

Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 38 • nº 152

outubro/dezembro – 2001

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

A atuação do Congresso Nacional na área ambiental

Fernando Antonio Lyrio Silva

Sumário

1. Introdução. 2. Universo considerado. 3. Projetos de lei e medidas provisórias. 3.1. Qualidade ambiental. 3.2. Economia e meio ambiente. 3.3. Florestas e biodiversidade. 3.4. Ecossistemas. 3.5. Políticas ambientais. 3.6. Fauna e recursos pesqueiros. 3.7. Licenciamento, fiscalização e controle ambiental. 3.8. Recursos hídricos. 4. Propostas de emenda à Constituição. 5. Propostas de fiscalização e controle. 6. Indicações. 7. Requerimentos de informação. 8. Comissões especiais, temporárias e de inquérito. 9. Análise.

1. Introdução

Uma análise superficial da atuação do Congresso Nacional na área de meio ambiente pode induzir à crença equivocada de que esse setor tem merecido destaque e especial consideração no Parlamento brasileiro. Com efeito, a quantidade e a diversidade das matérias sobre meio ambiente não deixa a dever a outros setores que, tradicionalmente, recebem grande destaque no Legislativo, como, por exemplo, educação e saúde. O presente estudo visa oferecer não apenas uma síntese da atividade parlamentar no Congresso Nacional em temas ligados ao meio ambiente, mas, também, sugerir que esse relevo da área ambiental é apenas aparente. Para isso, foram observadas as matérias em tramitação no Congresso Nacional, sem qualquer juízo de valor quanto ao mérito e ao conteúdo dessas iniciativas, mas observando os principais temas presentes na

Fernando Antonio Lyrio Silva é consultor legislativo do Senado Federal.

atividade parlamentar na área ambiental. A quantidade e a diversidade das matérias, como indicativos da importância que o tema merece no Parlamento, são descartados ao longo do texto.

Ao contrário de em outros momentos recentes do Parlamento brasileiro, não há hoje um conjunto expressivo de parlamentares mais comprometidos com a área ambiental, como ocorreu no período da Assembléia Nacional Constituinte, com a formação da Frente Verde Parlamentar, responsável não apenas pela inclusão, na Constituição de 1988, do avançado Capítulo “Do Meio Ambiente”, como, também, pela discussão e articulação política de vários projetos de lei. A Frente esvaziou-se após as eleições de 1990, quando houve um alto índice de renovação no Congresso Nacional e, após esse momento, um novo grupo, que reuniu parlamentares de diversas tendências político-ideológicas, formou a Frente Amazônica, que trouxe um discurso nacionalista fundamentado nas teses de internacionalização da Amazônia, com apelo a valores como soberania e patriotismo, e lançou suspeitas sobre a atuação de organizações não-governamentais ambientais na região.

Nos últimos anos, e especialmente a partir das eleições de 1994, não houve nenhum movimento significativo de parlamentares comprometidos com questões ambientais, embora, nesse período, o Congresso Nacional tenha discutido e aprovado alguns dos mais importantes instrumentos legais produzidos no País para a gestão dos recursos naturais (a Lei da Biossegurança, em 1995, a Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos, em 1997, a Lei dos Crimes Ambientais, em 1998, a Lei de Controle da Poluição por Óleo, em 2000, e a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, também em 2000), e iniciado amplo debate da questão de acesso a recursos genéticos. Não se pode dizer, porém, que a discussão desses instrumentos tenha contado com a promoção ou com a articulação de um grupo estruturado de parlamentares em defesa do

meio ambiente, mas sim com esforços individuais daqueles mais comprometidos com tais matérias.

As iniciativas na área ambiental têm sido discutidas no Congresso Nacional sem grandes confrontos de forças políticas, exceto nos casos em que tais matérias afetam forças econômicas constituídas. Destacam-se, aqui, três matérias nessa condição: a questão do acesso a recursos genéticos, de alto impacto na indústria de biotecnologia, cuja discussão tem sido centrada em medida provisória apresentada pelo Governo; o projeto de lei que dispõe sobre a política nacional de resíduos sólidos, com efeitos importantes na indústria de maneira geral, para o estudo do qual foi designada comissão especial na Câmara dos Deputados; e, finalmente, a discussão em torno das alterações do Código Florestal, que já remonta ao ano de 1996, quando o Governo Federal publicou medida provisória sobre o assunto, e que tem mobilizado, com intensidade, toda a bancada ruralista do Congresso em forte oposição a movimentos ambientalistas.

