSÕES EM R\$	65.000.000,00	51.529.299,00	35.582.257,00
BANCADAS ESTADUAIS EM R\$	0,00	0,00	60.224.004,00
EMENDAS DO RELATOR EM R\$	444.689.822,00	16.963.378,00	86.500.000,00
TOTAL APROVADO EM EMENDAS EM R\$	527.126.422,00	73.662.677,00	195.223.899,00

Fonte: Site da Câmara dos Deputados

A Tabela 8 nos permite visualizar a importância de cada ator no processo de designação de emendas durante o orçamento ambiental, sob múltiplos olhares. Em 2015, tivemos a participação de um pouco mais de 4% de emendas individuais, 12 % de emendas vindas de comissões ligadas ao meio ambiente e 84 % de participação do relator geral, totalizando os 100% em R\$ 527.126.422,00, um dos anos em que mais se foi designado na forma de emendas, com grande papel do relator geral da Lei Orçamentária Anual.

No ano seguinte, 2016, podemos observar uma mudança na participação dos atores sob o montante total aprovado. A participação de cada parlamentar que aprovou emendas aumentou para 7% do total, apesar de haver um decréscimo do total aprovado em emendas individuais, indo de 17,4 milhões de reais para 5,2 milhões, a contribuição das emendas individuais para o total aprovado aumentou. O mesmo aconteceu com as comissões das casas legislativas, que, em 2016, foram responsáveis por 70 % do total aprovado em emendas. Por sua vez, o relator perdeu importância neste ano, contribuindo apenas com 23 % do orçamento ambiental alocado pelo legislativo.

No ano de 2017 voltou a aumentar o montante de recursos públicos para a área ambiental que foi designada por meio de emendas parlamentares individuais, chegando a 12,9 milhões de reais, no entanto, a porcentagem de contribuição das emendas individuais se manteve estável em 7%, como no antecessor. As comissões permanentes que discutem assuntos ambientais tiveram um abrupto decréscimo em sua participação relativa ao total aprovado, chegando a 18%, o total aprovado em reais também decresceu. Estes fenômenos podem ser explicados pela chegada da participação das bancadas estaduais que compuseram 31% da soma aprovada e pelo retorno do protagonismo do relator que designou 44% da verba pública alocada pelo Congresso Nacional para a área ambiental.

Tabela 9: Porcentagem dos valores apresentados e aprovados por ator (2015 – 2017)

PORCENTAGEM DOS VALORES DAS EMENDAS APRESENTADAS E APROVADAS	2015	2016	2017
PORCENTAGEM DO VALOR DAS EMENDAS INDIVIDUAIS	100%	100%	100%
PORCENTAGEM DO VALOR DAS EMENDAS DE COMISSÕES	7%	3%	3%
PORCENTAGEM DO VALOR DAS EMENDAS DE BANCADAS ESTADUAIS	-	-	13%

Fonte: Site da Câmara dos Deputados

A tabela 9 também nos possibilita enxergar a dificuldade de que cada ator tem para aprovar emendas. A vantagem de se apresentar emendas individualmente se mostra clara nos três últimos anos, todas as emendas individuais apresentadas de 2015 à 2017 foram aprovadas na íntegra. As comissões que sempre apresentam valores altos por estarem tentando alargar o orçamento para políticas públicas a nível nacional e não a nível local, como no caso dos parlamentares que atuam individualmente, têm índices baixos de aprovação de valores apresentados, sendo 7% em 2015 e 3% nos anos seguintes. As bancadas estaduais que no período apresentado só apareceram no último ano estudado, conseguiram aprovar 13% apesar de também apresentarem valores altos, assim como as Comissões.

O comportamento verificado referente às áreas da política ambiental contempladas em emendas parlamentares foi semelhante nos anos observados. As emendas parlamentares individuais e de bancadas estaduais, estas verificadas apenas em 2017, foram direcionadas em sua maioria para as bases eleitorais de cada parlamentar, alguns poucos direcionaram recursos para outras localidades ou para reforçar políticas a nível nacional. Áreas como recursos hídricos, educação ambiental, criação e manutenção de Unidades de Conservação e reflorestamento e preservação de recursos faunísticos são constantes nos três anos que se seguem, principalmente pelas emendas vindas das comissões de ambas as casas legislativas ligadas ao meio ambiente.

CAPÍTULO 4 – ATIVIDADE LEGISLATIVA NA ÁREA AMBIENTAL

Atividade legislativa de certo ano e sobre certo tema exige uma pesquisa que supera apenas as proposições apresentadas naquele ano, referente àquele tema. Compete dizer que a atividade legislativa de um ano sobre, por exemplo, a área ambiental, abarca proposições ambientais apresentadas naquele ano e proposições que foram apresentadas em anos passados, e apreciados no ano em que se observa. Pela extensão desta atividade de pesquisa e dificuldade de medir a atividade legislativa do Congresso Nacional referente à apreciação de propostas ambientais de três anos, centrarei o foco no número de proposições legislativas apresentadas, no número de aprovadas e trarei para a discussão àquelas que trouxeram maior impacto para a legislação ambiental em cada ano (2015 à 2017).

A atividade legislativa envolve diversas possibilidades de ação das duas casas legislativas federais e suas comissões e bancadas, entre elas: consultas, indicações, medidas provisórias (instrumento muito utilizado pelo Poder Executivo para propor legislações, previsto na Constituição Federal), projetos de lei, projeto de decreto legislativo, projeto de lei de conversão e requerimentos de informação, dentre outros mecanismos de ação.

Importa observar o que o Poder Legislativo tem feito para desenvolver e incrementar os mecanismos de preservação, conservação e gestão ambiental no Brasil. Neste sentido, dos mecanismos e possibilidades de ação que o Executivo e Legislativo possuem e foram citados, os de maior relevância serão àqueles que possuem força de lei e que interferem de forma prática na realidade ambiental do país, e não os corriqueiros Requerimentos de Informações feitos pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) para outro órgão ambiental, ou qualquer outra atividade deste grau de relevância. Apesar de reconhecer que são ações como estas que fazem com que as diferentes instituições presentes no Estado consigam se comunicar e desenvolver políticas públicas mais completas e formuladas de forma mais preparada e integrada, no entanto o enfoque é o que de fato se mudou em termos de legislação ambiental entre 2015 e 2017.

4.1 Atividades Legislativas de 2015 - proposições

Foram 11 atividades legislativas federais da Câmara dos Deputados propostas em 2015 que de algum modo se relacionavam com meio ambiente e o desenvolvimento sustentável destas, três foram transformadas em normas ou leis, 27% do total apresentado (como já citado, destas atividades nem todas tem a possibilidade de se transformar em leis ou normas).

Em 2015, das ações concernentes à política ambiental que mais aguçaram a atenção da Câmara de Deputados, o Projeto de Decreto Legislativo (PDC) 262/2015 foi um destaque. Este PDC dá força de lei ao Acordo sobre o Aquífero Guarani firmado na Argentina em 2010. O PDC 262/2015 foi apresentado em 2015 e apreciado e aprovado em 2017. O acordo pretende firmar os termos de cooperação entre os três signatários: Brasil, Paraguai e Argentina, buscando um uso mais racional de uma das maiores reservas subterrâneas de água do mundo. O autor do projeto foi a Representação Brasileira no Parlamento Mercosul (BRASIL, 2015).

O Projeto de Lei 2289/2015 é outra ação da Câmara que merece atenção. Este projeto pretende ampliar os prazos de disposição ambientalmente correta de rejeitos. Ação esta que se insere num contexto de fechamento dos lixões do país que por falta de recursos e outros problemas, não conseguiu manter os prazos. O lixão da Estrutural, o maior da América Latina e segundo maior do Mundo, por exemplo, só conseguiu fechar as portas em 2018, 4 anos após o prazo inicial. Este projeto tem como autor a Subcomissão Temporária de Resíduos Sólidos do Senado Federal e até hoje aguarda a apreciação da Comissão Especial para depois seguir para plenário (BRASIL, 2015).

Somado ao PL 2289/2015, apresentou-se no mesmo ano o PL 2506 de 2015 que justamente pretende ampliar os prazos para o fechamento dos lixões por todo o país. O PL 2506/2015 ainda está na fila de apreciação da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara de Deputados. O autor do PL é a Comissão Especial destinada a analisar e apresentar propostas com relação à partilha de recursos públicos e respectivas obrigações da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Este PL propõe ampliar a data para a disposição final ambientalmente adequada para rejeitos, variando de acordo com a população, para municípios acima de 100 mil o prazo é de nove anos e abaixo de 100 mil habitantes, 10 anos (BRASIL, 2015).

Outra iniciativa legislativa expressiva de cunho socioambiental foi o PL 4175/2015 que instituí a Política de Convivência com a Seca Nordestina, criada pela Comissão Externa destinada a acompanhar as ações do governo federal, estadual e municipal no combate à seca no semiárido nordestino. A proposição ainda aguarda o parecer do relator Paes Landim (PTB - PI) na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (BRASIL, 2015).

No Senado Federal, 2015 foi um ano de apresentação de muitas propostas ligadas ao meio ambiente, no total 45 projetos, matérias e proposições surgiram na casa, a maioria ainda se encontra em tramitação. Entre elas, o Projeto de Lei do Senado 232/2015 que pretende incluir no Plano de Gerenciamento Costeiro a diretriz do controle de erosão marítima e fluvial. O autor da PLS é o Senador Fernando Bezerra Coelho (PSB/PE) e aguarda apreciação na Comissão de Meio Ambiente do Senado (BRASIL, 2015).

Outra PLS é a 752/2015, cujo autor é o Senador Randolpho Rodrigues (REDE/AP). Lançada no dia 24 de novembro, o Projeto de Lei procura ampliar a possibilidade de sanções penais por atividades lesivas ao meio ambiente previstas na lei nº 9605 de 1998 e tem como justificativa o desastre de Mariana em Minas Gerais. O projeto permanece parado há um ano na Comissão de Meio Ambiente do Senado (BRASIL, 2015).

