



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas

Departamento de Ciência Política

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

MAYCON YURI NASCIMENTO COSTA

**ATUAÇÃO DE INTERESSES ORGANIZADOS NOS PROCESSOS LEGISLATIVOS
FEDERAIS DO SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA
NATUREZA - SNUC (2000-2021)**

Belo Horizonte – MG

2023

MAYCON YURI NASCIMENTO COSTA

**ATUAÇÃO DE INTERESSES ORGANIZADOS NOS PROCESSOS LEGISLATIVOS
FEDERAIS DO SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA
NATUREZA - SNUC (2000-2021)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em
Ciência Política da Universidade Federal de Minas
Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de
Doutor em Ciência Política.

Orientador: Dr. Manoel Leonardo Wanderley Duarte
Santos

Coorientadora: Dr^a Eugênia Rosa Cabral

Belo Horizonte – MG

2023

320	Costa, Maycon Yuri Nascimento.
C837a	Atuação de interesses organizados nos processos
2023	legislativos federais do Sistema Nacional de Unidades de
	Conservação da Natureza - SNUC (2000-2021) [manuscrito]
	/ Maycon Yuri Nascimento Costa. - 2023.
	221 f.
	Orientador: Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos.
	Coorientadora: Eugênia Rosa Cabral.
	Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais,
	Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.
	Inclui bibliografia.
	1. Ciência política – Teses. 2. Sistema Nacional de
	Unidades de Conservação da Natureza (Brasil) - Teses.
	I. Santos, Manoel Leonardo. II. Cabral, Eugênia Rosa.
	III. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de
	Filosofia e Ciências Humanas. IV. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ATA 06ª/2023 DA DEFESA DE TESE DO ALUNO MAYCON YURI NASCIMENTO COSTA

Realizou-se, no dia 04 de agosto de 2023, às 09:00 horas, na Sala de Aula 1, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal do Pará, a defesa da tese, intitulada "ATUAÇÃO DE INTERESSES ORGANIZADOS NOS PROCESSOS LEGISLATIVOS FEDERAIS DO SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA - SNUC (2000-2021)", elaborada e apresentada por MAYCON YURI NASCIMENTO COSTA, número de registro 2019664687, graduado no curso de CIÊNCIAS SOCIAIS. A defesa é requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em CIÊNCIA POLÍTICA, e foi submetida e analisada pela seguinte Comissão Examinadora: Prof. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos - Orientador (DCP/UFMG), Profa. Eugênia Rosa Cabral - Coorientadora (UFPA), Prof. Marcello Fragano Baird (FGV) - VIDEOCONFERÊNCIA, Prof. Maria Dolores Lima da Silva (UFPA), Prof. Josinaldo Reis do Nascimento (IFPA) - VIDEOCONFERÊNCIA. A comissão considerou a tese APROVADA. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada eletronicamente pelos membros da Comissão. Belo Horizonte, 04 de agosto de 2023.



Documento assinado eletronicamente por **Marcello Fragano Baird, Usuário Externo**, em 04/08/2023, às 12:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Maria Dolores Lima da Silva, Usuário Externo**, em 04/08/2023, às 17:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Josinaldo Reis do Nascimento, Usuário Externo**, em 04/08/2023, às 20:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos, Professor do Magistério Superior**, em 07/08/2023, às 11:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Eugênia Rosa Cabral, Usuário Externo**, em 07/08/2023, às 15:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2499143** e o código CRC **F37D1D25**.

A todos e todas que não deixam seus sonhos morrerem.

AGRADECIMENTOS

Confesso que essa é uma das partes difíceis, por não ser o suficiente para colocar todas as pessoas que direta e indiretamente me fizeram chegar até aqui.

Em primeiro lugar, Deus, por sua imensa misericórdia de me dar forças quando eu pensei que não as tinha.

À minha mãe, Regina do Socorro, que na sua força e coragem enfrentou todos os desafios para criar 3 filhos sozinha.

In memoriam, meu pai, Raimundo Sérgio, que já não está aqui há muito tempo, mas que sentiria orgulho se aqui estivesse. Do mesmo modo, meu avô, Raimundo, e meu tio Abílio.

Aos meus irmãos, Sérgio e Karime, que me ensinaram formas de cuidado fraterno, e minha cunhada, Carina, que está sempre presente na nossa família apoiando.

As minhas sobrinhas, Bia, Ágata e Ayla, que foram um dos grandes motivos de continuar lutando, para que elas possam acreditar que podem alcançar tudo que desejarem e lutarem.

