

Produção de legislação ambiental em dois contextos institucionais

Maria Dolores Lima da Silva¹

Eugênia Rosa Cabral²

Resumo

O artigo analisa a formação da agenda ambiental nos Legislativos do Brasil e da Argentina, no período de 1990 a 2010. A abordagem observa a apropriação das demandas sociais por políticas ambientais, pelas lideranças político-partidárias, e o processamento das mesmas nas estruturas de representação do sistema político. Ao longo do período analisamos a representação de interesses na arena legislativa com foco sobre a produção de legislação ambiental. A maior ou menor defesa dessas políticas pelos poderes executivo e/ou legislativo é relacionada à configuração do sistema político de cada contexto social particular sob análise.

Palavras-chave

Legislação ambiental; instituições legislativas; Brasil; Argentina.

Production of environmental legislation in in two institutional contexts

Abstract

This article analyzes the formation of the environmental agenda in the Legislative of Brazil and Argentina of the 1990's to 2010's. The appropriation of social demands for environmental policies are processed in the structures of representation political system. The greater or lesser presence of policies carried forward over the period will be related to the political system configuration of each particular social context under analysis.

Keywords

Environmental legislation; Legislative institutions; Brazil; Argentina

Artigo recebido: outubro de 2017

Artigo aprovado: dezembro de 2017

Introdução

A década de 1990 marca a consolidação da temática ambiental como matéria de interesse permanente nas diversas instâncias institucionalizadas dos Estados. Seja como objeto de políticas públicas dos governos ou de políticas regulatórias desenhadas pelos legisladores, a “questão ambiental” não se restringe mais a uma preocupação da população abastada e educada dos países ricos (ALIER, 2011; MacCORMICK, 1992; VOGEL, 1993).

Analisando resultados de pesquisas realizadas através do Global Environmental Survey (GOES), Ester et al. (2004) observam que, a despeito das variações observadas nas crenças e percepções subjacentes às preocupações ambientais dos cidadãos em diferentes países, o público demonstra sensibilidade à seriedade dos problemas ambientais colocando-os no topo de suas preocupações. Nesse sentido, vale investigar como essas demandas são processadas, comparando dois contextos institucionais para melhor entendermos o envolvimento dos representantes políticos.

A esfera legislativa pode ser rica para análise, porque é onde se processam conflitos de preferências dos cidadãos acerca de prioridades e meios de atendê-las pelo sistema político. Observando a produção legislativa relativa ao meio ambiente podemos avaliar a atuação dos deputados em uma arena onde o consenso é obtido a partir do confronto de opiniões, é condicionado pela estrutura institucional na qual se processa o conflito e depende, em grande parte, do interesse e da condução adequada do problema pelas forças políticas existentes. Para entendermos a produção legislativa temos que considerar a lógica própria que motiva a atuação dos legisladores e reconhecer as características das questões substantivas que estão à espera de legislação. É necessário relacionar a natureza da questão ambiental com a lógica da ação legislativa, porque isso condiciona o envolvimento dos políticos em sua defesa.

Neste artigo analisamos a produção legislativa de políticas relativas ao meio ambiente, no período 1990 a 2010, na Câmara dos

Deputados no Brasil e da Argentina considerando os projetos de lei ordinária que tramitaram no período. Isto envolve certa dificuldade à medida que as propostas políticas dificilmente são direcionadas para uma única matéria, Leis voltadas para atividades industriais ou para a estruturação da vida urbana, por exemplo, podem ter forte impacto sobre o meio ambiente sem que sejam definidas estritamente como políticas ambientais. Por isso, o guia metodológico para a seleção dos dados foram os registros da palavra meio ambiente nas ementas dos projetos de lei, e, em segundo lugar, selecionamos apenas os projetos que tramitaram pelas comissões de meio ambiente das Câmaras de Deputados do Brasil e da Argentina. Trata-se de um volume representativo de propostas institucionalmente consideradas como próprias da jurisdição da comissão que analisa essa matéria.

A análise de dois contextos diferentes de produção legislativa pretende elucidar processos e estratégias na tramitação dos projetos que se transformaram em leis ambientais. Serão significativas as diferenças no processo de produção de leis no Brasil e na Argentina? Como as características institucionais de cada país se refletem na produção de leis ambientais desses dois países?

Iniciamos apresentando o contexto em que a temática meio ambiente se torna matéria que ascende às estruturas institucionais dos Estados, demandando regulação. Em seguida apresentamos as diferenças e similaridades entre os sistemas políticos do Brasil e da Argentina, com base na literatura institucionalista do campo dos estudos legislativos, que norteará a análise proposta. Na última seção mostramos como se manifestam os interesses dos deputados pela produção de leis ambientais nas estruturas institucionalizadas para representação dos interesses dos cidadãos. Por fim, tecemos algumas considerações finais a respeito da necessidade de outros estudos, que aprofundem a análise dos conflitos de interesses que norteiam a questão ambiental.