Se não há o que se poderia chamar de uma bancada ambientalista expressiva no Congresso, o movimento ambientalista, logo após a Conferência do Rio, em 1992, teve também sua presença bastante reduzida no cenário político. Mais recentemente, talvez para compensar o vácuo de forças políticas de oposição a grupos econômicos bem representados no Congresso Nacional, os ambientalistas têm tido participação mais efetiva nos debates do Parlamento. Esse papel tem sido particularmente intenso nas ações em torno da medida provisória que altera o Código Florestal, em que a bancada ruralista tem enfrentado intensa oposição de bem articulada rede de organizações não-governamentais ambientalistas e de pequeno grupo de parlamentares.

A produção legislativa do Congresso Nacional na área ambiental não reflete, assim, qualquer movimento articulado de defesa do meio ambiente, seja por parte de grupos parlamentares ou de representantes da

sociedade civil. A maior parte dos temas é de interesse pontual ou circunstancial e, nos raros casos em que isso não ocorre, verifica-se o interesse do Poder Executivo ou a iniciativa isolada de parlamentar mais comprometido com as questões em discussão. Por isso, a análise das proposições relativas a meio ambiente no Congresso Nacional reflete um conjunto de iniciativas desprovidas de compromisso político ou técnico, cujo principal efeito é o congestionamento das instâncias de deliberação do Parlamento.

2. Universo considerado

O Congresso Nacional dispõe, em suas duas Casas, de diversas bases de dados que permitem consulta às matérias em tramitação. Utilizamos, para o presente estudo, do banco de dados AQUA, do Senado Federal, e, mais especificamente, da base de dados MATE, que contém as matérias em tramitação¹.

A base de dados MATE possui sistema de indexação por palavras-chaves, mas o grande desafio foi identificar quais palavras-chaves utilizar numa área – meio ambiente – cuja abrangência tem sido crescentemente associada com diversas outras áreas, tais como mineração, energia, saúde, transporte, agricultura, indústria, tecnologia, povos indígenas, entre outros. Optamos, então, por utilizar a base de dados *thesaurus*² do Senado Federal e buscar as matérias com referência às palavras com que o tema é usualmente associado: meio ambiente, desenvolvimento sustentável, flora, fauna, biodiversidade, poluição, ecologia, recursos naturais. Trata-se de lista arbitrária mas que inclui a maior e mais relevante parte do universo sobre o qual queremos nos basear, inclusive as matérias das áreas acima citadas que se conectam de maneira mais forte à área ambiental, como, por exemplo, energias renováveis ou agrotóxicos.

Com base nesses parâmetros, o resultado da pesquisa, objeto de nossa análise, inclui 147 projetos de lei (sendo apenas 1 de

autoria do Poder Executivo), 5 medidas provisórias, 12 propostas de emenda à Constituição, 4 propostas de fiscalização e controle, 8 indicações (6 da Câmara dos Deputados e 2 do Senado Federal), 17 requerimentos de informações (14 da Câmara dos Deputados e 3 do Senado Federal), além de 4 comissões especiais temporárias e 1 comissão parlamentar de inquérito. É importante observar que o universo da pesquisa não sofreu qualquer restrição quanto ao mérito das proposições e corresponde à seleção das matérias relacionadas à área ambiental, sem considerações quanto à sua qualidade, viabilidade ou oportunidade.

3. Projetos de lei e medidas provisórias

Optamos por tratar em conjunto projetos de lei e medidas provisórias porque ambos os tipos de proposições visam à sua transformação em diplomas legais.

Inicialmente, há de se mencionar a existência de vários projetos bastante antigos, anteriores a 1990, em diversos estágios de tramitação. Trata-se de perverso efeito das normas do processo legislativo no Congresso Nacional, que possibilitam a um projeto que, na prática, tem poucas chances de vir a ser transformado em lei, ocupar a pauta do Parlamento por tanto tempo. Algumas dessas proposições, em função de alterações ocorridas na legislação brasileira, já foram prejudicadas pelo Congresso Nacional e perderam sua oportunidade, devendo, por isso, em algum momento de sua tramitação, serem dadas como prejudicadas³, com o respectivo arquivamento. Apenas a título de exemplo, o PL nº 3.272, de 1992, que dispõe sobre o uso da fauna em caso de subsistência, trata de matéria que já foi regulada pela Lei de Crimes Ambientais, aprovada em 1998. Em outros casos, quando duas ou mais proposições regulam a mesma matéria, providências deveriam ser tomadas no sentido de promover sua tramitação conjunta.