Aos meus tios, tias, avós, primos e primas que mesmo de longe estavam na torcida, em especial Virgínia, Paulo Ronaldo, Milene, Sebastião, Maria do Carmo, Natália, Paulene, Gláucia, Natacha e Patrick.

Aos amigos João e Paulo, que deram muito apoio nessa jornada com suas amizades que duram mais de 10 anos.

Aos professores e amigos, Alcides Vaz e Luís Fernando, que me incentivaram durante a caminhada.

Aos professores do DCP UFMG, que tiveram uma imensa contribuição compartilhando seus conhecimentos.

Aos técnicos da UFMG, Alessandro e Thaís, que sempre deram atenção para as minhas demandas.

À Delice e Ingrid que me fizeram companhia e deram apoio nos últimos meses de escrita da tese.

Aos amigos que fiz em BH que ajudaram a fazer a mudança de cidade ser agradável, em especial Yulieth, Vinícius, Bruno, Gustavo, Talita e Livia.

As pessoas que me receberam nos lugares que morei em BH, em especial Dona Conceição.

As amizades e companhia dos alunos e alunas da UFPA que foram pelo PROCAD no ano de 2019.

Aos colegas da turma de 2019, com quem compartilhei ótimos momentos na UFMG e em Belo Horizonte.

Ao Centro de Estudos Legislativos – CEL DCP UFMG e ao Grupo de Pesquisa de Políticas Públicas e Meio Ambiente na Amazônia – PPGCP UFPA.

Aos amigos e amigas que fiz na organização do VII Fórum de Pós-graduação em Ciência Política.

Ao meu orientador Manoel Santos, que pôde ajudar a estruturar o trabalho e me orientar durante a jornada.

À minha coorientadora, Eugênia Cabral, que assumiu um novo compromisso de me ajudar com suas orientações.

À CAPES, em nome da população brasileira, que financiou meus estudos e me permitiu ter condições de me dedicar neste trabalho e adquirir os conhecimentos suficientes para poder retribuir.

Aos professores e professoras, desde o ensino básico ao superior, que acreditaram na educação como forma de transformação de vidas e que me fizeram chegar até aqui.

E a todos que direta e indiretamente contribuíram nessa jornada difícil, mas gratificante, meu muito obrigado!

No começo pensei que estivesse lutando para salvar seringueiras, depois pensei que estava lutando para salvar a Floresta Amazônica. Agora, percebo que estou lutando pela humanidade.

(Chico Mendes)

RESUMO

Esta tese de doutorado analisa como representantes de interesses organizados se articulam em busca de sucesso legislativo em relação às mudanças na Lei SNUC (Lei Nº 9.985, de 18 de julho de 2000). O estudo abrange o período de 2000 a 2021 e examina o conflito entre interesses específicos, que visam facultar o acesso e a exploração dessas áreas, e interesses difusos, que buscam a preservação e o equilíbrio dos ecossistemas. Utilizando o método do *process-tracing* e seus conjuntos de técnicas (análise documental e conteúdo), a pesquisa revela que os grupos com interesses específicos se unem em certos temas, e os conflitos com os grupos de interesses difusos variam de acordo com a questão em discussão. A Confederação Nacional da Indústria (CNI) obteve a maior taxa de sucesso legislativo, seguida pela Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), enquanto a Frente Parlamentar Ambientalista (FPAM) não obteve sucesso nas proposições que se posicionou, mas atuou intensamente na tramitação de algumas proposições, por meio de seus representantes. A análise das estratégias de articulação considerou a estrutura institucional, características das *issues* e características dos grupos. A FPA e a FPAM desempenharam papéis significativos nos pareceres e requerimentos, e as notícias oficiais revelaram detalhes das estratégias da FPA, bem como o apoio ou críticas públicas às propostas. Além disso, o tamanho dos representantes das frentes ocupando as Comissões de Justiça e Meio Ambiente, revelaram que a FPA predomina nas duas casas para a Comissão de Justiça, porém, na de Meio Ambiente se destaca apenas no Senado, e a FPAM predomina na Câmara. Portanto, esta tese contribui para a compreensão das dinâmicas de articulação de grupos de interesse relacionados às UCs no Brasil, fornecendo insights sobre os atores envolvidos, suas estratégias e sua influência no processo legislativo.

Palavras-chave: SNUC. Grupos de Interesse. Unidades de Conservação. Sucesso Legislativo.