Estruturando as Relações com o Ambiente

No Brasil a Constituição promulgada em 1988 não poderia deixar de fora de suas linhas o meio ambiente em um momento de relevo mundial dessa questão. Em seu artigo 225 foram consolidadas linhas normativas de fundamentação da atuação de prevenção e recuperação do meio ambiente, colocando sob a responsabilidade do Estado e da sociedade o papel de zelar por um direito da coletividade. O conceito de meio ambiente foi definido através da Lei 7.804 de 1981, que criou a Política Nacional de Meio Ambiente e instituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA). Com a Lei 7.347 de 1985 obteve consistência jurídica prática, pois a proteção dos direitos difusos ficou amparada pela instituição da ação civil pública. A Constituição de 1988 consolidou um processo de construção de legislação sobre o meio ambiente que nos países desenvolvidos adquiriu fisionomia própria ainda na década de 1970. Em seu artigo 225 determinou que:

Todos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, impondo-se ao Poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (CONSTITUIÇÃO, 1988).

Estipulou instrumentos previamente criados – a ação civil pública e a ação popular – como mecanismos de proteção desse direito, além de imprimir condicionantes de natureza ambiental em diversos de seus demais institutos. A partir de então novas regulamentações foram feitas para racionalizar a Política Nacional do Meio Ambiente estabelecendo a responsabilidade do poder público federal em se articular com os outros níveis de poder, nos estados e municípios, definitivamente articulando um sistema. A Constituição estabelece o status de valor fundamental para o meio ambiente, é o ápice de um processo

legal onde o que inicialmente era apenas natureza, teve seu conteúdo ampliado pelo conceito de meio ambiente. Reflete um movimento que não é específico do Brasil, pois nas décadas de 1970 e 1980 os países desenvolvidos construíram instituições e normas jurídicas consonantes com as preocupações ambientais expressadas na Conferência de Estocolmo de 1972 (BURSZTYN, 1993). Podemos afirmar, então, que apesar de em termos jurídicos a legislação ambiental brasileira ter seguido caminho aproximado desses países, em termos práticos, no entanto, é só com o impacto da pressão internacional dos últimos anos da década de 1980, marcadamente do ano de 1987 em diante, que práticas de controle ambiental eficazes foram instituídas.

Uma forma de não simplificar a percepção de que a questão ambiental é interesse de todos será discutindo sua inserção no sistema político. A ascensão dessa preocupação a nível global se refletiu, no Brasil, nas esferas do poder executivo e legislativo nos últimos anos da década de 1980. A partir desse período, a necessidade de proteção ambiental deve ser olhada também no exercício cotidiano de representação dos cidadãos pelos deputados brasileiros.

Na Argentina a incorporação paulatina do meio ambiente ao corpo legal passou por três etapas. A primeira coincide com a elaboração de códigos civis, penais e comerciais modernos, que sem pretensão de produzir uma regulação ambiental se constituíram em normas com consequências sobre o meio ambiente, vinculadas à tutela de interesses pessoais e patrimoniais afetados por atividades com incidência negativa sobre seu entorno.

A segunda etapa inicia nos primeiros anos do século XX quando uma legislação setorial com relevância ambiental começa a ser produzida para proteger e tutelar componentes individuais do meio ambiente, bem como os efeitos ambientalmente negativos de certas atividades humanas. Diversas normas foram sancionadas como os códigos de água, código rural, normas florestais, de caça e de pesca. Seriam normas conservacionistas pautadas pela perspectiva de uso racional

dos recursos naturais. Caracterizam uma etapa de transição para uma normativa ambiental em que a relação entre homem e meio ambiente muda de conotação, indo em direção a uma perspectiva de interação. Não há ainda uma visão transversal do ambiente.

O início da terceira etapa coincide com a Conferência das Nações Unidas sobre Meio ambiente, realizada em Estocolmo em 1972. A partir de então normativas ambientais específicas são criadas pautadas em uma perspectiva do meio ambiente como um sistema. Nessa perspectiva integradora, o desenvolvimento tem ser ambientalmente sustentável. Então, incorporaram à legislação vigente diversas inovações para regular os impactos advindos da ação humana como as leis de proteção à atmosfera, às águas e à saúde humana.

É neste contexto recente que a esfera legislativa vai ser enfocada, a fim de compararmos as prioridades e a participação dos representantes dos cidadãos em termos de produção legislativa. Na última década do século XX, as preocupações ambientais já se encontravam globalizadas e os diferentes países traçam suas estratégias para alcançar a sustentabilidade ambiental. Na Argentina a *Constitución de la Nación Argentina*, de 1994, estabelece em seu artigo 41º que:

Todos os habitantes gozam do direito a um ambiente sadio, equilibrado, apto para o desenvolvimento humano e para que as atividades produtivas satisfaçam as necessidades presentes sem comprometer as das gerações futuras, tendo o dever de preservá-lo. O dano ambiental gerará, prioritariamente, a obrigação de reparação, segundo estabelecer a lei.