Várias propostas do Senado Federal vêm no sentido de alterar a Lei sobre Crimes Ambientais. Exemplo disto é a PLS 741/2015 do Senador Antônio Anastasia (PSDB – MG), que busca reverter as multas dos desastres ambientais causados por terceiros aos locais afetados. O PL segue na Câmara dos Deputados com nova numeração: 5067/2016(BRASIL, 2015).

Na contramão de projetos que endurecem a lei de crimes ambientais, se apresenta o PLS 654/2015 do Senador Romero Jucá (MDB-RR). Esta proposição permite que grandes obras de infraestrutura envolvendo várias formas de transporte, comunicação, portos, energias e exploração de recursos naturais passem por um rito de licenciamento ambiental específico e com mais celeridade e menos rigidez. A proposta recebeu emendas que retiraram as atividades de exploração de recursos minerais do texto do projeto que segue em tramitação (GESISKY, 2015).

4.2 Atividades Legislativas de 2016 – proposições

No ano de 2016, houve 14 proposições legislativas na Câmara de Deputados ligadas ao meio ambiente, 6 foram transformadas em normas, cerca de 40 % delas. Dentre estas estão a Medida Provisória 724/2016 que teve seu conteúdo alterado e passou a tramitar como uma segunda proposição legislativa chamado de Projeto de Lei de Conversão 19/2016, após receber 44 propostas de emendas. Estas medidas propõe expandir os prazos para registro no Cadastro Ambiental Rural (BRASIL, 2016).

Duas proposições legislativas correlacionadas e pertinentes tomaram o debate ambiental na Câmara. São as Medidas Provisórias 756/2016 e 758/2016. A primeira medida foi editada visando à transformação parcial da Floresta Nacional do Jamanxim no Pará em Área de Proteção Ambiental, categoria de Unidade de Conservação com graus mais flexíveis de uso e mais brandos de conservação. A nova APA do Jamanxim teria, segundo a MP, 542.309 hectares e a Floresta Nacional passaria de 1.301.120 para 557.580 hectares. Além disto, o Parque Nacional do Rio Novo, também localizado no Pará seria ampliado de 537.757 hectares para 976.525 hectares. O texto da MP ou MPV contém claras oportunidades de exploração da reserva do Jamanxim (INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA (IPAM), 2017).

A Medida Provisória foi, mais tarde, transformada em Projeto de Lei de Conversão de número 4/2017 pelos deputados. O Poder Legislativo foi marcante nas mudanças da MPV 756/2016, cancelando a ampliação do Parque Nacional do Rio Novo e aumentou a área da Flona do Jamanxim que seria transformada em APA. Além desta mudança, o PLV 4/2017 incluiu uma emenda reduziria 10.000 hectares de um Parque Nacional em Santa Catarina que, *a priori*, nada tinha de relação com a matéria inicial da Medida Provisória. O projeto final foi fortemente influenciado pela bancada ruralista e de empresários, parlamentares como Nilson Leitão (PSDB – MT) e Dalirio Beber (PSDB – SC), autor da emenda que inclui a redução da área de Parque Nacional localizado em Santa Catarina, apresentaram emendas. Devido o clamor popular e pressão dos ambientalistas incluindo o Ministério do Meio Ambiente, o Presidente da República, Michel Temer vetou o Projeto de Lei de Conversão (BRASIL, 2016).

A Medida Provisória 758/2016 também era referente a mudanças na Unidade de Conservação do Jamanxim. A MP diminui a APA do Tapajós em 51.000 hectares, entregando a mesma quantidade de área para o Parque Nacional do Jamanxim, isto para compensar a área

do Parque Nacional que seria destinada para a construção da BR-163 e a Estrada de Ferro 170, para escoamento da produção de grãos do agronegócio. A MP recebeu 7 emendas ao projeto, deste modo se transformou no PLV 5/2017 que cancelava a ampliação do Parna Jamanxim de 51.000 hectares e ainda mais reduziu a área original do mesmo em quase 350.000 hectares e converteu em APA 169 mil hectares da Flona de Itaituba II. Temer, em 2017, vetou parcialmente as emendas feitas pelo Congresso Nacional (INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA (IPAM), 2017).

O Projeto de Decreto Legislativo 428/2016 é outro de importância icônica na área de política ambiental. Este decreto da força de lei ao Acordo de Paris firmado na Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças no Clima, deste modo o Brasil se compromete a buscar alternativas e reduzir as emissões de gases do efeito estufa. O texto foi aprovado nas duas casas e sancionado por Temer em 2017, configurando um tempo muito baixo para se transformar um acordo internacional em lei, principalmente um acordo ambiental. Junto deste decreto, soma-se o Projeto de Decreto Legislativo 433/2016 que ratifica as emendas ao Protocolo de Quioto que foram acordadas em 2012 em Doha e tomou força de lei em 2017 no Brasil (BRASIL, 2016).

O ano de 2016 foi o ano seguinte da tragédia de Mariana no Rio Doce, ocorrida em novembro de 2015. Neste sentido foi montada a Comissão Externa destinada a acompanhar e monitorar os desdobramentos do desastre ambiental, ocorrido em Mariana - MG e região no dia 05 de novembro de 2015, causado pelo rompimento de uma barragem. Desta comissão originou-se o PL 4285/2016 que busca incluir na lei 12.305/2010 os rejeitos de atividade mineradora depositados em barragem como rejeitos perigosos, necessitando de outro tipo de manuseio e administração, e, além disso, fomentar uma menor geração destes rejeitos. O Projeto de Lei 4285/2016 recebeu parecer contrário a sua aprovação pelo deputado Victor Lippi (PSDB – SP) na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviço, que votou o parecer e o aprovou (BRASIL, 2016).

A mesma comissão ligada à tragédia em Mariana-MG foi autora do PL 4286/2016 que amplia em até cem vezes a possibilidade de multa prevista na Lei de Crimes Ambientais em casos de desastres ambientais causados por terceiros. A justificativa deste PL foi o valor irrisório das cinco multas aplicadas à Samarco, somando o valor de R\$250 milhões, equivalente a 32 dias de lucro da empresa, valores estes insuficientes para a reparação dos danos. A Lei de Crimes Ambientais prevê R\$50 milhões como o valor máximo de cada multa,

neste caso. O projeto de lei ainda aguarda apreciação no plenário em primeiro turno (BRASIL, 2016).

A Política Nacional de Redução de Agrotóxicos (PNARA) foi desenhada no PL 6670/2016 de autoria da Comissão de Legislação Participativa. Comissão esta destinada a possibilitar a participação da sociedade civil no processo legislativo e decisório, por meio de entidades civis organizadas. A PNARA foi proposta pela Associação Brasileira de Saúde Coletiva e está à espera do parecer do relator Nildo Tatto (PT - SP) na Comissão Especial, formada especificamente para apreciar o PL. A grande concorrência da Política Nacional de Redução de Agrotóxicos é o PL 6299/2002 que propõe alargar os níveis de tolerância ao uso de tais substâncias nocivas à saúde humana e do meio ambiente (BRASIL, 2016).

Mais um assunto que abarcou a temática ambiental no Brasil em 2016 foi o surto de doenças transmitidas por mosquitos: Zica, Dengue e Chikungunya. Buscando alternativas de controle das doenças e vigilância da saúde pública, o Poder Executivo editou uma Medida Provisória (712/2016) com práticas a serem executadas quando a saúde pública estiver em risco decorrente de epidemias desta natureza. A MPV recebeu 108 emendas apresentadas, deste modo, passou a tramitar como Projeto de Lei de Conversão 09/2016, que foi aceito pelo Congresso Nacional e aprovado com veto parcial a algumas emendas (BRASIL, 2016).

Neste ano o Senado Federal teve menos propostas quando comparado com o ano de 2015, apenas 6 novas propostas passaram pela casa. Entre elas, o PLS 58/2016 do Senador Jorge Viana (PT-AC) que procura disciplinar o uso de águas vindouras de fontes alternativas como sistemas de captação de águas das chuvas, a proposta segue em tramitação no Senado (BRASIL, 2016).

4.3 Atividades Legislativas de 2017 – proposições.

No ano seguinte, 2017, foram sete propostas legislativas apresentadas ligadas à área de meio ambiente e desenvolvimento sustentável, soma-se a essas os PLV's 4/2017 e 5/2017, ambos apresentados como medidas provisórias em 2016 a fim de alterar os limites de Unidades de Conservação no estado do Pará.

As Unidades de Conservação aparecem recorrentemente como sendo alvo de proposições legislativas. Em 2017 o Presidente Temer decretou dia 05 de junho a ampliação

do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros para 240 mil hectares. Outra U.C que voltou a ser alvo de projetos de lei foi a reserva do Jamanxim, que após a frustração do governo em relação as Medidas Provisórias 756 e 758, ambas de 2016, foi centro da PL 8107/2017, que também tem como autor o Poder Executivo. O PL de 2017 é semelhante às medidas provisórias anteriores a ele: transforma parte da área em APA, abrindo a possibilidade de exploração mais intensiva do local.

Ações menos proeminentes na mídia também foram propostas em 2017, como o Projeto de Decreto Legislativo oriundo da Convenção de Minamata sobre Mercúrio, realizada no Japão, fazendo parte do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, envolvendo cerca de 140 países.

O ano de 2017 também se apresentou como sendo de pouca atividade legislativa referente à área ambiental no Senado Federal, assim como 2016. Apenas 6 atividades legislativas de proposições e projetos foram registrados em 2017 no Senado, sendo 5 delas oriundas de projetos da Câmara dos Deputados. A maioria destas proposições não ocupou de forma proeminente atenção da opinião pública. De mesmo modo, cita-se o PL 17/2017 do Deputado Ricardo Izar (PSD/SP) que proíbe a eliminação de cães e gatos pelos órgãos de controle de zoonoses e canis.