ABSTRACT

This doctoral thesis analyzes how organized interests representatives articulate themselves in pursuit of legislative success regarding changes to the SNUC Law (Law No. 9,985 of July 18, 2000). The study covers the period from 2000 to 2021 and examines the conflict between specific interests, which aim to facilitate access to and exploitation of these areas, and diffuse interests, which seek the preservation and balance of ecosystems. Using the process-tracing method and its set of techniques (documentary and content analysis), the research reveals that groups with specific interests unite around certain themes, and conflicts with diffuse interest groups vary according to the issue under discussion. The National Confederation of Industry (CNI) achieved the highest rate of legislative success, followed by the Parliamentary Front for Agriculture (FPA), while the Environmentalist Parliamentary Front (FPAM) did not succeed in its proposed positions but played an intense role in the progress of some propositions through its representatives. The analysis of articulation strategies considered institutional structure, issue characteristics, and group characteristics. FPA and FPAM played significant roles in opinions and requests, and official news revealed details of FPA's strategies as well as public support or criticism of proposals. Additionally, the size of representatives from these fronts occupying the Justice and Environment Committees revealed that FPA predominates in both houses for the Justice Committee, while it stands out only in the Senate for the Environment Committee, and FPAM predominates in the Chamber of Deputies. Therefore, this thesis contributes to understanding the dynamics of interest group articulation related to Conservation Units (UCs) in Brazil, providing insights into the actors involved, their strategies, and their influence on the legislative process.

Keywords: SNUC. Interest Groups. Conservation Units. Legislative Success.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 - NÚMERO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO POR ANO DE CRIAÇÃO NO PERÍODO DE 1992-2022	25
FIGURA 2 - POSIÇÃO DOS INTERESSES DIFUSOS E ESPECÍFICOS SOBRE AS ÁREAS PROTEGIDAS	36
FIGURA 3 – DIAGRAMA DE VENN PARA REPRESENTAR O POSICIONAMENTO DOS GRUPOS DIFUSOS E ESPECÍFICOS NOS PLS	37
FIGURA 4 – DISTRIBUIÇÃO DO N ^o DO TOTAL DE PLS DE ALTERAÇÃO DA LEI SNUC, DA CÂMARA E SENADO, SEGUNDO O ANO DE APRESENTAÇÃO (2003 – 2021).....	46
FIGURA 5 – <i>EXPLAINING OUTCOME PROCESS TRACING</i> (BEACH; PEDERSEN, 2013).....	53
FIGURA 6 – MODELO DOS CAMINHOS PARA ANÁLISE DO SUCESSO LEGISLATIVO PARA ALTERAÇÃO DO SNUC COM O <i>PROCESS-TRACING</i>	54
FIGURA 7 - EVOLUÇÃO DA FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA (FPA) E FRENTE PARLAMENTAR AMBIENTALISTA (FPAM) NA CÂMARA DOS DEPUTADOS - 52 ^a - 56 ^a LEGISLATURA	115
FIGURA 8 - EVOLUÇÃO DA FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA (FPA) E FRENTE PARLAMENTAR AMBIENTALISTA (FPAM) NO SENADO FEDERAL - 53 ^a - 56 ^a LEGISLATURA	116

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – AUTORIA DOS PLS POR FRENTE PARLAMENTAR	65
TABELA 2 – NÚMERO DE PROJETOS DE LEI SEGUNDO A AUTORIA, A FRENTE PARLAMENTAR E AS CASAS LEGISLATIVAS.....	66
TABELA 3 – TAXA DE SUCESSO E INSUCESSO DA FPA, FPAM E CNI EM RELAÇÃO ÀS PROPOSIÇÕES DE ALTERAÇÃO DA LEI SNUC.....	75
TABELA 4 - POSICIONAMENTO DOS GRUPOS POR FRENTE PARLAMENTAR DOS AUTORES	77
TABELA 5 - MECANISMOS INSTITUCIONAIS UTILIZADOS POR PARLAMENTARES NAS PROPOSIÇÕES DE ALTERAÇÃO DO SNUC COM POSICIONAMENTO.....	91
TABELA 6 - NÚMERO DE PARECERES POR COMISSÃO PARLAMENTAR POR ONDE AS PROPOSIÇÕES COM POSICIONAMENTO TRAMITARAM	93
TABELA 7 – TOTAL E PERCENTUAL DE MEMBROS DA FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA (FPA) E FRENTE PARLAMENTAR AMBIENTALISTA NA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA - CCJC - CÂMARA DOS DEPUTADOS (52ª - 56ª LEGISLATURA)	117
TABELA 8 – TOTAL E PERCENTUAL DE MEMBROS DA FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA (FPA) E FRENTE PARLAMENTAR AMBIENTALISTA NA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA – CCJ - SENADO (53ª - 56ª LEGISLATURA).....	117
TABELA 9 – TOTAL E PERCENTUAL DE MEMBROS DA FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA (FPA) E FRENTE PARLAMENTAR AMBIENTALISTA NA COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL - CMADS - CÂMARA DOS DEPUTADOS (52ª - 56ª LEGISLATURA)	118
TABELA 10 – TOTAL E PERCENTUAL DE MEMBROS DA FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA (FPA) E FRENTE PARLAMENTAR AMBIENTALISTA NA COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE - CMA – SENADO (52ª - 56ª LEGISLATURA)	119