No entanto, cada contexto institucional tem determinações específicas sobre a ação dos legisladores que se posicionam condicionados, tanto pelas demandas sociais do contexto que estão inseridos, quanto pelas possibilidades de atuação que o sistema político oferece.

O sistema político do Brasil e da Argentina em perspectiva comparada

A continuidade democrática, desde a última década do século XX nos regimes democráticos instaurados na América Latina, permite observar semelhanças e diferenças evidenciadas pelos estudos comparados, os quais enfatizam o impacto das regras sobre as escolhas políticas. As repúblicas federativas presidencialistas do Brasil e da Argentina têm sistema de representação bicameral, com voto proporcional onde os presidentes são eleitos por eleição direta para um mandato de quatro anos. Ambos têm poderes constitucionais importantes, como os de veto total e parcial, bem como poder de decreto em algumas áreas específicas. Na Argentina a legislatura constitui-se de 257 deputados e 72 senadores; e no Brasil são 513 deputados e 81 senadores. O sistema de votação, no entanto, é diferente, sendo de lista aberta no Brasil e de lista fechada na Argentina.

Na Argentina os partidos são relativamente disciplinados tendo como principais partidos: o Partido Justicialista (PJ), a União Cívica Radical (UCR) e a Frente do País Solidário (Frepaso), mas há também um grande número de partidos provinciais. O sistema de votação em lista na Argentina, aliado às perspectivas de carreira política, leva a um sistema partidário relativamente disciplinado (JONES, 2001; DINIZ, 2005).

Já o sistema partidário de lista aberta no Brasil leva a uma forte competição intra lista partidária, o que alimenta o personalismo e, também, o debate sobre o comportamento dos partidos na Câmara dos Deputados. Os estudos empíricos realizados mostram que, a despeito do personalismo existente na competição eleitoral, dentro do legislativo os partidos apresentam grau de disciplina suficiente para garantir a governabilidade (FIGUEIREDO, 1999; NICOLAU, 2000; AMORIM NETO & SANTOS, 2001).

Os legislativos de tipo bicameral baseiam suas atividades em um sistema de comissões, composto de acordo com a proporcionalidade de cadeiras obtidas pelos partidos. No Brasil poderes especiais confe-

ridos ao Executivo, como o pedido de urgência para suas propostas e a emissão de medidas provisórias, que se sustentam no presidencialismo de coalizão, centralizam as decisões legislativas e conferem forte poder de agenda ao Executivo na aprovação de propostas legislativas. Isso impacta nas atividades de análise das comissões que são atropeladas pelos prazos especiais de tramitação e pelas decisões controladas pelos líderes partidários que majoritariamente apoiam as demandas do governo. Mas, isso não elimina a importância das comissões de mérito que, ordinariamente desenvolvem importantes atividades no sentido de aperfeiçoar as propostas de legislação. Na Argentina, apesar das semelhanças em várias dimensões do modelo político institucionalizado, o processo decisório é descentralizado e a agenda legislativa não é fortemente controlada pelo executivo, apresentando-se um equilíbrio entre a produção legislativa do Executivo e do Legislativo (DINIZ, 2005).

A rotina ordinária dos trabalhos legislativos, nos dois países, inicia-se com o encaminhamento das propostas de legislação às comissões para serem analisadas no mérito. Devido às propostas, na maioria das vezes, se relacionarem a vários assuntos cada proposta geralmente é encaminhada a várias comissões. A matéria meio ambiente, por exemplo, frequentemente é analisada por várias comissões. Um parecer é emitido pela comissão – na Argentina, chamado de *dictámen* – que, se for de aprovação, encaminha a proposta para ser votada em plenário. No Brasil o parecer é elaborado por um relator escolhido pelo presidente da comissão, enquanto na Argentina é o próprio presidente da comissão, com o apoio dos demais membros, que elabora o *dictámen*. Quando há divergência a respeito da matéria é elaborado, também, um *dictámen* da minoria representada na comissão. Discordâncias pontuais na proposta analisada são expressas como dissidências, o que nas leis brasileiras são expressas com pedidos de destaque durante a votação em plenário.