Se há proposições bastante antigas em nosso universo, há também uma lei relati-

vamente recente, a Lei de Crimes Ambientais, aprovada em 1998, que já é objeto de cinco projetos de lei e uma medida provisória que visam alterá-la. Essa evidência ilustra aspectos da atividade legislativa que nem sempre são claros. A Lei de Crimes Ambientais foi discutida por quase sete anos no Congresso Nacional e os estágios finais de sua aprovação, na Câmara dos Deputados, foram recheados de inflamados embates entre setores do Governo, ambientalistas e representantes da indústria e da agricultura. A aprovação da lei foi resultado do consenso possível, naquele momento, mas vários desses grupos não viram suas posições plenamente atendidas, como pleiteavam. Assim, muitas das iniciativas referentes a alterações nessa Lei – inclusive as de autoria do Poder Executivo – refletem as posições desses grupos.

Outro fato que chama a atenção é que a maioria quase absoluta dos projetos de lei ora em tramitação no Congresso dispõe sobre mecanismos que oferecem maior proteção ao meio ambiente, com raros casos de projetos que, de alguma maneira, possibilitam maiores níveis de degradação ambiental do que os permitidos com a legislação vigente. Tal constatação deve ser interpretada à luz do status social e político que a conservação ambiental adquiriu, pelo menos no nível do discurso, nos últimos anos. Nesse contexto, propor degradação ambiental ou medidas que a provoquem acarretaria perda de votos e rejeição em diversos segmentos sociais⁴. Por isso, poucos parlamentares se expõem à opinião pública com a proposta de medidas entendidas como contrárias à qualidade do meio ambiente.

Basta ver, porém, a dificuldade com que os projetos de conservação ambiental tramitam no Congresso Nacional para que se tenha uma idéia da força desses atores que não aparecem sob o manto de iniciativas parlamentares, mas sob a forma de seus votos e de emendas descaracterizadoras de iniciativas contrárias aos seus interesses. Citem-se, como exemplos, a lei de crimes

ambientais, aprovada em 1998, sob a ação de forte *lobby* de parlamentares ligados aos setores industrial e ruralista, e, mais recentemente, a discussão das alterações ao Código Florestal.

A maioria absoluta dos projetos de lei é de autoria de parlamentares (apenas um de autoria do Poder Executivo). Estudo realizado sobre o papel do Congresso Nacional na área ambiental no período de cinco anos após a Conferência Rio-92⁵ revelou que a maior parte das proposições transformadas em lei naquele período foram de iniciativa do Poder Executivo. Como não há qualquer motivo para acreditar em reversão dessa tendência, não é exagero afirmar que a grande maioria das atuais iniciativas parlamentares tende a ser arquivada ou rejeitada em algum momento de sua tramitação no Congresso Nacional. Na situação atual, os temas considerados efetivamente de interesse do Poder Executivo têm, sistematicamente, sido objeto de medidas provisórias, sendo prática cada vez menos freqüente que aquele Poder recorra à submissão de projetos de lei ao Congresso Nacional⁶. Não por acaso, duas das três principais questões ambientais em discussão hoje no Parlamento referem-se a medidas provisórias, a que dispõe sobre o acesso a recursos genéticos e a que altera o Código Florestal. No primeiro caso, o Governo Federal publicou medida provisória, mesmo existindo, já em adiantado estado de tramitação, inclusive com a realização de diversas audiências públicas, projeto de lei que regulava a mesma matéria.

Para facilitar a análise dos projetos de lei atualmente em tramitação no Congresso Nacional, procedemos a uma divisão arbitrária por assuntos, com o objetivo de estruturar as proposições em grandes grupos.

3.1. Qualidade ambiental

Projetos referentes a políticas, normas, estratégias, programas e projetos relacionados a política ambiental urbana, ao controle das diferentes formas de poluição, à gestão de resíduos e ao ordenamento territorial

Um grande número de projetos (30 proposições) refere-se a temas que adquiriram crescente importância nos últimos tempos. A década de 80 caracterizou-se, do ponto de vista legislativo, por absoluta predominância de temas ligados à chamada “agenda verde”, como se convencionou chamar as matérias ligadas a florestas, biodiversidade, fauna, rios, em detrimento dos temas ligados à “agenda marrom”, que incluem, basicamente, as matérias relacionadas ao meio ambiente urbano. Essa tendência, embora não encontrasse respaldo nas já crescentes taxas de urbanização de nosso País, refletia o imaginário popular – nacional e internacional – no que se refere às questões ambientais e respondia, principalmente, a fortes pressões internacionais em função dos alarmantes níveis de desmatamento da Amazônia.