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – CRITÉRIOS UTILIZADOS PARA CLASSIFICAR AS DECISÕES COMO SUCESSO OU INSUCESSO DA PRESSÃO POLÍTICA DA INDÚSTRIA ADOTADA NAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS (MANCUSO, 2007)	51
QUADRO 2 – NÚMERO E TIPO DE POSICIONAMENTO DOS GRUPOS NOS PLS DE ALTERAÇÃO DA LEI SNUC	55
QUADRO 3 – PLS DE ALTERAÇÃO DA LEI SNUC POR TÍTULO, SEGUNDO A AUTORIA (2003 – 2021)	59
QUADRO 4 – PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO DA LEI SNUC POR TIPO (2003 – 2021)	60
QUADRO 5 – PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO DA LEI SNUC POR ARTIGOS E AUTORIA (2003 – 2021)	61
QUADRO 6 – ARTIGOS 22 E 36 DA LEI SNUC (LEI Nº 9.985, DE 18 DE JULHO DE 2000)	63
QUADRO 7 – PARLAMENTARES COM AUTORIA EM MAIS DE UM PL, SEGUNDO O PARTIDO POLÍTICO, A UNIDADE DA FEDERAÇÃO E A FRENTE PARLAMENTAR	66
QUADRO 8 – ÓRGÃOS DO ESTADO E ENTIDADES DA SOCIEDADE CIVIL QUE PARTICIPARAM E SUGESTÕES DE CONVIDADOS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NAS PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO DA LEI SNUC (2003 – 2021)	71
QUADRO 9 – AUTORES DOS REQUERIMENTOS SUGERINDO OS CONVIDADOS PARA AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS, POR FRENTE PARLAMENTAR	72
QUADRO 10 - CASOS DE SUCESSO E INSUCESSO DA FPA, SEGUNDO O PROJETO, A POSIÇÃO E A JUSTIFICATIVA	79
QUADRO 11 - JUSTIFICATIVA DA CNI AOS POSICIONAMENTOS ADOTADOS EM RELAÇÃO AOS PROJETOS DE LEI, A POSIÇÃO E O STATUS	82
QUADRO 12 - SÍNTESE DOS PRINCIPAIS TEMAS EM RELAÇÃO AOS QUAIS A FPA E CNI SE POSICIONARAM	86
QUADRO 13 - JUSTIFICATIVA DOS POSICIONAMENTOS DA FPAM	89
QUADRO 14 – PARECERES NAS COMISSÕES PARLAMENTARES, SEGUNDO A FRENTE PARLAMENTAR DO RELATOR E POSICIONAMENTO	94
QUADRO 15 - NÚMERO DE REQUERIMENTOS APRESENTADOS NAS PROPOSIÇÕES COM POSICIONAMENTO POR AUTORIA E FRENTE	95
QUADRO 16 - NÚMERO DE NOTÍCIAS RELACIONADAS AOS PLS COM POSICIONAMENTO NA CÂMARA E SENADO	100
QUADRO 17 - TIPO DE NOTÍCIAS RELACIONADAS AOS PLS COM POSICIONAMENTO NA CÂMARA E SENADO	101
QUADRO 18 - DISCUSSÃO POR CONVIDADO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DOS PLS 1205/2019 E 2001/2019	111
QUADRO 19 - RESUMO DA TRAMITAÇÃO DO PL 5174/2019 POR CASA LEGISLATIVA	121
QUADRO 20 - VARIÁVEIS DO PL 5174/2019 POR CASA LEGISLATIVA	123