Para mais, apresenta-se o PLS 369/2017 Senador José Pimentel (PT/CE) que cria Fundos Constitucionais de Financiamento para empreendimentos de preservação ambiental no Norte, Nordeste e Centro- Oeste. A proposta foi aprovada no Senado e segue em tramitação na Câmara.

4.4 Proposições Durante o Período Todo

Para efeito de visualização do que foi apresentado durante o período de 2015 à 2017 se apresenta a tabela 10.

Tabela 10: Atividades Legislativas sobre meio ambiente entre 2015 e 2017 no Senado e na Câmara

Tipos de Atividade	Aprovadas	Não aprovadas	Em tramitação	TOTAL
PEC's	-	-	3	3
PL's	5	5	52	62
PDC's	5	-	1	6
MPV's	5	1	-	6
PLV's	4	1	-	5
Outros	-	-	-	5
TOTAL	-	-	-	87

Fonte: Site da Câmara e do Senado

Para efeito de melhor visualização do que está sendo discutido na tabela 10 se apresenta de melhor observação. Nela estão as atividades legislativas que passaram pelas casas legislativas federais entre 2015 e 2017. Aglomera-se Senado Federal e Câmara dos Deputados.

As propostas de emendas a Constituição Federal é a primeira categoria. Ao todo foram três PEC's apresentadas durante o período, sendo todas elas no Senado Federal. Os projetos de lei são a maioria entre os tipos de atividades pesquisadas, ao todo foram 63 projetos apresentados nesses três anos, sendo que 44 deles tramitaram no Senado apenas em 2015. Vale ressaltar que alguns são apresentados em uma casa do Congresso Nacional e pelas regras de tramitação acabam indo para outra parte do C.N e com outro número de identificação e contabilizados novamente. Os projetos de decretos legislativos foram ao todo seis e grande parte incluem acordos internacionais que tomaram força de lei.

As medidas provisórias que são de autoria do Poder Executivo e são editadas em caráter de urgência e relevância foram oito. Os projetos de lei de conversão, que ocorrem quando uma medida provisória sofre qualquer tipo de alteração de conteúdo, foram cinco. E a categoria outros incluem requerimentos de informação, indicações e consultas, essas atividades contabilizaram cinco. Ao todo foram 87 atividades de congressistas brasileiros que de alguma forma objetivaram alterar o panorama da gestão ambiental e do desenvolvimento sustentável.

CAPÍTULO 5 – CONSTRUÇÃO DE CENÁRIOS

5.1 Síntese da atualidade

Ao observarmos os dados apresentados nos três últimos capítulos podemos perceber que o Ministério do Meio Ambiente, bem com a temática ambiental, não se apresenta como sendo componentes preponderantes na estrutura estatal tão pouco na estrutura dos últimos governos. Os três fatores reunidos: Lei Orçamentária Anual, emendas parlamentares ao MMA e a produção legislativa relacionada ao meio ambiente evidenciaram que as iniciativas políticas federais em prol de uma melhor gestão ambiental no Brasil ainda se apresentam de modo esparso e também não compõem uma força política preponderante no Congresso Nacional, sendo por diversas vezes ofuscada por outras forças que possuem maior capacidade de moldar o modelo de desenvolvimento resultante das forças de Estado.

A começar pelos gastos que o Governo Federal tem tido nos últimos anos podemos observar as assertivas feitas acima. Como mostrado no estudo “Financiamento Público em Meio Ambiente - um Balanço da Década e Perspectivas” (2018) feito pela ONG WWF, o MMA se apresenta como um órgão público federal que pouco recebeu do governo em 2017. Se equiparado a outros ministérios, podemos observar as nuances do modelo de desenvolvimento escolhido pelo Estado brasileiro. Quando comparado ao Ministério de Minas Energia, por exemplo, em 2017 observamos que o Ministério do Meio Ambiente recebeu cerca de 10% da dotação de Minas e Energia e cerca de 20% do orçamento dado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Salta aos olhos o modelo de desenvolvimento predatório brasileiro, usando os termos utilizados por Viola (1996).

Ao analisarmos a Lei Orçamentária Anual, como no Capítulo 2, e a dotação atribuída para o Ministério do Meio Ambiente podemos dizer que o peso político da pasta para articular interesses próprios é baixo. Em dois dos três anos analisados (2015, 2016 e 2017) a pasta recebeu a proposta de orçamento na casa dos R\$ 3 bi. Muito baixo quando comparado aos outros ministérios citados.

Se nos propomos a explorar nossos recursos ambientais de forma tão aguda como demonstram os orçamentos de Minas e Energia e do MAPA, temos que ao menos ter uma força compensatória e mitigatória párea para tamanha força exploratória. No entanto, não foi o que se observou. Em 2016, os debates na Comissão Mista de Orçamento e no Congresso

Nacional como um todo acabaram por diminuir o orçamento na LOA para a gestão ambiental no país para valores abaixo dos 3 bilhões de reais.

Em audiência pública realizada na Câmara em 2017, requerida pelo deputado Nildo Tatto (PT – SP), presidente da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, tratou-se sobre os cortes orçamentários para a área ambiental em 2018. A reunião contou também com Renato Spíndola Fidelis, Coordenador-Geral de Orçamento e Finanças da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério do Meio Ambiente e Luiz Antônio de Souza Cordeiro, Diretor de Planejamento, Administração e Logística do IBAMA. O deputado Nildo Tatto (2017, p 29), já na conclusão da audiência corrobora com a perspectiva de desenvolvimento predatório, baseado na exploração de recursos naturais ao dizer que: “a peça orçamentária do Ministério do Meio Ambiente ou de toda a área ambiental está dialogando com um conjunto de outras ações no sentido de se diminuir direitos e avançarem nos recursos naturais” (CMADS, 2017).

E isto se demonstra e se relaciona com outras perspectivas demonstradas durante os capítulos precedentes, em especial com a análise da Lei Orçamentária Anual, que mostra uma baixa atenção e interesse dos últimos governos em ampliar os serviços de fiscalização ambiental. Cria-se uma atrofia nas instituições ambientais federais ao não possibilitá-las a plena capacidade de exercer suas atividades devido um orçamento baixo. A consequência óbvia é um maior despreteção aos recursos naturais e frouxidão na fiscalização à exploração dos mesmos. Como apontado em artigo publicado pelo Ipea, a crise econômica cria o efeito negativo sobre o meio ambiente de se aumentar a pressão (pressão esta que se dá de diferentes maneiras) para que se diminua o controle sobre a exploração de recursos naturais (IPEA, 2016).

Agregado a essa situação orçamentária constatou-se em entrevista realizada com um servidor do Ministério do Meio Ambiente (cujo nome deve ser preservado), que a pasta ocupa muito pouco espaço nas prioridades dos últimos governos. Quando questionado sobre o peso político do MMA junto da estrutura governamental o Analista Ambiental que tem seu nome preservado respondeu: “O MMA é um Outsider, “incomoda”, no sentido de que é um ministério que se precisa manter e raramente é o centro das atenções nas ações do governo, ou seja, tem um baixo peso político. Peso maior vem de pressões sociais e internacionais” (SEM NOME, 2018).

Esta afirmação concedida em entrevista feita para o presente trabalho constata a percepção dos próprios servidores públicos de que o órgão tem uma baixa capacidade de influir em decisões do governo, o que corrobora para as constatações feitas sobre as dificuldades orçamentárias da pasta e a capacidade do órgão de conseguir benefícios à pasta.

Configura que o presente trabalho reconhece, portanto, que o orçamento para o Ministério do Meio Ambiente é a primeira barreira que impede um pleno controle e um aumento de ações no sentido de se coibir a exploração abusiva de nossos recursos naturais. Alia-se a isso a caracterização dos demais componentes estudados que demonstram o envolvimento dos nossos representantes na causa ambiental.

O capítulo 3 trouxe a contribuição das emendas para a construção do orçamento do Ministério do Meio Ambiente. Os três anos analisados mostraram algumas características deste processo. O papel de cada ator durante o transcorrer da apresentação e aprovação das emendas é uma das principais particularidades. O que se notou é que dependendo do tipo de autor da emenda, ele terá maior ou menor capacidade de aprovar o valor integral apresentado. Os autores coletivos que são as Bancadas Estaduais (estas que só atuaram em 2017) e as Comissões encontraram maior dificuldade de aprovação dos valores que apresentaram. Já os atores individuais (nesta categoria se destacam cada parlamentar e o relator geral da Lei Orçamentária Anual) apresentaram total facilidade de incluírem os valores integrais apresentados na LOA.

As análises trazidas mostram que os atores coletivos tradicionalmente não obtém um alto índice de aprovação dos valores que costumam apresentar. Por mais que a Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável tenha uma maior capacidade técnica de identificar as necessidades ambientais no Brasil, deliberar e debater sobre elas e, por conseguinte, destinar recursos públicos para estas finalidades, o Congresso Nacional não parece dar ouvidos para estas instituições com maior capacidade técnica e debate democrático mais afinado durante o processo de emendas. Nos anos estudados o índice de aprovação dos valores apresentados pelas Comissões ficou entre 3% e 7%.

Um argumento que poderia ser citado é de que as Comissões mais especializadas nas áreas ambientais apresentam valores muito altos em relação aos atores individuais (relator e parlamentares). No entanto, em 2015 o então relator geral foi responsável pela aprovação de 444,7 milhões de reais, um pouco mais de 84% do total aprovado em emendas. No mesmo ano as Comissões só aprovaram 7% do valor apresentado por elas.