A literatura sobre processo legislativo no Brasil destaca que o Executivo propõe mais legislações de tipo econômico e administrativo,

enquanto que o Legislativo propõe mais em matérias de tipo social. Isso ocorre também na Argentina, como mostra Diniz (2005). Deve-se considerar também, a importância das comissões como *locus* de representação de interesses e de produção de políticas públicas, onde os legisladores produzem informação sobre as propostas e adequa o texto da proposta conforme a percepção que tem sobre o conteúdo da política (RICCI, 2003; RICCI & LEMOS, 2004; SANTOS & ALMEIDA, 2005; PRAÇA & NORONHA, 2012). Essas alterações, no decorrer da tramitação vão ser reafirmadas ou negadas pelos demais membros da Casa, tanto no plenário quanto na Casa revisora (Senado). As diversas instâncias institucionais do Legislativo podem atuar tanto como instâncias de veto, quanto como canais de aperfeiçoamento da legislação produzida (TSEBELIS, 1995; EPSTEIN & O'HALLORAN, 1999; HAGGARD & McCUBBINS, 2001).

A aprovação das leis é função dos arranjos feitos através de estratégias como modificações no texto, uso de regras de tramitação que facilitem decisão rápida e, inclusive, distribuição de benefícios localizados em matéria de interesse difuso. Conforme a complexidade da questão substantiva tratada pelos projetos de leis, a tramitação dos projetos terá maior ou menor nível de conflito e envolverá maior ou menor número de ferramentas políticas para torná-lo viável (ARNOLD, 1990; KREHBIEL, 1991).

A produção legislativa de leis ambientais no Brasil e na Argentina

No Brasil a prática institucional de produção legal desprivilegia o processo ordinário dando maior poder de aprovação de legislação ao Executivo. Isso não significa, porém, que os deputados não tenham papel fundamental nos resultados da produção legislativa, propondo e aprovando legislação em benefício dos cidadãos. A atuação dos deputados na defesa de seus interesses políticos se dá condicionada pelas regras que regem a organização dos trabalhos legislativos. É a partir das exigências institucionais para a tramitação de um projeto

que os legisladores poderão construir estratégias que levem à sua aprovação ou rejeição.

Analisando a distribuição dos projetos de leis ambientais apresentados na Câmara dos Deputados do Brasil, de 1990 a 1998, percebemos que a saliência da temática ambiental refletiu-se no comportamento dos parlamentares que foram impelidos a tomar posição a respeito da mesma. O ano de 1991 destaca-se em número de propostas de legislação apresentadas no contexto da realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CONUMAD).

Q1 - Proposições que tramitaram na CD do Brasil (1990-1999)

Ano	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
PLs	21	69	48	24	8	23	26	33	33	25

Fonte: www.camara.gov.br

Q2 - Proposições que tramitaram na CD do Brasil (2000-2010)

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PLs	14	22	11	20	16	17	16	20	40	26	19

Fonte: www.senado.gov.br

Os quadros acima mostram que na última década do século passado houve uma atividade mais intensa que a primeira década do século XXI no sentido de propor legislação. Nos anos eleitorais (1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010) os deputados se interessam menos por produção legal, devido estarem ocupados com campanhas políticas, sendo menos intensas suas atividades legislativas. O ano de 1994 destaca-se com um número muito pequeno, o que talvez se deva, também, ao fato de ser posterior ao intenso movimento que antecedeu a CONUMAD (ECO-92) quando cresceu o interesse pela temática ambiental, muitas vezes usada como mecanismo simbólico de tomada de posição (MAYHEW, 1974).

No contexto do final da década de 1980 temos o início da institucionalidade democrática que coincide com a globalização da preocupação ambiental. Até 1992 foi crescente a apresentação de projetos de lei (PLs), com a instalação da rotina democrática em 1988. A partir de 1993 até o ano de 1998 o fluxo de PLs sofre uma diminuição, mas mantém-se a demanda em forma de projetos apresentados na Casa.

Os PLs que se transformam em lei sugerem que as questões tratadas não são substantivamente conflitantes, muitos foram aprovados através de votação simbólica ou por poder conclusivo da comissão, quando o projeto de lei não precisa ir a plenário. Entretanto, alguns projetos passaram por duas ou três legislaturas, sugerindo resistência dos deputados à ausência de resposta institucional. Os pedidos de tramitação urgente aparecem como um forte recurso na agilização dos trabalhos legislativos e, eram assinados pelos líderes dos partidos da situação e da oposição.

Regras que dão primazia de fato aos projetos do executivo explicam as dificuldades em concluir a análise dos projetos de leis ambientais no tempo compreendido por apenas uma legislatura. Votações simbólicas e unanimidade podem nos levar a crer que as dificuldades são fundamentalmente institucionais e que, a matéria 'meio ambiente' implica em consenso entre os deputados. No entanto, tomando a votação nominal como indicador de conflito, identificamos que as discordâncias estão em pontos específicos da legislação que foram votados como destaque para votação em separado.

O quadro abaixo mostra que o contexto analisado é de construção de um arcabouço legal diversificado pelo legislativo brasileiro. Os projetos propostos pelos deputados geralmente tem tramitação mais lenta que as propostas do Executivo, que dispõe de maioria de apoio a suas demandas e utiliza o pedido de urgência com frequência. No entanto, a produção legislativa deve, também, ser avaliada no contexto de saliência dessa temática no início da década de 1990, quando se consolidou o ambientalismo no Brasil (ALONSO et al., 2007).