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AP	Área Protegida
CAPADR	Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CCP	Coordenação de Comissões Permanentes
CMADS	Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
CNA	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
DIAP	Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
FPA	Frente Parlamentar da Agropecuária
FPAM	Frente Parlamentar Ambientalista
IUCN	União Internacional para a Conservação da Natureza
MPs	Medidas Provisórias
ONG	Organização Não-Governamental
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RISF	Regimento Interno do Senado Federal
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
UC	Unidade de Conservação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1. A RELEVÂNCIA DO ESTUDO DE GRUPOS DE INTERESES EM CASOS DE MUDANÇAS NAS POLÍTICAS DE ÁREAS PROTEGIDAS	22
1.1. A ARENA LEGISLATIVA COMO ESPAÇO DE ATUAÇÃO DE GRUPOS DE INTERESSE	22
1.2. O PROCESSO LEGISLATIVO DO SNUC	23
1.3. ALTERAÇÕES DO PÓS-SNUC E SUAS EVIDÊNCIAS PARA UM DEBATE SOBRE ATUAÇÃO DE INTERESES	25
1.4. CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA PARA A ÁREA	27
2. OS FUNDAMENTOS PARA O ESTUDO DOS GRUPOS DE INTERESSE	29
2.1 COMO O DEBATE SOBRE OS GRUPOS DE INTERESES ESTÃO SENDO ABORDADOS PELA LITERATURA?	29
2.2 PREMISSAS CONCEITUAIS QUE ORIENTAM O TRABALHO	34
<i>Definindo os interesses difusos e específicos</i>	34
<i>Definindo o Sucesso Legislativo</i>	37
2.3 SOBRE OS GRUPOS DE INTERESSE NO PARLAMENTO	39
<i>As Frentes Parlamentares</i>	39
<i>A Confederação Nacional da Indústria – CNI</i>	42
3. METODOLOGIA	44
3.1 FONTE DE DADOS	45
3.2 MENSURANDO O SUCESSO A PARTIR DO <i>PROCESS-TRACING</i>	48
▪ <i>Construção do modelo Process Tracing</i>	52
▪ <i>Seleção de casos para usar o Process tracing</i>	55
4 IDENTIFICANDO OS PROCESSOS LEGISLATIVOS E ATORES	57
4.1 NATUREZA DAS PROPOSIÇÕES OBJETOS DA PRESSÃO DE GRUPOS DE INTERESSE	57
4.2 CASAS LEGISLATIVAS E ATORES POLÍTICOS	64
4.3 REPRESENTAÇÃO EM AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	69
5 O SUCESSO OU INSUCESSO LEGISLATIVO DOS GRUPOS DIFUSOS E ESPECÍFICOS NA LEI SNUC	74
5.1 O SUCESSO LEGISLATIVO CONFORME O MODELO DE MANCUSO	74
5.2 RESULTADOS ALCANÇADOS E GRAU DE SUCESSO OU INSUCESSO DOS GRUPOS ESPECÍFICOS	78
5.3 RESULTADOS ALCANÇADOS E GRAU DE SUCESSO OU INSUCESSO DOS GRUPOS COM INTERESES DIFUSOS	87
6 ESTUDO DE CASO EM PROFUNDIDADE POR MEIO DO PROCESS-TRACING	90
6.1 ESTRUTURA INSTITUCIONAL	90
6.2 CARACTERÍSTICAS DA <i>ISSUE</i>	99
<i>Os debates das audiências públicas</i>	104
6.3 CARACTERÍSTICAS DO GRUPO	115
6.4 O SUCESSO UNICAMERAL E A DISPUTA ENTRE AS CASAS: ESTUDO DE CASO DO PL 5174/2019	120
CONSIDERAÇÕES FINAIS	128
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	135
<i>APÊNDICE I – Proposições legislativas para alterações na lei SNUC no período de 2000-2021</i>	143
<i>APÊNDICE II – Convidados e sugestões para as audiências públicas</i>	153
<i>APÊNDICE III – Proposições de alteração da lei SNUC com posicionamento dos grupos e o resultado de sucesso ou insucesso</i>	162
<i>APÊNDICE IV – Justificativas na íntegra dos posicionamentos da FPA e CNI</i>	168