Se observarmos os índices de aprovação das emendas individuais de cada parlamentar, então o panorama fica ainda mais distorcido. Os parlamentares obtiveram o índice de aprovação de 100% de todos os valores de todas as emendas apresentadas. Este fato poderia ser considerado ideal se não observássemos os conteúdos das emendas que foram apresentadas. Grande parte das emendas se remete a ações específicas em localidades também pontuais: incentivos às criações e manutenções de Unidades de Conservação, fomentos para início de políticas públicas em pequenas cidades. Boa parte das emendas é enviada aos redutos eleitorais dos seus autores, que buscam agradar as bases que os elegem. Isto corrobora ainda mais para enxergarmos a política ambiental como sendo uma política pouco integrada e com ações esparsas.

É correto afirmar que as emendas parlamentares individuais somam valor menos expressivo do que as apresentadas pelas Comissões ligadas ao meio ambiente, no entanto entende-se que há um *trade-off* no sentido em que se escolhe incentivar projetos mais descentralizados e menos expressivos pelo país em troca de projetos que abrangem o país inteiro e que necessitam de recursos públicos em maior volume, como àqueles apresentados pelas Comissões do Senado Federal e da Câmara dos Deputados relacionadas ao meio ambiente.

Se somarmos à nossa observação as Comissões Estaduais que atuaram somente em 2017, podemos observar que a lógica de agradar as bases eleitorais permanece. No ano em que atuaram apresentaram emendas com valores altos, somando algo em torno de 477 milhões, entretanto, obtiveram um índice até quatro vezes maior de aprovação em relação às emendas apresentadas pelas Comissões ligadas à assuntos ambientais, chegando a 12% de aprovação.

Os conteúdos das emendas coletivas e também do relator apontam para temáticas recorrentes: recursos hídricos, Unidades de Conservação, educação ambiental a nível nacional e fomento à Política Nacional de Resíduos Sólidos. Como já citado, as emendas individuais são majoritariamente remetidas a assuntos das bases eleitorais de cada autor, normalmente visando as mesmas temáticas que são alvos das emendas coletivas, mas de forma mais específicas e pontual e com valores baixos, o que pode acarretar numa menor efetividade no gasto e baixa eficiência na transformação de verba pública em benefícios reais à população .

O resumo do processo de elaboração, apresentação e aprovação de emendas parlamentares à Lei Orçamentária Anual mostra uma preponderância de características quase

que personalistas e prioridade às ações ambientais pulverizadas. Comissões que, supostamente, têm maior capacidade de debate sobre assuntos, problemáticas e demandas ambientais do país, na realidade, possuem papel coadjuvante na aprovação de suas emendas. Estas instituições, que possuem caráter mais técnico e especializado para alocar recursos para o meio ambiente acabam não sendo tão contemplados quanto outros atores, como o relator, que aloca grandes quantias de recursos, e os parlamentares em suas emendas individuais, que possuem 100% de aprovação em valores integrais.

Na produção legislativa referente ao tema ambiental, a pesquisa centrou sua atenção nas proposições legislativas apresentadas no período em estudo. Entende-se que três anos é tempo insuficiente, na maior parte dos casos, para se apresentar e aprovar leis no Congresso Nacional, por isso as proposições apresentadas foram o centro da análise que se propõe a caracterizar o panorama da política federal relacionada a temas ambientais meio ambiente. Por conseguinte, não se observou puramente o número de proposições feitas, mas o conteúdo das propostas, pois a pesquisa resultou em uma quantidade proposições ligadas ao meio ambiente, mas o caráter poderia ser contraproducente à um meio ambiente mais equilibrado.

Dito isto, a observação das proposições trouxe uma série de elementos que podem ser entendidos como resultantes de um constructo sócio histórico. Analisando o conteúdo das proposições e a sua tramitação, podemos observar que motivos semelhantes que movimentaram a legislação ambiental no passado, também se repetem hoje em dia. Um dos casos mais proeminentes são as recorrentes pressões internacionais, que, praticamente, obrigam o país a absorver na legislação acordos e tratados ambientais firmados no exterior. Nos três anos analisados foram seis projetos de decretos legislativos vindos de acordos internacionais que tramitaram no Congresso Nacional, cinco viraram Decretos Legislativos, um ainda espera apreciação. Os de maior destaque foram o Acordo de Paris e o Acordo sobre o Aquífero Guarani, que impactam diretamente a gestão ambiental no Brasil, estabelecendo metas e objetivos que regulamentam mais severamente o uso de recursos naturais e respeitam suas respectivas capacidades de recarga.

A pressão internacional foi e continuará sendo um dos principais motores de avanços rumo a um desenvolvimento ambientalmente mais correto, socialmente mais justo e economicamente sustentável. Observa-se que a absorção destas legislações é mais independente do perfil que se tem no Congresso Nacional, do que a criação de novas legislações oriundas do próprio Poder Legislativo. Por ter assinado acordos de cooperação o

país se vê constrangido a cumprir e, portanto estabelecer regras que fazem com que as metas sejam alcançadas.

Outra situação em que os parlamentares e o Poder Executivo se vêm coagidos a pensar mais em meio ambiente do que em crescimento econômico desmedido é quando ocorrem grandes desastres ou desequilíbrios ambientais. Entre 2015 e 2017 esta constatação ocorreu no desastre da barragem em Mariana, Minas Gerais. Foram diversos projetos de lei que citavam Mariana, uns que procuravam aumentar a possibilidade de multas prevista em lei para desastres desta natureza, outros que buscavam tornar mais rígidas a legislação que regulamenta as atividades de mineradoras no país. Poucos foram os projetos que prosseguiram em ritmo acelerado na sua tramitação. A maioria se desvaneceu junto da importância do assunto na opinião pública, fato este que nos leva a mais um elemento que baliza a criação de leis ambientais.

A pressão popular e a opinião pública são elementos chave na compreensão do comportamento do Poder Legislativo e do Poder Executivo frente ao assunto meio ambiente. Uma das oportunidades mais marcantes para se notar a participação popular foram as MP's que objetivavam diminuir os níveis e áreas de proteção da Floresta Nacional do Jamanxim para que uma estrada pudesse ser construída no meio da Unidade de Conservação a fim de escoar a produção do agronegócio. Após as medidas terem ganhado a atenção do público e Organizações Não Governamentais, o que rendeu até um vídeo da modelo Gisele Bündchen se declarando contra as propostas, o Executivo se viu forçado a vetar inteiramente uma das medidas provisórias e parcialmente a outra, não atingindo seu objetivo principal (INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA (IPAM), 2017) e AQUINO (2017).

A crise das doenças relacionadas ao mosquito *Aedes Aegypti* também ativaram o interesse e preocupação da população, que acabou por exigir medidas mais específicas para a questão, neste sentido o Poder Executivo também se viu forçado a editar um plano de ação para quando a saúde pública estiver em risco devido a doenças como Zica, Dengue e Chikungunya. Nesta MP também se observou o quesito emergencial do desequilíbrio ambiental, outro motor de legislações ambientais no Brasil, como já citado.

Para além destes exemplos e elementos que balizam a conduta do Congresso Nacional e do Poder Executivo na questão ambiental, não se poderia deixar de citar o fenômeno da bancada ruralista que atua no sentido de barrar proposições e decisões de cunho ambientalista e buscam lutar por demandas referentes ao agronegócio voltado a exportação de

bens de consumo de baixo valor agregado ou de *commodities*. A bancada ruralista é hoje um dos maiores grupos suprapartidário atuante no Poder Legislativo brasileiro.

Nos anos estudados, o grupo de parlamentares alinhados com interesses de grandes latifundiários atuou para promover a flexibilização do licenciamento ambiental, por meio de um projeto de lei de autoria do Senador Romero Jucá, para aprovar o PL 6299/02 e outros projetos (o Projeto de Lei 6299/02 não foi apresentado durante o período em questão, mas só nos últimos anos tem tomado o espaço nos jornais e na atenção do brasileiro). O projeto de lei procura tornar mais branda a legislação que regula o uso de agrotóxicos na agricultura e conta com o apoio irrestrito dos ruralistas mesmo com todas as contraindicações de ONG's, entidades científicas e a população brasileira.

De modo contrário os mesmo ruralistas se posicionam ao PL que busca institucionalizar a Política Nacional de Redução de Agrotóxicos. O efeito da ação deste grupo se intensifica ao verificarmos o perfil conservador que foi preponderante na legislatura que se estudou. A atuação de grupos que, como este, nada representa os interesses reais da sociedade brasileira, mostra a crise de valores que a política no Brasil vem passando, resultando num descolamento entre a atividade do legislador e o interesse da população mostrado em diversos episódios ao longo destes três anos.

Resulta que a atividade deste grupo suprapartidário é também compreendida como um constructo sócio histórico no qual classes como os latifundiários, na verdade, sempre ocuparam os lugares de tomada de decisão do Brasil e por consequência disto, acabaram por moldar o modelo do desenvolvimento do país, voltado para a produção agrícola intensiva para a exportação. Se por um lado este grupo de pessoas, que hoje se alia ao setor empresarial, não conseguiu impedir os recentes avanços de instituições ambientais, por outro atua fortemente para frear o movimento de tomada de consciência ambiental que ocorre na sociedade e dentro do estado, ao mesmo tempo para que retrocessos ambientais ocorram, mesmo que a sociedade se coloque contra tais medidas.

5.2 Pensando em Futuro

Como forma de fechamento do presente trabalho são apresentados fatores-chave referentes ao futuro possível da política ambiental e sua composição institucional no próximo triênio. Analisando o panorama político atual e os últimos acontecimentos, é possível

determinar variáveis que poderão influenciar fortemente os próximos anos do Ministério do Meio Ambiente e seu processo de designação de recursos públicos, o orçamento. Vale ressaltar que esta parte final é baseada em acontecimentos relativamente recentes e suas consequências possíveis no futuro, logo a análise não dispõe de uma bibliografia consolidada sobre o assunto. Se por um lado a capacidade de comprovação das análises é menor, por outro, a capacidade de se contribuir para o assunto é aumentada.