Quadro 3 – Leis que tramitaram na Câmara dos Deputados do Brasil

LEI/ANO	PROJETO	EMENTA/NOME
8.723/1993	PL 813/1988	Dispõe sobre a redução de emissão de poluentes por veículos automotores..
9.055/1995	PL3981/1993	Disciplina a extração e utilização do asbesto/amianto e de fibras naturais e artificiais de qualquer origem.
9.497/1997	1069/1991	Dispõe sobre a implantação e gestão do Parque Histórico Nacional do Guararapes.
9.605/1998	1164/1991	Lei de Crimes Ambientais
9.795/1999	3792/1993	Política Nacional de Educação Ambiental
9.966/2000	2891/1992	Lei do Óleo
10.227/2001	4751/1994	Cria o Parque Nacional de Saint - Hilaire/ Lange (PR).
10.466/2002	1477/1999	Dispõe sobre o Programa Grande Fronteira do Mercosul.
10.650/2003	4649/1998	Dispõe sobre o acesso público a informações a entidades integrantes do Sisnama.
11.105/ 2005	2401/2003	Lei de Biossegurança.
11.428/2006	3285/1992	Lei da Mata Atlântica
11.284/2006	4776/2005	Lei de Gestão de Florestas Públicas.
11.486/2007	5821/2005	Altera os limites do Parque Nacional de Jericoacoara – CE
11.891/2008	2462/2000	Dispõe sobre a criação da Área de Proteção Ambiental Serra da Meruoca, no Estado do Ceará.
11.959/2009	687/1995	Lei da Aquicultura e Pesca
12.187/2009	18/2007	Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC.
12.305/2010	203/1991	Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Fonte: www.camara.gov.br

Algumas questões importantes, mas não consideradas urgentes, tramitam normalmente nas comissões, mas necessitam de interfe-

rência dos líderes partidários para que finalize a votação. E o caso da Lei 9.433 de 1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, proposta pelo Poder Executivo. O PL 2249/1991 foi apresentado à Mesa da Câmara no final de 1991 com 23 artigos, mas sofreu alterações durante a tramitação nas comissões. Foi encaminhado a duas comissões de mérito: Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDCMAM) e a Comissão de Minas e Energia (CME) que, junto às comissões de admissibilidade, tinham poder conclusivo. Durante a votação em plenário, alguns deputados da oposição tentaram rejeitar a versão da CME e fazer valer o texto apresentado pela CDCMAM. Contudo, os dispositivos destacados para votação em separado foram todos rejeitados.

Propostas de leis ambientais aparentemente simples, ao serem analisadas em seu conteúdo expressam conflitos de interesses inerentes às mesmas. Como exemplo, a Lei 9.497/1997 que estabelece limites ao Parque Nacional dos Guararapes (PE). Proposta em 1991, o PL 1069/1991 teve o intuito de resolver os problemas fundiários criados pela ocupação desordenada do Parque Histórico Nacional dos Guararapes que criado em 1975, ao longo do tempo veio sendo ocupado irregularmente. Conciso, o projeto original propunha diminuir a área do Parque para excluir as áreas que já tinham ocupação humana no momento de sua implantação e, onde houvesse ocupação nas áreas históricas, propunha a remoção dessa população. Foi aprovado por unanimidade na CDCMAM, que tinha Poder Conclusivo, mas findou a legislatura sem a aprovação da CCRJ. Desarquivado na legislatura seguinte, foi analisado e aprovado na CCJR e, encaminhado ao Senado, tramitou rapidamente e foi sancionado em 1997.

A Lei de crimes ambientais (Lei 9.605/1998) começou a tramitar em 1991 através do projeto 1164/1991 do Executivo. Em janeiro de 1995 o projeto estava aprovado na CDCMAM e CCJR, que tinham poder conclusivo. No Senado foi aprovado um substitutivo, em 1997, com mudanças importantes, voltando à Câmara para tramitar em

segundo turno. Os líderes partidários apresentaram requerimento pedindo urgência, mas logo voltaram atrás. Em janeiro de 1998 – durante sessão extraordinária do Congresso – a urgência foi aprovada e os pareceres das comissões foram proferidos em plenário. A votação, em segundo turno na Câmara, mobilizou os deputados que não aceitaram facilmente algumas mudanças decididas pelos líderes partidários, bem como posicionou os partidos no quadro situação versus oposição. Em votação bastante tumultuada a maioria da Casa conseguiu aprovar a Lei 9.605/1998.

Quase sempre as Leis aprovadas passam por duas ou três legislaturas. Aquelas que são consideradas prioritárias arregimentam acordo entre os líderes partidários para entrarem em votação. Os casos de poder conclusivo, também, dependem do consenso dentro da comissão para que a mesma seja aprovada com rapidez.