<i>APÊNDICE V – Número de requerimentos apresentados nas proposições com posicionamento por autoria, frente e arena legislativa</i>	<i>195</i>
<i>APÊNDICE VI – Número de ementas apresentados nas proposições com posicionamento por autoria, conteúdo e resultado</i>	<i>198</i>
<i>APÊNDICE VII – Transcrições das audiências públicas (PL 2001/2019 e PL 1205/2019)</i>	<i>216</i>
<i>APÊNDICE VIII – Links das notícias dos PLs</i>	<i>217</i>
<i>APÊNDICE IX – Quadro dos parlamentares da FPA e FPAM da 52ª a 56ª legislatura</i>	<i>221</i>

INTRODUÇÃO

A preservação e conservação do meio ambiente têm se tornado uma questão prioritária nas agendas políticas ao redor do mundo. Segundo dados da "*World Database on Protected Areas (WDPA)*" em novembro de 2022, foram contabilizadas 285.520 áreas protegidas globalmente (UNEP-WCMC, 2022). A criação e regulamentação das Áreas Protegidas (APs)¹ refletem preocupações crescentes em relação ao meio ambiente, que têm sido incorporadas nas políticas governamentais de diversos países. Foi a partir da década de 1970 que questões ambientais passaram a ser amplamente discutidas e ganharam destaque na agenda de organizações internacionais. Um exemplo notável é a atuação da Organização das Nações Unidas (ONU), que promoveu discussões multilaterais sobre desenvolvimento sustentável e meio ambiente.

No contexto brasileiro, quando fizermos referência a política de criação de áreas protegidas no Brasil estaremos tratando das Unidades de Conservação (UCs)². A criação do Parque Nacional do Itatiaia em 1937 marcou o pioneirismo das UCs no país. No entanto, o processo de estabelecimento de UCs foi caracterizado por um crescimento gradual e lento, se estendendo até a década de 1980 (Drummond; Franco; Oliveira, 2010; Franco; Schittini; Braz, 2015). Estudar a evolução da política de criação de UCs é de fundamental importância para compreender o desenvolvimento da proteção ambiental no Brasil e seus desafios ao longo do tempo.

Quanto aos instrumentos legislativos de gestão dessas áreas, a Lei 9.985/2000 regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII, do capítulo VI da Constituição Federal (Do Meio Ambiente) e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) e dá outras providências. O referido dispositivo trata da política pública em que constam os princípios, determinações e instrumentos para gestão de UCs, até mesmo para governança (Jeronymo; Silva; Fonseca, 2020). Cabe destacar que o art. 225 assegura ao poder

¹ As APs são definidas como “Área de terra e/ou mar especialmente dedicada à proteção e manutenção da diversidade biológica e de recursos naturais e culturais associados, e gerida por meios legais ou outros meios efetivos” (IUCN, 1994, p. 07, tradução nossa). O conceito de área protegida foi publicado no “Guidelines for Protected Area Management Categories” (IUCN, 1994) originado do workshop sobre categorias organizado no “IVth World Congress on National Parks and Protected Areas”.

² De acordo com art 2, I, do SNUC (Lei 9.985/2000) unidade de conservação é: “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção”.

público a criação das APs, cabendo “definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei” (Brasil, 1988, art. 225,§ 1o, incisos III).

A legislação do SNUC classifica as Unidades de Conservação (UCs) em dois grupos, as de Proteção Integral³ e as de Uso Sustentável⁴, com seus respectivos graus de restrição para o uso dessas áreas, que atendem objetivos e interesses distintos. Nesse sentido, em uma perspectiva mais ampla, ao comparar os Sistemas de Áreas Protegidas dos países da América do Sul, Sávio e Gomes (2018) identificaram que os países adotaram categorias menos restritivas e que permitem maior uso humano direto dos recursos disponíveis nas áreas protegidas. Ou seja, das categorias gerais propostas pela IUCN⁵, que foram base para a criação da categorização brasileira, o maior percentual de áreas protegidas que os países adotaram não está relacionado à modalidade de proteção integral (Savio; Gomes, 2018).

Apesar da consolidação de importantes marcos regulatórios, como o Código Florestal Brasileiro (1934), o Código das Águas (1934), a Política Nacional de Meio Ambiente (1981) e aquele que regula o próprio SNUC (2000), entre outros, ainda são frequentes os conflitos de interesses e as iniciativas que visam alterações nas referidas políticas regulatórias, em especial aqueles observados na arena legislativa. Como exemplo, tem-se as Medidas Provisórias Nº 756/2016 e Nº 758/2016 e o Projeto de Lei 8107/2017, que tratam de alterações em áreas de UC localizadas na região amazônica e que ganharam destaque na mídia nacional durante o governo de Michel Temer⁶.