Observa-se que alguns fatos que permeiam tanto o presente quanto o futuro poderão alterar fortemente o destino do Ministério do Meio Ambiente de distintas formas, por tanto o exercício de se construir cenários prováveis é válido no sentido de buscar elucidar quais são as perspectivas possíveis para o futuro da gestão ambiental federal no Brasil. Além dos fatores já trazidos ao longo dos três últimos capítulos, outros quatro fatores podem ser definidores do orçamento federal para o meio ambiente.

O primeiro fator é a eleição de 2018 e seus efeitos na composição de perfil ideológico do Congresso Nacional. Neste elemento do futuro podemos pensar em três possíveis desdobramentos. O primeiro é de uma baixa mudança no perfil ideológico do Congresso Nacional, pode-se imaginar um futuro no qual o Congresso Nacional continue a ser composto como a lógica atual: aliada a interesses do empresariado e caracterizado pela antítese do liberalismo econômico e o conservadorismo nos direitos individuais, sociais, ambientais e costumes.

Outro possível desdobramento das eleições de 2018 no Poder Legislativo é uma grande mudança do perfil ideológico dos legisladores, tendendo para uma perspectiva mais progressista e sustentabilista como descritos por Viola (1996), mais aliada aos partidos de esquerda. Este provavelmente é um desdobramento menos esperado, devido os índices de renovação política que se observa historicamente adicionado ao perfil atual do Congresso Nacional, dito como um dos mais reacionários já vistos. Logo, esperar uma grande mudança, não só do ponto de vista dos parlamentares que se encontram no poder, mas do ponto de vista ideológico, é algo pouco plausível, mesmo com a crise ética e política que o Brasil vem enfrentando.

Deste fator, espera-se o terceiro possível desdobramento, o de uma mudança relativa no Congresso Nacional. Em entrevista concedida ao jornal on-line “Congresso em Foco” o analista político Antônio Augusto de Queiroz, diretor de Documentação do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap) prevê um índice de renovação de políticos na

casa dos 30 à 40%. Se somarmos a isso o elevado grau de rejeição que os políticos têm tido devido uma interminável série de escândalos de corrupção, espera-se que boa parte destes novos representantes tendam ao oposto do perfil ideológico preponderante atual do Congresso Nacional, ou seja, com viés mais progressista e sustentabilista, conceitos estes descritos por Viola (1996).

O segundo elemento-chave que se soma as eleições de 2018 é a mudança de governo do Poder Executivo. O novo Presidente da República será responsável pela proposta das novas leis orçamentárias que definirão o futuro da capacidade de atuação do Ministério do Meio Ambiente, bem como também poderá editar decretos, propor medidas provisórias entre outros dispositivos que alteram o futuro da política ambiental. Neste quesito, imagina-se uma renovação, podendo tender para vieses mais predatórios e conservadores, ou numa outra possibilidade, características mais sustentabilistas e progressistas, apesar de se compreender que existam candidatos que misturam um pouco das duas tendências. Vale ressaltar que se delimitam em dois extremos “puros” para efeito de comparação ao formular cenários futuros (VIOLA, 1996).

Um terceiro elemento chave no futuro da política ambiental no Brasil é a Emenda Constitucional n ° 95 de 2016. Esta medida pretende conferir aos orçamentos dos ministérios e outros órgãos e setores de governo o valor do exercício fiscal anterior, corrigido apenas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, o IpcA. A E.C do “Teto de Gastos” congela por 20 anos o orçamento do Ministério do Meio Ambiente, limitando o crescimento dos investimentos no MMA e, conseqüentemente, restringindo ao longo dos anos a capacidade de ação do órgão (BRASIL, 2016)

Em audiência pública realizada em outubro de 2017, convocada pelo Deputado Nildo Tatto, então presidente da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados, apontou-se o prejuízo que esta emenda já causava e alertou-se sobre as conseqüências futuras. Além da clara gravidade de não se poder expandir a capacidade da instituição durante 20 anos, a audiência pública deixou claro que com essa emenda constitucional a competência do Brasil de atingir as metas da Agenda 2030 e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ambos firmados em compromissos com a ONU) se vê gravemente comprometida.

Este elemento-chave, portanto, é determinante para os orçamentos e investimentos vindouros do meio ambiente. As eleições de 2018 podem resultar em duas possíveis

expectativas a depender dos representantes eleitos, a primeira é a continuação do vigor da Emenda Constitucional 95/2016, pelo possível entendimento do próximo Presidente da República de que a E.C é uma medida necessária para se retirar o Brasil da crise fiscal que vive. A segunda expectativa é a de revogação da E.C 95, pelo entendimento de que o congelamento de 20 anos de investimento no Brasil irá trazer prejuízos incalculáveis (BRASIL, 2016).

Por fim, listarei o quarto elemento chave que poderá nortear a política ambiental no Brasil. Neste último quesito cita-se o panorama de pressões externas ao governo. Estas pressões englobam o cenário internacional e as ações de cooperação em torno do reequilíbrio ambiental e global e as pressões vindas da sociedade brasileira em torno de medidas que busquem garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado a todos. Estes dois fatores: panorama internacional e pressões sociais devem resultar em uma situação facilitadora de avanços na política ambiental ou dificultadora destas conquistas.

Neste último quesito há mais evidências de que se estabelecerá um panorama facilitador de conquistas preservacionistas e conservacionistas ambientais. Como exposto no início do trabalho, o esforço conjunto das nações buscando um meio ambiente mais equilibrado é antigo e vem progressivamente se tornando um componente importante da relação entre países. As reuniões do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) já são uma das reuniões mais importantes da ONU e ganham destaque nos jornais pelo Mundo, bem como na opinião pública no Brasil.

Nota-se uma mudança paulatina de consciência ambiental na sociedade brasileira. O triênio estudado protagonizou grandes moções vindas da sociedade se posicionando contra medidas que representam retrocessos ambientais. A mais recente movimentação social em busca de um meio ambiente mais equilibrado foi em oposição à nomeação de Caio Tavares para a presidência do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Tavares, que é ligado ao Partido Republicano da Ordem Social (PROS), não possui nenhum histórico de trabalhos relacionados à gestão ambiental ou experiência na área, indicando que a nomeação de Caio Tavares pelo Presidente Michel Temer seja uma troca de favores políticos.

A reação foi instantânea, organizações, ambientalistas, representantes de entidades e servidores públicos protestaram, uma audiência pública foi realizada pela Comissão de Legislação Participativa para debater as possíveis consequências da nomeação. No fim, o governo recuou e nomeou o analista ambiental Paulo Carneiro para a presidência do órgão.

Este episódio e outros já citados no decorrer do trabalho, como os protestos pela Floresta Nacional do Jamanxim, demonstram a crescente preocupação da sociedade civil brasileira em torno de uma natureza mais preservada. São por estes fatores que se acredita que o Brasil tem um potencial de aproveitar de um panorama de pressões externas que facilitem uma melhor política ambiental no país.

5.3 Cenários para o Próximo Triênio

Somando os fatores descritos no decorrer do trabalho aos quatro elementos chave apresentados: eleições no Poder Legislativo, eleições para o Executivo, o futuro da E.C 95/2016 e o panorama das pressões externas, podemos desenhar perspectivas possíveis para a política ambiental, em especial no Ministério do Meio Ambiente para os próximos três anos: 2018, 2019 e 2020.

O trabalho caracterizou a organização da política ambiental federal como sendo marcada por ações esparsas e pouco integradas entre si. Notou-se uma baixa capacidade do MMA de negociar, junto do governo federal, melhores condições orçamentárias, devido um modelo de desenvolvimento predatório adotado ao longo de anos pelo Estado brasileiro. Levando a certa atrofia nas instituições federais ambientais, dado o baixo orçamento e apoio, acarretando em uma capacidade parcial de coibir ações contra o meio ambiente. Ainda atrelado a isto, observou-se um baixo poder decisório de instituições ambientais como a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e um alto poder junto da bancada ruralista atuante no Congresso Nacional. Por fim, destaca-se o forte papel das pressões externas (internacionais e sociais) e situações emergenciais como sendo o motor de avanços ambientais tanto no campo do orçamento como no campo das legislações.

Deste ponto de partida, cruzando os fatores do presente, apresentados nos capítulos, com os fatores-chave que impactarão o futuro da política federal ambiental, traçam-se cenários possíveis de acontecer devido às variações apresentadas. Para efeito de comparação e simplificação serão apresentados dois possíveis cenários, o primeiro como sendo a situação mais favorável possível para um bom desenvolvimento de uma gestão federal mais integrada e balanceada, este chamado de Cenário Pró Meio ambiente. E o segundo como sendo o ambiente mais contrário possível para o estabelecimento de boas práticas ambientais na política, que será chamado de Cenário Contra o Meio Ambiente. Serão trabalhados extremos,

no entanto entende-se que o mais possível é que se confirme um cenário que habite algo entre esse espectro colocado.

No Cenário Pró Meio Ambiente imagina-se um panorama no qual o Congresso Nacional tenha uma renovação alta no perfil ideológico dos parlamentares, aproximando os eleitos a vieses mais sustentabilistas e progressistas, com predominância em partidos de esquerda com maioria na Câmara e no Senado Federal. Uma renovação com estas características que atinja a casa dos 30% a 40% seria considerada uma vitória para o panorama da política ambiental, tendo o potencial de conformar forças suficientemente significativas para fazer frente aos ruralistas da chamada bancada do boi. Neste sentido, imagina-se que estes parlamentares teriam olhos voltados para políticas socialmente mais justas, economicamente mais equitativas e ambientalmente mais equilibradas.