Na Argentina é possível afirmar que a produção legislativa foi considerável a partir das leis produzidas de 1990 a 1998, destacando-se o ano de 1996 que teve 8 Leis sancionados.

Q4. Leis ambientais sancionadas na Argentina (1990-1998)

Ano	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
PLs	2	4	4	2	3	2	8	1	0

Fonte: www.congreso.gov.ar

Comparando o número de Leis sancionadas pela Câmara no período 1990-1998 e o número de Leis de 1999-2010 na tabela abaixo vemos que a produção legislativa caiu na primeira década do século XXI.

Q5: PLs e Leis ambientais sancionadas na Argentina (1999-2010)

ANO	PROJETOS DE LEI	LEIS SANCIONADAS
1999	40	0
2000	32	3
2001	27	4
2002	34	0
2003	2	1
2004	28	1
2005	19	0
2006	40	1
2007	30	1
2008	26	2
2009	10	0
2010	22	0
TOTAL	308	13

Fonte: www.congreso.gov.ar

Das 26 Leis aprovadas no período 1990-1998, seis foram propostas por diferentes siglas partidárias e três propostas pelo Poder Executivo. A maioria tramitou em quatro comissões diferentes e teve tramitação sem grande conflito. São propostas que deram origem a leis sobre criação de parques, sobre regulação de uso de aerossóis que destroem a camada de ozônio, sobre datas comemorativas relacionadas à proteção ambiental entre outras. As comissões fizeram alterações na proposta originalmente apresentada e, aprovada na Câmara foram encaminhadas para o senado que, em alguns casos também propôs alterações. Algumas Leis eram de alcance bem localizado, como aquelas direcionadas a áreas atingidas por vulcões. Outras se destacam por serem características da construção de um arcabouço legal contemporâneo a globalização ambiental, tais como as Leis de proteção de espécies animais, de proteção das águas e de homenagem ou de apelo à consciência ambiental. A maioria das leis aprovadas tramitou nas

duas Casas em dois anos, com algumas exceções que foram aprovadas no mesmo ano ou que passaram dos três anos, geralmente nestes casos o projeto era apresentado no final do ano e só começava a tramitar no ano seguinte. No quadro abaixo mostramos o teor de algumas leis importantes aprovadas durante o período analisado.

Q6: Leis ambientais aprovadas na Argentina (1990-2010)

LEIS	ANO DE ORIGEM	EMENTA
Lei 24.040 de 1991	1990	Regime de utilização e comercialização de compostos químicos denominados CFC...
Lei 24.063 de 1991	1991	Criação do Parque Nacional Pre-Delta Bajo, Província de Entre Rios
Lei 24.288 de 1993	1992	Declara monumento natural nacional parte do rio Uruguai conhecido como Saltos Del Mocona na província de Missões.
Lei 24.224 de 1993	1992	Reordenamento Mineiro: declara de interesse nacional o Cartel Geológico do Território nacional...
Lei 24.605 de 1995	1994	Declara dia nacional da consciencia ambiental
Lei 24.688 de 1996	1996	Declara de interesse nacional a preservação dos bosques andinos da Patagônia.
Lei 24.854 de 1996	1996	Cria o dia nacional do coletor de resíduos.
Lei 25.018 de 1998	1995	Gestão de resíduos radioativos
Lei 25.068 de 1998	1996	Criou o prêmio do Congresso da Nação à preservação ambiental
Lei 24.857 de 1997	1996	Lei de estabilidade fiscal por 33 anos para atividades florestais e aproveitamento de bosques
Lei 24.804 de 1997	1996	Lei nacional de atividade nuclear

Lei 24.868 de 1997	1996	Regime de proteção contra ruídos que perturbem o ecossistema do Parque Nacional de Iguazu
Lei 25.052 de 1998	1996	Proibição de caça de certos exemplares de Orca
Lei 25.080 de 1998	1997	Lei de inversões para bosques cultivados
Lei 25.675 de 2002	2000	Lei geral do ambiente
Lei 25.577 de 2002	2001	Regime de proibição de caça aos cetáceos em todo território nacional
Lei 25.688 de 2002	2001	Regime de gestão ambiental de águas
Lei 25.831 de 2003	2001	Lei de defesa da liberdade de informação ambiental na administração pública
Lei 25.916 de 2004	2001	Regime para proteção ambiental na gestão de resíduos domiciliares
Lei 25.945 de 2004	2004	Criação de parque e reserva nacional Monte Leon
Lei 26.184 de 2006	2003	Proibição em todo território nacional de fabricação e importação de pilhas e baterias
Lei 26.331 de 2007	2006	Pressupostos mínimos ambientais para a proteção dos bosques nativos
Lei 26.499 de 2009	2008	Aprovação de carta-acordo entre a administração de parques nacionais e a Fundação da Vida Silvestre de 2006