A constatação de que, hoje, não só o planeta como um todo experimenta uma elevada taxa de urbanização mas que, também, particularmente nos países em desenvolvimento, verificam-se crescentes níveis de degradação ambiental nas grandes cidades impele um novo ciclo de iniciativas de gestão ambiental muito mais direcionadas ao meio ambiente urbano. O conjunto das propostas legislativas no Congresso Nacional reflete essa tendência, com grande número de iniciativas referentes às políticas ambientais urbanas, ao controle das diferentes formas de poluição e à gestão dos resíduos danosos à saúde e ao meio ambiente.

3.2. Economia e meio ambiente

Projetos referentes a políticas, normas, planos e estratégias de proteção ambiental, de relações entre o setor produtivo e a área ambiental, uso de instrumentos econômicos para a proteção ambiental, incentivos fiscais e creditícios, promoção do ecoturismo

Os sistemas tradicionais de regulação ambiental – denominados “comando e controle” – têm os seus méritos, mas uma desvantagem crucial é que eles simplesmente punem os transgressores pelo que fazem de

errado, ao invés de encorajar potenciais poluidores a adotarem posturas ambientalmente saudáveis. Uma forma de fazer isso é estabelecer um sistema no qual os poluidores tenham incentivos não apenas para evitar poluir, mas também para reduzir suas atividades poluidoras e, assim fazendo, receberem algum tipo de ganho que possa ser contabilizado. A grande quantidade de proposições nesse grupo (31) reflete uma tendência global de que questões ambientais sejam incluídas em considerações de ordem econômica e constituem uma expressiva novidade no espectro da atuação do Congresso Nacional na área ambiental. Esse grupo de iniciativas inclui incentivos fiscais e a regulação de diversos aspectos do setor produtivo, como incentivos à reciclagem e a instituição de certificação ambiental.

3.3. Florestas e biodiversidade

Projetos relacionados ao uso das florestas brasileiras, conservação e utilização da diversidade biológica do País, acesso aos recursos genéticos e biossegurança

Trata-se de grupo de iniciativas (30 projetos de lei e três medidas provisórias) que, historicamente, sempre teve destaque no panorama legislativo brasileiro. O Código Florestal, em vigor até hoje, remonta ao ano de 1965. A maior parte das proposições nesse grupo dispõe sobre alterações ao referido Código, o que reflete falta de consenso entre diversos setores da sociedade brasileira sobre essa matéria. Essa divergência, que envolve ambientalistas e ruralistas, tem-se mostrado bastante evidente, já desde 1996, nos inflamados embates em torno das sucessivas reedições de medidas provisórias que visam modificar o Código Florestal.

Um outro importante conjunto de proposições nesse grupo refere-se a instrumentos de proteção da biodiversidade brasileira e de controle de acesso aos recursos genéticos. A percepção de que o Brasil tem sido omissor na proteção de um patrimônio reconhecidamente aceito como valiosíssimo tem estimulado diversas iniciativas parlamen-

tares que dispõem sobre instrumentos de gestão e controle da biodiversidade. A questão específica de controle do acesso aos recursos genéticos já foi objeto de 4 projetos de lei, para o estudo dos quais foi constituída comissão especial da Câmara dos Deputados, e de uma medida provisória editada pelo Governo em 1998.

3.4. *Ecossistemas*

Projetos relativos à proposição de criação e gestão das unidades de conservação federais, à proteção e manejo de ecossistemas e ao controle do uso do patrimônio espeleológico

Das 20 (vinte) proposições nesse grupo, 13 (treze), todas de autoria parlamentar, dispõem sobre a criação, transformação ou limites de unidades de conservação. Apesar de tais iniciativas serem, em princípio, positivas (a criação de espaços territoriais a serem especialmente protegidos é instrumento basilar da política ambiental brasileira), elas trazem consigo diversas complexidades que, muitas vezes, extrapolam a capacidade técnica do Congresso Nacional. Com efeito, ainda que não se discuta a questão constitucional da iniciativa legislativa⁷, torna-se virtualmente impossível para o Congresso Nacional, sem a realização de estudos prévios, dispor sobre restrições sociais, econômicas e ambientais, bem como sobre coordenadas geográficas, de áreas que, com frequência, são de interesse quase que exclusivamente local, de pouco impacto regional ou nacional. Além disso, a proposta de criação de unidades de conservação não necessariamente inclui preocupações de ordem ambiental, podendo, muitas vezes, ocultar fortes interesses econômicos, geralmente de proprietários de terras e de empreendimentos na região. Para identificar essa ampla gama de impactos e de interesses, a recente lei que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC (Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000) estabelece que “a criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam iden-

tificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade” (art. 22, § 2º). Como o foro para a realização de tais estudos prévios não é o Congresso Nacional, questionamos aqui a validade da iniciativa parlamentar para as proposições que disponham sobre a criação de unidades de conservação, a maioria absoluta desse grupo de iniciativas. Outros projetos dizem respeito a normas de utilização das unidades de conservação, critérios para sua exploração e realização de pesquisas em áreas protegidas.

3.5. *Políticas ambientais*

Projetos relativos ao aparato institucional da área ambiental, à consolidação da legislação ambiental, programas e planos de proteção ambiental, datas comemorativas, educação ambiental

Esse conjunto de iniciativas (13 no total) refere-se à política ambiental de maneira geral, incluindo a criação de sistemas de informações sobre o meio ambiente, propostas de educação ambiental em diversas esferas e criação de órgãos da administração pública com atuação na área ambiental. Uma dessas proposições refere-se a uma lei de consolidação da legislação ambiental brasileira. Trata-se de proposta recorrente que já contou com iniciativas em diversas instâncias diferentes. Essa última (o Projeto de Lei nº 4.764, de 1998) faz parte dos esforços de grupo especialmente constituído na Câmara dos Deputados para promover a consolidação legislativa de algumas áreas temáticas, mas cujos trabalhos se encontram presentemente esvaziados.

3.6. *Fauna e recursos pesqueiros*

Projetos referentes à gestão, manejo e conservação da fauna silvestre e exógenas e dos recursos pesqueiros

O Brasil dispõe, desde 1967, de uma Lei de Fauna (muitas vezes, inapropriadamente, conhecida como Código de Caça). Muitos dos preceitos dessa lei foram alterados a partir da aprovação da Lei de Crimes Ambi-

entais, em 1998, o que torna prejudicadas várias das 11 iniciativas incluídas nesse grupo (como, por exemplo, o Projeto de Lei nº 3.272, de 1992, que permite a utilização, caça, perseguição ou apanha de animais silvestres cujo produto destina-se comprovadamente à subsistência). Contudo, há iniciativas que se propõem exatamente a modificar a lei de crimes ambientais em alguns de seus dispositivos referentes à fauna, todas elas de caráter mais restritivo do que a legislação vigente. Há também uma medida provisória que, disfarçada sob organização da Presidência da República, legisla especificamente sobre pesca e transfere do IBAMA para o Ministério da Agricultura as atribuições referentes ao aproveitamento sustentável de determinadas categorias de recursos pesqueiros e à emissão de autorizações para o exercício da pesca comercial, artesanal e da atividade de aqüicultura.

3.7. Licenciamento, fiscalização e controle ambiental

Projetos referentes a diretrizes de licenciamento ambiental e instrumentos de aplicação da legislação ambiental, especialmente os de controle, monitoramento, fiscalização e gestão da qualidade ambiental

Parece consenso, no Brasil, a tese de que, mais do que novas leis ambientais, o País precisa ver cumpridas as normas vigentes. Com efeito, o quadro normativo brasileiro na área ambiental, especialmente nos níveis constitucional e legal, é considerado de qualidade, a despeito de o estado geral do meio ambiente no País induzir à crença de que novos instrumentos legislativos sejam necessários. A percepção de que é necessário o fortalecimento da estrutura – institucional e normativa – de suporte ao cumprimento da legislação ambiental, particularmente no que diz respeito aos instrumentos de licenciamento, fiscalização e controle ambiental, tem ensejado a apresentação de vários projetos de lei (10 em tramitação no momento) que dispõem sobre tais matérias, além da polêmica medida provisória que,

na prática, dá um período de carência à aplicação da Lei de Crimes Ambientais.

3.8. Recursos hídricos

Projetos referentes ao uso e gestão dos recursos hídricos

A aprovação, em 1997, da Lei nº 9.433, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, veio suprir uma antiga lacuna referente à inexistência de instrumentos adequados para uso e gestão da água no País. Desde então, não foram apresentadas novas proposições legislativas na área dos recursos hídricos, havendo apenas duas, anteriores a 1997, que ainda se encontram em tramitação no Congresso Nacional.