Compondo o Cenário Pró Meio Ambiente teríamos, hipoteticamente, uma eleição de um Presidente da República mais voltado para ideais progressistas e de conservacionismo e preservacionismo perante a natureza. Se o futuro caminhar neste caminho poderemos esperar um possível aumento de ações ambientalistas e redução nas ações mais predatórias. Considerando o sistema de presidencialismo de coalizão, no qual o Executivo concentra grandes poderes decisórios, poderíamos pensar, neste caso, uma atenuação das ações da bancada ruralista. E somado a isso poderia se esperar uma guinada no modelo de desenvolvimento escolhido para o país, tentando integrar o conceito de desenvolvimento sustentável às ações governamentais, apesar da grande dificuldade que reside na tarefa de se executar isto.

O terceiro fator-chave, a Emenda Constitucional do “Teto dos Gastos” se desdobraria para uma possível revogação e interrupção da medida, no Cenário Pró Meio Ambiente. Deste modo, volta-se a “estaca zero” no qual ainda havia a possibilidade de aumento de investimentos nos diversos setores governamentais, inclusive no meio ambiente. Neste possível desenrolar não há avanços e sim a interrupção de um processo de retrocessos não só no campo ambiental, mas em todos os possíveis setores de atuação do Estado.

O último fator do primeiro cenário seria um desdobramento positivo das pressões externas que movem para avanços na gestão ambiental do Brasil. Acredita-se, que o processo global de progresso ambiental é irrefreável, pelo menos em curto e médio prazo, devido o futuro da humanidade depender diretamente da saúde dos biomas pelo mundo e pela crescente

convicção desta afirmação. Neste sentido o Cenário Pró Meio Ambiente é o mais provável no quesito pressões vindas das conferências internacionais e da sociedade, da opinião pública.

Neste importante elemento observaríamos o prosseguimento do movimento que se observa hoje: importantes encontros internacionais de Nações decididas a tomar medidas cada vez mais necessárias e com grau cada vez maior de comprometimento dos países mais influentes. Somado a esta pressão internacional teríamos também uma sociedade civil atenta nas questões ambientais, cobrando de seus políticos e representantes ações que sejam voltadas a avançar neste sentido ou fazendo pressões e manifestando-se contra retrocessos. Considerando-se o voto e, conseqüentemente, a aprovação popular como o maior desejo dos políticos no poder, pode-se caracterizar a pressão social como sendo um dos aspectos de maior possibilidade de pressão e mudança nos rumos da política ambiental do país.

Por fim, temos o Cenário Contra o Meio Ambiente. Neste panorama hipotético teríamos após a eleição de 2018 um agravamento do perfil predatório dos parlamentares que estão no Congresso Nacional, ou apenas um congelamento da situação atual, na qual se observa característica e decisões alinhadas com o setor ruralista e do empresariado. Se o Cenário Contra o Meio Ambiente se confirmasse teríamos sucessivos retrocessos ambientais, uma possível redução no orçamento para o Meio Ambiente e avanços nas políticas neoliberais predatórias que almejam levantar o Brasil da crise econômica através do ataque às riquezas naturais que possuímos.

Se o Cenário Contra o Meio Ambiente se confirmasse teríamos ainda um agravamento da situação ambiental pela eleição de um Chefe de Estado com características conservadoras e predatórias. O novo Presidente deste cenário seria mais favorável as ações e articulações de grupos como os ruralistas, dando ainda mais poder à um Congresso Nacional reacionário e retrogrado do ponto de vista socioambiental. Neste sentido, poderíamos ter um isolacionismo do Brasil em acordos internacionais ambientais, talvez tal como Donald Trump, atual Presidente dos Estados Unidos da América, que abandonou o Acordo de Paris. Além disto, a peça orçamentária para o Ministério do Meio Ambiente seria desfavorável às plenas ações de tal órgão.

Os três primeiros elementos-chave para o rumo da política ambiental brasileira são interconectados entre si. As eleições de 2018 podem acarretar na mudança dos cargos do Executivo e do Legislativo que conseqüentemente podem influenciar no terceiro elemento crucial para o futuro da política do meio ambiente federal: a Emenda Constitucional 95/2016.

No cenário de extremo negativo para a política ambiental no Brasil teríamos a continuação da Emenda Constitucional. O impacto seria o de congelamento dos gastos primários no Brasil. Isto significa dizer que a máquina estatal não acompanharia o crescimento da população (que conseqüentemente demanda um maior gasto público), nem as demandas advindas dela.

O mesmo valerá para o meio ambiente. O Brasil teria os mesmos investimentos e gastos com meio ambiente do que a situação atual, sendo que os compromissos que o país assume com políticas, planos e leis nacionais, e metas de acordos firmados no exterior têm sido crescente. O problema seria menos grave se não somássemos a isto o fato de que o orçamento para o Ministério do Meio Ambiente já tem se mostrado insuficiente em diversas questões que envolvem uma boa qualidade do meio ambiente, principalmente, ligadas à fiscalização (CALIXTO, 2017).

No cenário mais pessimista possível, teríamos também um ambiente internacional e social externo que dificultaria o desenvolvimento de uma política ambiental mais integrada e adequada ao Brasil. Este desdobramento seria contrário ao que as evidências apontam, mas num cenário hipotético, por exemplo, o Brasil não conseguiria atingir os objetivos firmados nas conferências internacionais e ainda renunciar acordos futuros. Este cenário, menos provável, poderia acarretar num importante desfalque no leque diverso de pressões que atuam como propulsor de legislações ambientais no Congresso Nacional. Além disto, importantes fontes estrangeiras de financiamento a políticas ambientais poderiam ser cortadas devido novas frustrações em objetivos de redução de desmatamento e outras metas que não conseguiríamos alcançar dada a conjuntura do Cenário Contra o Meio Ambiente (SCHREIBER, 2017).

Vale o exercício de formulação de cenários como situações hipotéticas de variáveis factuais que atuarão no presente de curto e médio prazo. Os extremos são utilizados para que se observe como cada elemento escolhido pode variar de acordo com a sua inter-relação com os demais fatores-chave. Ambos as perspectivas apresentadas são extremadas, mas fornecem elementos para pensarmos como as próximas eleições podem afetar o panorama do tema abordado. Apesar de se trabalhar com duas situações opostas o que se espera é um cenário que habite entre os dois extremos demonstrados.

Por último temos a construção de um cenário que, dada as condições encontradas no Brasil, se constituí sendo o mais provável. Este cenário de renovação mediana e conservadora leva em conta o estudo feito pelo Diap, que estima que em 2018 tenhamos um índice de

renovação dos representantes no Congresso Nacional menor do que a média histórica, isto se deve, basicamente, ao fato de que os já eleitos têm maior acesso a recursos que permitem uma maior chance de reeleição e à nova configuração do sistema de campanhas, bem como o panorama político e jurídico atual (DIAP, 2018).

No cenário que será denominado de Renovação Média e Conservadora teremos, portanto, uma renovação relativamente baixa dos políticos que estão no Poder Legislativo federal, provavelmente se aproximando da casa dos 30% a 40%. *A priori*, estes números nos levam a crer que o perfil das casas legislativas ainda se comporá por forças predominantemente conservadoras, mesmo que os novos representantes tenham, em sua maioria, posições progressistas mais voltadas para garantias de direitos socioambientais, não será suficiente para que se altere o semblante conservador e retrogrado do Congresso Nacional que ser observou na última legislatura.

A consequência desta variação é a continuação de pautas que representam um retrocesso do ponto de vista social e ambiental para o Brasil. Pautas estas que se viram nos últimos quatro anos como a flexibilização do uso de agrotóxicos pelo PL 6299/02, a diminuição da proteção ambiental em Unidades de Conservação e outras medidas. Além disto, a peça orçamentária para o Ministério do Meio Ambiente também sofrerá prejuízos, as dinâmicas de uma política ambiental pulverizada, pouco integrada e que se serve, muitas das vezes, como moeda de troca de favores políticos (como no caso da nomeação do presidente do ICMBio).

A mudança no Poder Executivo é a variável que se mostra mais imprevisível, dada as condições únicas das eleições de 2018. Temos um ex-presidente que se encontra preso, entretanto que lidera as intenções de votos nas pesquisas de opinião. Em segundo lugar nas pesquisas, Jair Bolsonaro, liderança política da extrema direita, seguido de Marina Silva e Ciro Gomes, ambos se enquadram no espectro de centro esquerda. (DATAFOLHA, 2018)

Se imaginarmos a eleição de um candidato vindo da esquerda como Ciro ou Marina, podemos ter um cenário de imobilidade do Poder Executivo, dado o perfil conservador do Congresso Nacional que, provavelmente, se manterá, algo parecido com o último mandato da Presidente Dilma Rousseff. A tendência, neste cenário de Renovação Média e Conservadora é que, caso um Presidente da República da esquerda seja eleito, provavelmente enfrentará dificuldades de obter uma maioria confortável no Legislativo, portanto suas ações podem ser dificultadas.

As repercussões disto na política ambiental é uma dificuldade de gestão, podendo ser ameaçada por retrocessos ou por imobilidade. De qualquer modo, também temos a perspectiva de que haja reformulações em diversos Ministérios, independentemente do perfil do Presidente eleito. As demandas da sociedade apontam para um enxugamento da máquina pública, podendo acarretar na descontinuação de políticas públicas atuais e importantes. A entrevista feita com um analista ambiental do MMA aponta para este sentido. Quando indagado sobre as perspectivas para as eleições e a relação disto com o Ministério, respondeu:

Mudanças abruptas são esperadas para as próximas eleições. A impopularidade faz com que novos candidatos sejam mais propensos a fazerem mudanças maiores, a fim de agradar o eleitor. Seja vindo da esquerda ou da direita, do novo presidente eleito se espera grandes mudanças. A população não aguenta mais sustentar esta máquina estatal gigante (SEM NOME, 2018).