Fonte: www.congreso.gov.ar

Em 1995 uma proposta de lei que deu origem à Lei 25018/1998 que trata de resíduos radioativos, começou a tramitar em meados de 1996 e foi enviada ao Senado ainda neste ano; como foi alterada voltou a tramitar na Câmara em 1998 quando foi sancionada. Vemos que esse caso demandou maior envolvimento dos deputados, visto que foi aprovada por votação nominal na primeira fase de tramitação na Câmara dos Deputados e sofreu alteração nas duas casas. O tempo que levou para ser definitivamente sancionada também é

um indicativo da complexidade da questão. Outras duas propostas que igualmente enfrentaram votação nominal foram do ano de 1996, uma novamente sobre atividade nuclear (Lei 24804/1996) que teve dissidências da maioria e da minoria parlamentar, e outra proposta pelo Executivo (Lei 24.857/1997), que determinou estabilidade fiscal por 33 anos para atividades florestais e de preservação de bosques; esta foi aprovada com modificações nas duas Casas, mas a Câmara insistiu em sua primeira sanção por votação nominal. Em 1997 outra proposta do Executivo que previa incentivos financeiros para bosques cultivados (Lei 25080/1998), também passou por modificações na Câmara e teve duas dissidências.

As propostas transformadas em Lei do período 1999–2010 tiveram tramitação bem mais simples. São leis protecionistas e de gestão de resíduos, gestão de águas, de proibição de caça e de fabricação e importação de alguns tipos de pilhas, etc. Nesse período a Lei 26.331/2007, proposta em 2006, que trata de “pressupostos mínimos ambientais para a proteção dos bosques nativos”, demonstra um envolvimento mais intenso dos deputados. Vários representantes pediram a inclusão de seu nome em apoio à mesma, a requisição para que passasse, de forma direta, das comissões ao plenário para ser votada (consideração sobre tablas) foi primeiramente negada e depois aprovada. E, por fim, alguns artigos da lei tiveram que ser votados por votação nominal, o que indica falta de consenso em torno de algumas determinações da Lei. Tal como acontece no Brasil, quando os deputados não entram em acordo recorre-se à votação é nominal, onde se identifica como cada parlamentar votou.

Em duas décadas de produção legislativa temos 39 Leis de jurisdição da comissão de meio ambiente, cuja tramitação em sua maior parte foi célere. Deve-se ressaltar, no entanto, que de 1999 em diante um menor número de leis foram aprovadas e o conteúdo das mesmas, também foi interpretado pelos deputados como menos polêmico. O que nos leva a questionar se isso decorreria de um consenso entre os

deputados a respeito da importância das questões propostas para a área ambiental, ou se questões mais complexas com impacto ambiental não tramitam pela comissão de meio ambiente. Várias temáticas se cruzam com a matéria ambiental, tais como questões agrícolas, industriais, comerciais e energéticas, por exemplo, que não foram tratadas nesta análise porque definimos como caminho metodológico a seleção de matérias que tramitaram nas comissões de meio ambiente.

Considerações Finais

A importância das questões de natureza ambiental generalizou-se no mundo desenvolvido e nos países em desenvolvimento. No Brasil a globalização da questão ambiental se refletiu na arena legislativa através de expressiva apresentação de projetos de lei na Câmara dos Deputados, a maioria de iniciativa dos próprios deputados (SILVA, 1999). Há grande utilização da temática ambiental como mera tomada de posição pelos deputados e/ou como pedido de crédito aos mandatos legislativos. Mas se antes a proteção do meio ambiente parecia estreitamente ligada à preservação da natureza, da década de 1990 em diante é possível observar a criação de leis sobre crimes ambientais, sobre poluição atmosférica, sobre uso de produtos nocivos à saúde, sobre educação ambiental etc., demonstrando o escopo mais amplo relacionado à proteção do meio ambiente.

A maioria das Leis criadas no final da década de 1980 tramitou em regime de urgência, refletindo no Legislativo a importância atribuída a essa questão a partir desse período. A análise privilegiou os aspectos institucionais na explicação dos resultados legislativos, concluindo que regras como o regime de urgência, que dão primazia de fato aos projetos do executivo, explicam as dificuldades em concluir a análise dos projetos de leis ambientais de forma mais célere. Contudo, restrita ao percurso institucional, a análise só possibilita perceber a relevância da questão ambiental no exercício da representação, não sendo possível visualizar em profundidade os conflitos de interesses entre os deputa-

dos durante a avaliação de um projeto de lei. Os PLs que são transformados em leis aparentam tratar de questões consensuais que ultrapassam as instâncias institucionais de veto, não evidenciando interesses substantivamente conflitantes. Esses conflitos só são percebidos com a análise detalhada da produção de regulação (SILVA, 2007).