4. Propostas de emenda à Constituição

Doze Propostas de Emenda à Constituição (PEC) referentes à área ambiental tramitam no Congresso Nacional, sendo onze de iniciativa parlamentar e apenas uma do Poder Executivo (a que dispõe sobre o patrimônio genético nacional, e que foi apresentada em conjunto com a medida provisória que dispõe sobre acesso a recursos genéticos). Os comentários feitos anteriormente a respeito da dificuldade de aprovação de iniciativas legislativas que não partissem do Poder Executivo mostram-se, aqui, ainda mais apropriados. O rito especial de tramitação das PEC torna sua aprovação um processo político muito mais complexo, requerendo discussão e votação em dois turnos em cada Casa do Congresso Nacional e exigindo, para aprovação, três quintos dos votos dos respectivos membros. Desde a promulgação da Constituição Federal, em 1988, não houve ainda uma só emenda constitucional aprovada que fosse relacionada diretamente à área ambiental.

5. Propostas de fiscalização e controle

O Congresso Nacional pode exercer sua atribuição constitucional de fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, por meio das

Comissões de Fiscalização e Controle, constituídas tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal. A tais Comissões foram atribuídos amplos poderes de fiscalização e controle, exercidos a partir de Proposta de Fiscalização e Controle (PFC), que pode ser apresentada por qualquer Parlamentar. Apesar de a PFC, teoricamente, ser um instrumento ágil para o exercício da atividade de fiscalização e controle do Congresso Nacional, recente estudo mostra que mais de 60% das PFC apresentadas à Câmara dos Deputados desde 1990 foram arquivadas, por falta de deliberação, ao fim da legislatura em que foram apresentadas⁸. Outras foram declaradas prejudicadas, retiradas pelos autores ou arquivadas com pareceres contrários. Na prática, menos de 5% das PFC apresentadas foram aprovadas e, mesmo assim, não há registro dos respectivos seguimentos por elas sofridos. Assim, embora, em tese, a PFC possua uma potencialidade investigativa e diagnosticadora, a maioria delas tem fenecido por inércia, o que as torna um instrumento inócuo dentro do Congresso Nacional. As PFC em nosso universo de pesquisa (4) originam-se, todas, da Câmara dos Deputados, o que revela a absoluta ausência de iniciativas do Senado Federal no uso desse instrumento para assuntos relativos à área ambiental.

6. Indicações

Na Câmara dos Deputados, uma indicação é uma proposição por meio da qual o Deputado sugere a outro Poder a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio de projeto sobre matéria de sua iniciativa exclusiva. Pode, ainda, sugerir a manifestação de uma ou mais Comissões acerca de determinado assunto, visando à elaboração de projeto sobre matéria de iniciativa da Câmara. No Senado Federal, o alcance da indicação é mais restrito, podendo, apenas, conter sugestão de Senador ou comissão para que o assunto nela focalizado seja objeto de provi-

dência ou estudo pelo órgão competente da Casa, com a finalidade de seu esclarecimento ou formulação de proposição legislativa.

Em qualquer dos casos, a indicação é uma iniciativa que serve especialmente para marcar uma posição política, em particular quando se trata de temas sobre os quais o Congresso Nacional não dispõe de competência para a iniciativa legislativa. No caso particular das indicações sugerindo providências de outro Poder, a prática não permite maiores expectativas de que elas possam redundar em alguma ação concreta por parte dos órgãos aos quais foi dirigida a sugestão. Apesar disso, trata-se de instrumento rotineiramente utilizado no Congresso Nacional (nossa pesquisa identificou 6 indicações da Câmara dos Deputados e 2 do Senado Federal).

7. Requerimentos de informação

Outro instrumento à disposição das duas Casas do Congresso Nacional é o requerimento de informações, que pode ser utilizado para o esclarecimento de assuntos submetidos à apreciação do Congresso Nacional ou atinentes à sua competência fiscalizadora. Esse instrumento tem sido utilizado com frequência (17 ocorrências em nossa pesquisa), mas pouco se pode dizer sobre sua eficácia. Embora, a rigor, a remessa de informações seja obrigação do órgão ao qual o requerimento foi dirigido, há pouco controle do efetivo cumprimento dessa obrigação constitucional, bem como pouca análise crítica sobre o material enviado, o que tende a tornar a resposta dos órgãos consultados meramente burocrática.