Dadas às condições, as perspectivas de revogação da Emenda Constitucional do “Teto de Gastos” são baixas, a não ser que o Presidente eleito o faça com celeridade, aproveitando os primeiros seis meses de mandato, período este em que o eleito para o cargo do Executivo possui maior autonomia. Caso contrário, as perspectivas são de continuação da E.C 95/2016 afetando gravemente os orçamentos de todos os setores do Estado, inclusive a área ambiental.

Finalmente, temos uma perspectiva de pressões externas (internacionais e sociais) que facilitem a promoção de legislações ambientais. Como já citado, este movimento mundial de tomada de consciência ambiental, tanto pelas Nações como pela sociedade civil, vem se mostrando irrefreável, não só pelo caráter emergencial da situação como um todo, mas pelo contínuo e progressivo entendimento de que é possível e necessário aliar preservação e conservação ambiental com progresso econômico.

Este elemento-chave contínuo e progressivo pode garantir a criação de leis ambientais, entretanto o atingimento de metas e compromissos firmados em conferências ambientais compete a cada Estado-Nação envolvido. A transformação destas leis em benefícios reais e palpáveis para a população depende diretamente da capacidade e interesse em executar os objetivos e medidas acordadas e da maturidade institucional de cada país para transformar estes benefícios em ganhos permanentes.

CAPÍTULO 6 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desfecho do estudo aponta para resultados que são alarmantes para a gestão do meio ambiente no Brasil. As características de baixa integração entre as políticas públicas, atores e objetivos firmados internacionalmente apontam para dificuldades em cumprir os acordos da Agenda 2030. O orçamento do Ministério do Meio Ambiente que, nos três anos estudados, já era preocupante para o Brasil, se confirmado os cenários feitos, a situação pode ser ainda mais estarrecedora.

Além da baixa representatividade da causa ambiental no panorama político atual, o que mais é inquietante na dinâmica de gestão ambiental no Brasil, até o momento, é que o meio ambiente parece não ter entrado para a conta do desenvolvimento econômico brasileiro ainda. Os políticos que moldam nosso modelo de desenvolvimento parecem preferir a conservação e proteção dos habitats naturais, como se estes não fossem importantes ou fornecessem insumos de forma inesgotável. Essa afirmação fica clara na atuação do Poder Legislativo nas peças de proposta da LOA, feita pelo Executivo e pela atuação discreta dos parlamentares durante o processo de apresentação e aprovação de emendas e de legislações que almejem um meio ambiente mais equilibrado, bem como o esquecimento das instituições mais especializadas (como a CMADS) por parte dos legisladores, também nesta fase decisória.

Se comparado ao orçamento de outros ministérios, o do Meio Ambiente se vê desprovido de recursos suficientes para o Brasil, país de dimensões continentais. Enquanto isso, o Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento e o Ministério de Minas e Energia aparecem com orçamentos muito maiores, como mostrado. Essas distorções e outras expõe o modelo predatório de desenvolvimento que se observa no Brasil desde seus primórdios até os dias de hoje.

Em grande parte este panorama se explica pela capacidade ainda reduzida de ambientalistas ocuparem cargos decisivos no poder. E também pela capacidade em expansão de ruralistas latifundiários e setores ligados ao grande empresariado de ocupar estes mesmo locais de decisão. A força da “banca do boi” é estampada nos jornais dos dias atuais, este grupo suprapartidário atuou na aprovação do PL 6299/02 que versa sobre a utilização de agrotóxicos e facilitam seu uso. Flexibilização do trabalho escravo e outros retrocessos socioambientais.

O debate no orçamento e na produção de leis, portanto, se deu de forma desigual, pois a frente ambientalista no Congresso Nacional não é suficientemente párea em número de

parlamentares para os ruralistas. Apesar das grandes políticas, planos e leis ambientais nacionais, a atuação dos políticos, principalmente no Legislativo, se dá de forma pulverizada, pouco integrada e ainda em baixo número.

O que os episódios e acontecimentos citados no presente trabalho vêm ilustrado é que o papel da população brasileira e do panorama internacional, principalmente das Conferências das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, ainda são preponderantes nos avanços político ambientais que têm havido. Ou seja, a consciência ambiental e ações que coadunem com isso não se apresentam como ações genuínas da maioria dos políticos. Por conseguinte, deveriam atuar no sentido de exigir dos nossos representantes a inclusão definitiva da dimensão ambiental no debate sobre desenvolvimento econômico no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AQUINO, Yara. Temer veta MPs que poderiam reduzir áreas de preservação ambiental. 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-06/temer-veta-mps-que-poderiam-reduzir-areas-de-preservacao-ambiental>>. Acesso em: 16 maio 2018.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 0007, de 21 de outubro de 2015. PLOA: Projeto de Lei Orçamentária Anual. Brasília, DF, Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2016/emendas/despesa/ANDRELUF_AV_LOA_AUTOR2_2776.pdf#page=13>. Acesso em: 05 abr. 2018.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 0013, de 17 de dezembro de 2014. PLOA: Projeto de Lei Orçamentária. Brasília, DF, Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2015/emendas/despesa/ANDRELUF_AV_LOA_AUTOR2_2776.pdf#page=13>. Acesso em: 02 maio 2018.

BRASIL. Congresso. Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015. LOA: Lei orçamentária anual. Brasília, DF, 20 abr. 2015. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2015/red_final/vol4/44_meio_ambiente.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2018.

BRASIL. Constituição (1998). Lei nº 9605, de 1998. Brasília, DF, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm>. Acesso em: 22 maio 2018.

BRASIL. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Câmara dos Deputados. Entenda o Orçamento: Cartilha. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/entenda/cartilha/cartilha.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2018.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 2016. Brasília, DF, Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2016/emendaconstitucional-95-15-dezembro-2016-784029-publicacaooriginal-151558-pl.html>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

BRASIL. Lei n. 12.952, de 20 de jan. de 2014. Lei Orçamentária Anual. LOA. Brasília, v. IV, p. 365-392, jan. 2014. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2014/red_final/vol4/44_meio_ambiente.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.225, de 14 de janeiro de 2016. LoA: Lei Orçamentária Anual. Brasília, DF, Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2016/red_final/vol4/44_meio_ambiente.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.414, de 10 de janeiro de 2017. LOA. Lei Orçamentária Anual. Brasília, DF, Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2017/red_final/Volume_IV.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2018.

BRASIL. Medida Provisória nº 712, de 29 de janeiro de 2016. . Brasília, DF, Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1430225&filename=MPV+712/2016>. Acesso em: 05 jun. 2018.

BRASIL. Medida Provisória nº 724, de 04 de maio de 2016. . Brasília, DF, Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1455503&filename=MPV+724/2016>. Acesso em: 2 jun. 2018.

BRASIL. Medida Provisória nº 756, de 19 de dezembro de 2016. . Brasília, DF, Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1519156&filename=MPV+756/2016>. Acesso em: 3 jun. 2018.

BRASIL. Medida Provisória nº 758, de 19 de dezembro de 2016. . Brasília, DF, Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1519172&filename=MPV+758/2016>. Acesso em: 3 jun. 2018.

BRASIL. Projeto de Decreto Legislativo nº 262, de 20 de outubro de 2015 . Brasília, DF, Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=344B4D86F673DD3601B224C41A7C6C66.proposicoesWebExterno1?codteor=1409756&filename=PDC+262/2015>. Acesso em: 20 maio 2018.

BRASIL. Projeto de Decreto Legislativo nº 428, de 2016. . Brasília, DF, Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1476674&filename=PDC+428/2016+=>+MSC+235/2016>. Acesso em: 2 jun. 2018.

BRASIL. Projeto de Decreto Legislativo nº 433, de 2016. . Brasília, DF, Disponível em:
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1476881&filaname=PDC+433/2016>. Acesso em: 2 jun. 2018.

BRASIL. Projeto de Lei do Senado nº 232, de 2015. . Disponível em:
<<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=583763&disposition=inline>>. Acesso em: 25 maio 2018.

BRASIL. Projeto de Lei do Senado nº 58, de 2016. . Brasília, DF, Disponível em:
<<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=2915198&disposition=inline>>. Acesso em: 08 jun. 2018.

BRASIL. Projeto de Lei do Senado nº 654, de 2015. Brasília, DF, Disponível em:
<<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123372/pdf>>. Acesso em: 27 de maio 2018.

BRASIL. Projeto de Lei do Senado nº 741, de 2015. Brasília, DF, Disponível em:
<<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=574864&disposition=inline>>. Acesso em: 29 de maio 2018.

BRASIL. Projeto de Lei do Senado nº 752, de 2015. Brasília, DF, Disponível em:
<<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124174/pdf>>. Acesso em: 27 de maio 2018.

BRASIL. Projeto de Lei nº 0018, de 20 de outubro de 2016. **PLOA**: Projeto de Lei Orçamentária Anual. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/orcamento_brasil_loa_resultado>. Acesso em: 11 maio 2018.

BRASIL. Projeto de Lei nº 19, de maio de 2016. Brasília, DF, Disponível em:
<<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=502436&disposition=inline>>. Acesso em: 1 jun. 2018.

BRASIL. Projeto de Lei nº 2289, de 07 de julho de 2015. . Brasília, DF, Disponível em:
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1358710&filaname=PL+2289/2015>. Acesso em: 22 maio 2018.

BRASIL. Projeto de Lei nº 2506, de 15 de julho de 2015. . Brasília, DF, Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1366642&filena me=PL+2506/2015>. Acesso em: 24 maio 2018.

BRASIL. Projeto de Lei nº 4175, de 17 de dezembro de 2015. . Brasília, DF, Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1425688&filena me=PL+4175/2015>. Acesso em: 24 maio 2018.

BRASIL. Projeto de Lei nº 4285, de 2016. . Brasília, DF, Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1431562&filena me=PL+4285/2016>. Acesso em: 04 jun. 2018.