Segundo Penna Filho (2013), em função da posição estratégica, a Amazônia brasileira é um espaço em disputa, alvo de interesse de grandes grupos econômicos voltados a atividades exploratórias de grande monta (Bebbington *et al.*, 2018). Por sua exuberância, (abrange a maior

³ As Unidades de Proteção Integral permitem apenas o uso indireto dos recursos naturais, sendo mais restritivas, e possuem as seguintes categorias: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre.

⁴ As Unidades de Uso Sustentável conciliam a conservação com o uso sustentável dos recursos e possuem as seguintes categorias: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural.

⁵ Visando desenvolver um sistema internacional padronizado das áreas protegidas, a IUCN (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources), criada em 1948, passou a cumprir esse objetivo orientando as legislações dos países sobre seus territórios a partir de categorias globais para gerenciamento das áreas protegidas, sendo que estas foram reconhecidas na Convenção sobre a Diversidade Biológica em 1992 (Dudley, 2008).

⁶ O GLOBO. Temer envia projeto de lei que reduz floresta ameaçada no Pará, 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/temer-envia-projeto-de-lei-que-reduce-floresta-ameacada-no-para-21592797>. Acesso em: 27 abr. 2021.

bacia hidrográfica do mundo e a maior floresta tropical, além de abrigar o conjunto de ecossistemas de maior diversidade do planeta), parte significativa do território amazônico (28,6%) é protegido por Unidades de Conservação, que representa 1.204.430,19 km², divididos entre 352 UCs de competência de esferas administrativas municipais, estaduais e federais⁷. Aqui importa ressaltar que há evidências empíricas de que tal fato contraria os interesses de muitos grupos, o que os mobiliza para atuação política nas arenas decisórias a fim de promover mudanças na política pública de proteção ao meio ambiente.

Desse modo, a relevância do estudo decorre da necessidade de compreender o alcance e o impacto dos grupos de interesse no debate e nas decisões parlamentares sobre as áreas protegidas, através da sua principal legislação. Cabe considerar que estas áreas, que perfazem cerca de 19% da área continental e 27% de áreas marinhas protegidas no território nacional, ainda não foram contempladas em estudos anteriores. Nesse sentido, a presente investigação almeja contribuir diretamente para suprir essa lacuna nos estudos sobre a relação entre meio ambiente e grupos de interesses no Congresso Nacional brasileiro.

Assim, o problema de pesquisa é: *Como os interesses organizados se articulam na arena legislativa federal, visando obter sucesso legislativo nas proposições de alterações do SNUC, no período de 2000-2021?* Para responder à pergunta principal foram elaboradas perguntas complementares: *Quais os atores mais atuantes no processo de tramitação de proposições legislativas que objetivem mudanças na Lei do SNUC? Quais foram as modificações sugeridas por esses atores? Quais as relações de sucesso e insucesso nos resultados das proposições legislativas a partir dos interesses difusos e específicos? Quais os mecanismos de atuação dos grupos nas propostas legislativas de alteração na Lei SNUC?*

A tese parte da hipótese central de que, predominantemente, os grupos se articulam em torno de dois interesses antagônicos nos processos de alteração do SNUC no Congresso Nacional visando incorporar seus interesses, aqui denominados como difusos e específicos. De um lado, os interesses específicos se mobilizam para facultar o acesso e a exploração dos recursos naturais; de outro, interesses difusos para fins de preservação, de garantia da diversidade e do equilíbrio dos ecossistemas, representando, assim, interesses conflitantes.

⁷ Dados do Painel Unidades de Conservação. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaWJMTU0NWMTODkyNC00NzNiLWJiNTQtNGI3NTI2NjliZDkzLiwidCI6IjM5NTdhMzY3LTZkMzgtNGMxZi1hNGJhLTZmM2M1NTBINyJ9>. Acesso em: 30 abr. 2021.

Para a análise do problema proposto, selecionamos duas frentes parlamentares do Congresso Nacional e uma confederação representante do setor da indústria, pois, além de serem tradicionais nesses espaços, ainda se posicionam publicamente em relação às proposições de seus interesses, que são: a) Frente Parlamentar Ambientalista (interesse difuso); b) Frente Parlamentar da Agropecuária (interesse específico) e c) Confederação Nacional da Indústria (interesse específico).