8. Comissões especiais, temporárias e de inquérito

A Constituição Federal prevê a criação, no âmbito do Congresso Nacional, de comissões parlamentares de inquérito (CPI), com poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, para a apuração de fato determinado e por prazo certo. Embora

os resultados dessas comissões sejam imprevisíveis, não há registro de ações concretas, seja por parte do Poder Legislativo ou por parte do Poder Executivo, a partir dos resultados de CPI do Congresso Nacional, na área ambiental. As CPI, no entanto, podem apresentar grande visibilidade e, indiretamente, induzir ações do Poder Público, do setor privado e da sociedade civil na esfera das investigações. Atualmente, há, no Senado Federal, uma CPI constituída para apurar a atuação de organizações não-governamentais, sob a acusação de que estariam a serviço de nações estrangeiras, atuando sem qualquer controle sobre suas atividades, especialmente na Região Amazônica. Apesar do alarde com que iniciou seus trabalhos, a Comissão, pela ausência de fatos novos, parece ter perdido seu fôlego.

As Casas do Parlamento podem também constituir comissões especiais temporárias. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados estabelece que tais comissões podem ser criadas para dar parecer sobre propostas de emenda à Constituição, projetos de códigos ou proposições que versarem sobre matéria de competência de mais de três comissões que devam pronunciar-se quanto ao mérito. Há, atualmente, quatro comissões especiais ligadas a temas da área de meio ambiente em funcionamento na Câmara dos Deputados:

- Comissão de Recursos Genéticos, destinada a apreciar e proferir parecer ao projeto de lei nº 4.842, de 1998, do Senado Federal, que “dispõe sobre o acesso a recursos genéticos e seus produtos derivados e dá outras providências”, e proposições apensadas (projeto de lei nº 4.579/98; projeto de lei nº 1.953/99 e projeto de lei nº 3.634/00) ⁹.
- Comissão da Política Nacional de Resíduos Sólidos, destinada a apreciar e proferir parecer ao projeto de lei nº 203, de 1991, que “dispõe sobre o acondicionamento, a coleta, o tratamento, o transporte e a destinação dos resíduos de serviços de saúde” e 53 proposições apensadas (em fase de audiências públicas).

- Comissão do Asbesto/amianto, destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 2.186, de 1996, dos senhores Deputados Eduardo Jorge, Fernando Gabeira e outros, que “dispõe sobre a substituição progressiva da produção e da comercialização de produtos que contenham asbesto/amianto, e dá outras providências” e duas proposições apensadas (em fase de recebimento de emendas ao substitutivo).

- Comissão de Alimentos Geneticamente Modificados, destinada a apreciar e dar parecer sobre o Projeto de Lei nº 2.905, de 1997, do Senhor Deputado Fernando Gabeira, que “impõe condições para a comercialização de alimentos geneticamente modificados”, e 18 proposições apensadas (em fase de audiências públicas).

9. Análise

Não é necessária uma visão muito aprofundada sobre o conteúdo das proposições legislativas relativas à área ambiental, em tramitação no Congresso Nacional, para que se possa proceder a uma análise sobre o conjunto de informações apresentadas nesse estudo. A primeira constatação, já mencionada anteriormente, é que a quantidade de proposições induz a uma falsa percepção de um papel que, efetivamente, o Congresso não tem na área ambiental. A maioria das iniciativas sofre os efeitos de um processo legislativo bastante lento e, na maior parte das vezes, inócuo. Os debates mais complexos, bem como as maiores chances de transformação em normas jurídicas, ocorrem nas matérias de iniciativa do Poder Executivo. Para as demais, com raríssimas exceções, resta uma tramitação ofuscada, sem propiciar debates ou suscitar interesse, seja da parte dos próprios parlamentares, da sociedade civil ou da mídia. O destino dessas proposições é, geralmente, o arquivamento ou a apensação a outra iniciativa mais antiga ou de caráter mais abrangente.

Os projetos de lei de autoria parlamentar são, geralmente, iniciativas isoladas, seja

para atender a uma necessidade de produção legislativa – meramente quantitativa –, seja para satisfazer os interesses de grupos que oferecem sustentação política ao autor. São privilegiadas as matérias de interesse local ou de impacto circunstancial, em detrimento de discussões de longo prazo que oferecem limitado retorno político aos parlamentares. Os autores desses projetos ignoram, assim, casual ou intencionalmente, que a tramitação de uma proposição no Congresso Nacional, se visa efetivamente à sua aprovação, requer acompanhamento, negociação, articulação, que possam dar continuidade técnica e política à proposta. O resultado prático é o entupimento dos canais legislativos com grande quantidade de matérias que ocupam, de maneira pouco efetiva, a agenda do Congresso Nacional.