BRASIL. Projeto de Lei nº 4286, de 2016. . Brasília, DF, Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1431564&filena me=PL+4286/2016>. Acesso em: 06 jun. 2018.

BRASIL. Projeto de Lei nº 6299, de 2002. . Brasília, DF, Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1672866&filena me=PL+6299/2002>. Acesso em: 07 jun. 2018.

BRASIL. Projeto de Lei nº 6670 de 2016. Brasília, DF, Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1516582&filena me=PL+6670/2016>. Acesso em: 07 jun. 2018

BURSZTYN, M.; BURSZTYN, M. A. **Fundamentos de política e gestão ambiental – Caminhos para a sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Garamond. 2013. 604 p

CALIXTO, Bruno. **O dinheiro da Noruega está pagando a fiscalização da Amazônia?** 2017. Disponível em: <<https://epoca.globo.com/ciencia-e-meio-ambiente/blog-do-planeta/noticia/2017/08/o-dinheiro-da-noruega-esta-pagando-fiscalizacao-da-amazonia.html>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

CMADS, Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados. **Audiência pública: Debate sobre cortes orçamentários para o ano de 2018, no PLN 20/17, do Congresso Nacional**. 2017. Nota taquigráfica de audiência pública. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/audiencias-publicas/audiencia-publicas-2017/05-10-2017-debate-sobre->

os-cortes-orcamentarios-para-2018-no-pln-20-2017-2013-cn-1/notas-taquigraficas>. Acesso em: 2 mar. 2018.

CONGRESSO EM FOCO. Agência Pública. **Conheça as 11 bancadas mais poderosas da Câmara.** 2016. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/conheca-as-11-bancadas-mais-poderosas-da-camara/>>. Acesso em: 15 de mar. 2018.

CONGRESSO EM FOCO. **Câmara deve ter um dos maiores índices de reeleição das últimas décadas, projeta Diap.** Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/camara-deve-ter-um-dos-maiores-indices-de-reeleicao-das-ultimas-decadas-projeta-diap/>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

DATAFOLHA (Org.). **Cenário eleitoral 2018.** 2018. Pesquisa de opinião pública. Disponível em: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/eleicoes/2018/06/1971537-sem-lula-bolsonaro-so-e-superado-por-brancos-e-nulos.shtml>>. Acesso em: 14 jun. 2018.

DIAP, Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. **Desafios da renovação qualitativa do Congresso.** 2018. Disponível em: <<http://www.diap.org.br/index.php/noticias/agencia-diap/27805-desafios-da-renovacao-qualitativa-do-congresso>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub & LIMONGI, Fernando. (2005), “**Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio Executivo e Programas de Governo**”. Dados, vol.46, n°.4, Rio de Janeiro.

GESISKY, Jaime. “**Financiamento Público em Meio Ambiente: um Balanço da Década e Perspectivas**”. Brasília: Wwf Editora, 2018. Disponível em: <https://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/financiamentomma_final2_web.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2018.

GESISKY, Jaime. **Senadores abrem caminho para lei que fragiliza licenciamento ambiental no país.** 2015. Disponível em: <https://www.wwf.org.br/informacoes/noticias_meio_ambiente_e_natureza/?49262>. Acesso em: 20 maio 2018

INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA (IPAM) (Brasil) (Org.). **Premiando a grilagem na Amazônia:** Jamanxim pode ser só o começo. 2017.

Disponível em: <<http://ipam.org.br/premiando-a-grilagem-na-amazonia-jamanim-pode-ser-so-o-comeco/>>. Acesso em: 21 maio 2018.

SACCARO JUNIOR, Nilo Luiz. A CONEXÃO ENTRE CRISE ECONÔMICA E CRISE AMBIENTAL NO BRASIL. **Boletim regional, urbano e ambiental**, Brasil, n. 13, p. 27-31, jan./jun. 2016. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6499>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

MAGRINI, Alessandra. *Gestão Ambiental*. PPE/ COPPE/ UFRJ, 2001. (Apostila de Curso).

MCCORMICK, John, 1964- M429r Rumo ao Paraíso: a história do movimento ambientalista / JohnMcCormick; tradução de Marco Antonio Esteves da Rocha e Renato Aguiar. - Rio de Janeiro: Relume-Durnarã, 1992.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Poder Executivo. **MMA em números: Orçamento**. 2018. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/mma-em-numeros/or%C3%A7amento>>. Acesso em: 12 abr. 2018.

PÁDUA, J. A. *Natureza e projeto nacional: as origens da ecologia política no Brasil*. Rio de Janeiro: Iuperj, 1986;

SCHREIBER, Mariana. **Desmatamento cria saia justa para Temer em visita a Noruega, maior doador para preservação da Amazônia**. 2017. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-40350433>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

SITE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Índice de renovação de parlamentares na Câmara chega a 43,7%**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camارانoticias/noticias/politica/475450-indice-de-renovacao-de-parlamentares-na-camara-chega-a-43,7.html>>. Acesso em: 17 jun. 2018.

SOUSA, Ana Cristina A. de. *A evolução da política ambiental no Brasil do Século XX*, 2005.

VIGNA, E. 2001. *Bancada ruralista: um grupo de interesse*. Brasília: INESC.

VIOLA, Eduardo. "A multidimensionalidade da globalização, as novas forças sociais transnacionais e seu impacto na política ambiental do Brasil, 1989-1995". *In: Leila a Costa Ferreira e Eduardo Viola (Orgs.) Incertezas de sustentabilidade na globalização*. Campinas (São Paulo), Editora da UNICAMP, 1996;

APÊNDICE

ENTREVISTA COM ANALISTA AMBIENTAL DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE

Realizada em 11/06/2018 no Ministério do Meio Ambiente

Obs.: o entrevistado terá o nome ocultado para preservar sua integridade. Será identificado como Analista Ambiental (A.A)

P: Existem outras fontes de financiamento para o MMA além da dotação aprovada no Congresso Nacional?

A.A: Sim

P: Qual é o peso de outras fontes de financiamento para o Ministério do Meio Ambiental?

A.A: Grande. Mas não sei dizer em termos quantitativos. No geral são grandes organizações internacionais que doam para Fundo Amazônia, e também a Giz (empresa alemã de cooperação internacional). Todos aportam com recursos próprios. Há também doações empresariais, mas estas em menor número. Além disto, há a novidade de conversão de multas ambientais que passarão a financiar projetos e ações, principalmente de revitalização de grandes áreas, esta parte também não será computado no orçamento.

P: Qual é o destino destas fontes? Quais políticas públicas se beneficiam delas?

A.A: Despesas obrigatórias recebem maior parte do dinheiro doado e pequena parte pra projetos variados

P: Qual é o peso político do Ministério do Meio Ambiente para a estrutura governamental?

A.A: O MMA é um Outsider, “incomoda”, no sentido de que é um ministério que se precisa manter e raramente é o centro das atenções nas ações do governo, ou seja, tem um baixo peso político.

Peso maior vem de pressões sociais e internacionais

P: Há diálogos entre parlamentares e o ministério? Diálogos sobre as demandas da pasta? Diálogos sobre o orçamento?

A.A: Assessoria parlamentar e uma pequena bancada no Congresso Nacional que luta pela causa

P: Qual é o peso político do MMA junto a Presidência para articular interesses? Para influir em decisões?

A.A: Baixíssimo grau de influência

P: A conjuntura internacional ambiental influencia no Orçamento e desenvolvimento das atividades do Ministério do Meio Ambiente?

A.A: Sim, inclusive é uma das principais (contexto internacional) , se não a principal, fonte de pressão nas causas ambientais principalmente em questões ligadas ao clima. O país se vê obrigado a dar força de lei às Convenções internacionais

P: O gasto com pessoal representa índices altos com relação ao orçamento da pasta?

A.A: Altos. Assim como nos outros ministérios.

Recentemente é que se conseguiu estabelecer uma equipe técnica mais definida. O IBAMA, por exemplo, é uma junção de 6 outras instituições. O Estado está muito inchado

P: Ao que se deveu a queda abrupta do orçamento do MMA em 2014?

A.A: Crise internacional

P: Os recursos são gastos de forma eficiente ?

A.A Orçamento anual tem isso. Começa com o orçamento que é contingenciado durante o ano. Chega em outubro há, geralmente, na media uma baixa execução então se começa um remanejamento para áreas que conseguem gastar (empenhar o dinheiro) com maior facilidade, projetos com andamento de execução maior recebem mais dinheiro. E isso acontece por que tem que gastar por que, se não , no próximo ano, vem menos dinheiro

P: Você acha que as mudanças de governo impactam significativamente no rumo e na continuidade das políticas públicas?

A.A Depende. Impactam, mas depende da profundidade. Menos do que se imagina. Mas o suficiente para desperdiçar programas e ações. E outros programas que se mostram pouco abrangentes ou eficazes, as vezes continuam.

P: As mudanças de ministros de um mesmo governo costumam implicar em grandes mudanças nas atividades do MMA?

A.A: Sim, às vezes até mais do que a mudanças que se dão entre governos diferentes. Isto por que quando se muda de governo, normalmente, o novo ministro chega com mais cautela para saber como as atividades vêm se desempenhando. Isso nem sempre ocorre quando se muda apenas o ministro dentro de um mesmo governo, pela minha experiência aqui no MMA

P: Quais são as perspectivas de mudança para os próximos anos de acordo com os novos representantes eleitos?

A.A: Mudanças abruptas são esperadas para as próximas eleições. A impopularidade faz com que novos candidatos sejam mais propensos a fazerem mudanças maiores, a fim de agradar o eleitor. Seja vindo da esquerda ou da direita, do novo presidente eleito se espera grandes mudanças. A população não aguenta mais sustentar esta máquina estatal gigante

P: Há uma mudança de consciência ambiental na sociedade, em sua opinião ?

A.A: Houve uma grande mudança. As pressões políticas são maiores. Demandas são mais definidas e perseguidas