Na Argentina também observamos um intenso envolvimento dos deputados com a produção de leis ambientais a partir da década de 1990. Além da criação de áreas protegidas, como parques, e de proteção de espécies, vemos leis mais abrangentes do ponto de vista da sustentabilidade, como a Lei geral do ambiente (Lei 25675/2002) e a Lei de informação ambiental na administração pública (Lei 25831/2003). A matéria meio ambiente é, fundamentalmente, um assunto da agenda dos deputados, tal como no Brasil, mas o Executivo também propôs legislação importante, como a Lei de incentivo financeiro para bosques cultivados (Lei 25080/1998). O tempo que desde o início da tramitação até a sanção definitiva da Lei é bem mais curto do que no Brasil, a maioria dentro do período de dois anos.

Vale destacar que, tanto no Brasil quanto na Argentina os deputados participam alterando as propostas originais de legislação ambiental e aprovam, geralmente, por votação unânime. No entanto, isso não significa que não existam conflitos de interesses ou diferenças de pontos de vista a respeito da matéria. Esses conflitos são observados em casos que aparecem dissidências no momento da votação, destaques de pontos específicos para votação em separado e votação nominal, tanto no Brasil quanto na Argentina, o que expõe o posicionamento individual dos legisladores e também partidário a respeito do assunto tratado.

Bibliografia

ALIER, J. M. *O Ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração*. São Paulo: Contexto, 2011.

ALONSO, A. et al. Identidade e Estratégia na Formação do Movimento Ambientalista Brasileiro. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 79, p. 151-167, nov. 2007.

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. A conexão presidencial: Facções pró e anti-governo e disciplina partidária no Brasil. *Dados-Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 291-321, 2001.

ARNOLD, D. *The Logic of Congressional Action*. New Haven: Yale University Press, 1990.

BRASIL. *Constituição Federal*, 1998.

BURSZTYN, M. *Para pensar o Desenvolvimento Sustentável*. 2 ed. São Paulo: Brasiliense, 1993.

DINIZ, S. O Desempenho dos Congressos Argentino e Brasileiro em Perspectiva Comparada. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 159-215, jan./jun. 2005.

ESTER, P. et al. Cultural change and environmentalism: a cross-national approach of mass publics and decision makers. *Ambiente & Sociedade*, Campinas, v. 7, n. 2, p. 45-66, 2004.

EPSTEIN, D.; O'HALLORAN, S. *Delegation Powers: a transaction costs politics approach to policy making under separate powers*. New York: Cambridge University Press, 1999.

FIGUEIREDO, A.C.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

HAGGARD, S.; McCUBBINS, M. *Presidents, Parliaments and Policy*. New York, Cambridge University Press, 2001.

JONES, M. P. Political Institutions and Public Policy in Argentina. In: HAGGARD, S.; McCUBBINS, M. *Presidents, Parliaments and Policy*. New York, Cambridge University Press, 2001.

KREHBIEL, K. *Information and Informative Organization*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1991.

MACCORMICK, J. Rumo ao Paraíso: a história do movimento ambientalista. Rio de Janeiro: Relume- Dumará, 1992.

MAYHEW, D. R. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.

NICOLAU, J. Disciplina Partidária e Base Parlamentar na Câmara dos Deputados no Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). *Dados-Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, p. 709-735, 2000.

PRAÇA, S.; NORONHA, L. Políticas públicas e a descentralização legislativa da Assembleia Constituinte brasileira, 1987-1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 27, n. 78, p. 131-195, fev. 2012.

RICCI, P. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? *Dados-Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 693-735, 2003.

RICCI, P.; LEMOS, L. B. S. Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 107-129, jun. 2004.

SANTOS, F.; ALMEIDA, A. Teoria Informacional e seleção de relatores na Câmara dos Deputados. *Dados-Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 693-735, 2005.

SILVA, M. D. A produção de políticas ambientais na Câmara dos deputados: 1991-1998. 1999. Dissertação (Mestrado). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Universidade Cândido Mendes. Rio de Janeiro, 1999.

_____. *As Demandas Ambientais no Processo Legislativo: Conflito e Consenso entre os Deputados*. 2007. Tese (Doutorado). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Universidade Cândido Mendes. Rio de Janeiro, 2007.

TSEBELIS, G. *Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995. p. 289- 325.

VOGEL, D. Representing Diffuse Interests in environmental policymaking. In: WEAVER, Kent R.; ROCKMAN, B. A. (eds.). *Do Institutions Matter?* Washington, D. C: The Brookings Institution, 1993.

Notas

- 1 Doutora em Ciência política, professora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pará - Brasil, ORCID 0000-0002-0067-5038. N° ORCID: E-mail: mdl@ufpa.br
- 2 Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pará- Brasil, ORCID 0000-0002=7601-1465. N° ORCID: E-mail: ercabral@ufpa.br