O nicho ambiental no Congresso Nacional tem sido ocupado, assim, por poucos parlamentares comprometidos com o meio ambiente, que não só são os autores das proposições legislativas mais relevantes, como também, aos quais é designada a relatoria das matérias ligadas à área, perpetuando o confinamento da questão a um grupo restrito identificado como simpatizante da área ambiental. Essa prática limita as possibilidades de “contaminação” de um grupo maior de parlamentares, que se mantêm alheios a discussões tidas como técnicas, que devem ser deixadas aos “especialistas”. A ausência, na maioria dos debates, de envolvimento mais expressivo da sociedade civil organizada não estimula e não provoca os parlamentares a qualquer comprometimento maior com as matérias relativas ao meio ambiente, com exceção de casos pontuais como a discussão, ainda em curso, das alterações ao Código Florestal.

O excesso de iniciativas parlamentares encontra respaldo em uma nova cultura que valoriza e torna politicamente atrativa a defesa do meio ambiente. Essa postura é estimulada pela mudança conceitual do discurso ambientalista, que, até a década de 80, era marcadamente pautado pelo que

chamamos de “agenda verde”, uma abordagem mais voltada para a defesa da natureza propriamente dita. A década de 90, especialmente após a realização da Conferência do Rio, em 1992, traz as idéias de “desenvolvimento sustentável” para a ordem do dia, com seu discurso palatável que visa conciliar o desenvolvimento econômico com a conservação da base de recursos naturais e a proteção do meio ambiente, com forte apelo aos setores empresarial, político e público. A incorporação desse discurso tornou, indubitavelmente, cada vez mais atrativa a apresentação de proposições que visam à defesa do meio ambiente, ainda que, na prática, esse discurso esteja longe de ser implementado, haja vista a prática política que norteia as discussões no Congresso Nacional, a importância que o meio ambiente tem para o “cidadão médio” brasileiro, o reduzido poder político da área ambiental no âmbito do Poder Executivo e as ações mais discursivas do que práticas do setor privado na defesa do meio ambiente.

Notas

¹ Essas bases de dados estão também disponíveis no sítio do Senado Federal na Internet, vide <http://www.senado.gov.br>.

² Thesaurus é um livro de referência em que palavras com significados semelhantes são agrupadas em conjunto.

³ Considera-se prejudicada a discussão ou a votação de qualquer projeto idêntico a outro que já tenha sido aprovado ou rejeitado na mesma sessão legislativa, ou transformado em diploma legal.

⁴ Recente pesquisa Vox Populi, encomendada pela Campanha SOS Florestas, integrada por 287 entidades ambientais, apontou que 94% dos brasileiros não votariam em um Deputado ou Senador que defendesse o aumento da área de desmatamento das florestas do Brasil e que 92% acham que deveriam ser feitas mudanças na lei para ampliar a área de proteção das florestas. Ainda que se questione o resultado dessa pesquisa como efetivo nos resultados eleitorais, ele provoca, no mínimo, maiores cuidados entre aqueles que propugnam medidas menos restritivas para o uso dos recursos naturais.

⁵ BERNARDO, Maristela Bezerra. *Congresso Nacional, meio ambiente e desenvolvimento sustentá-*

vel no pós-Rio 92. Senado Federal, 1997, mimeo, elaborado por solicitação do Gabinete da Senadora Marina Silva.

⁶ Espera-se que essa situação se modifique a partir da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, que altera os ritos de tramitação de medidas provisórias no Congresso Nacional. Ainda de interesse para o nosso estudo, cabe destacar que “as medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional”.

⁷ De acordo com a Constituição Federal, art. 61, inciso II, *e*, é de iniciativa privativa do Presidente

da República as leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública.

⁸ GAIGER, Júlio M.G. O Congresso e as propostas de fiscalização e controle. *Cadernos Aslegis*, v.5, n.13, p. 23-27, jan./abr. 2001.

⁹ Essa Comissão jamais teve seus trabalhos iniciados e nem há razão para que o sejam, uma vez que a medida provisória que dispõe sobre acesso a recursos genéticos tem centralizado as discussões em torno da matéria. Trata-se, portanto, de comissão totalmente inócua.