Destarte, buscando responder à pergunta inserida no debate sobre os grupos que atuam em arenas legislativas no Congresso Nacional, os objetivos para esta pesquisa de tese de doutorado podem ser definidos como:

Objetivos Geral: Analisar como representantes de interesses organizados se articulam visando obter sucesso legislativo em relação às proposições que tratam de alterações na Lei SNUC, no âmbito legislativo federal, no período de 2000 a 2021.

Objetivos Específicos:

- a) Identificar os atores que atuaram como representantes de interesses organizados em processos legislativos que tratam do tema, na Câmara e no Senado;
- b) Mensurar em quais propostas analisadas os grupos de interesses difusos e os grupos de interesse específicos obtêm sucesso legislativo;
- c) Demonstrar os mecanismos de atuação dos grupos nas propostas legislativas de alteração na Lei SNUC

Como método será utilizado o *process-tracing* e o seu conjunto de técnicas relacionadas (análise documental e análise de conteúdo), para entender os mecanismos pelos quais os grupos agem para tentar incorporar seus interesses nos resultados das proposições analisadas.

Este trabalho está estruturado em seis capítulos, além desta introdução. O primeiro apresenta a justificativa empírica para se estudar a temática das áreas protegidas no âmbito legislativo, enfatizando a contribuição para o debate relativo à atuação dos grupos de interesse em relação ao tema. No segundo capítulo apresenta-se o debate conceitual e a literatura que fundamenta as discussões sobre grupos de interesses nos processos legislativos, além de identificar os grupos analisados (FPA, FPAM⁸ e CNI). O terceiro capítulo refere-se à

⁸ Diferente da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) e da Confederação Nacional da Indústria (CNI), a Frente Parlamentar Ambientalista não utiliza a sigla “FPAM”, que aqui foi utilizada com intuito de facilitar a comparação.

metodologia, na qual expõe-se o conjunto de procedimentos que visam alcançar os objetivos e responder à pergunta de pesquisa. Nos demais capítulos são analisados os dados empíricos, conforme detalhados a seguir.

No quarto capítulo, denominado “identificando os processos legislativos e atores” nos dedicamos a descrever os representantes de interesses organizados e as suas propostas de alteração, considerando os artigos propostos para alteração, os autores das legislações e os participantes das audiências públicas. No quinto capítulo, denominado “O sucesso legislativo da lei SNUC”, analisa-se o sucesso das proposições em relação ao quais a FPAM, FPA e CNI se posicionaram, considerando o modelo de Mancuso (2007) que relaciona a convergência do resultado com o posicionamento do grupo. Da análise desses dados, tem-se um panorama da taxa de sucesso dos interesses difusos e específicos e os seus temas principais de interesse.

O sexto capítulo traz uma análise aprofundada de casos mais representativos do comportamento político dos grupos analisados, que mostram posicionamentos e atuação de forma mais intensa, a partir dos resultados do capítulo anterior. Neste capítulo usa-se o método intensivo do *process-tracing* e suas técnicas, como a análise de conteúdo e documental. Diante do conjunto de dados identificamos quais os principais mecanismos foram utilizados pelos grupos de interesse. Por fim, nas considerações finais se apresentará uma síntese do sucesso legislativo e seus fundamentos nas propostas de alteração da lei SNUC.

Como resultado, identificamos que os grupos com interesses específicos só se posicionam em conjunto em alguns temas, bem como os conflitos com os difusos são determinados pelo tema em discussão. Quanto ao sucesso legislativo, a CNI foi responsável pela maior taxa de sucesso, 50% das proposições em que se posicionou, seguido da FPA, com 43% e por último a FPAM, que não obteve nenhum sucesso. Quanto às articulações, considerou-se três fatores para a análise: estrutura institucional, características das *issues* e características dos grupos. No primeiro, identificou-se que a FPA como responsável por 31% dos pareceres, 04% dos requerimentos e 50% das emendas e; a FPAM por 31% dos pareceres, 46% dos requerimentos e 14% das ementas. Para as *issues*, as notícias oficiais contemplaram a maior parte em relação às gerais, porém, as últimas revelaram detalhes das estratégias da FPA, bem como o apoio público ou críticas às proposições. Por fim, o tamanho dos representantes das frentes ocupando as Comissões de Justiça e Meio Ambiente, revelaram que a FPA predomina nas duas casas para a Comissão de Justiça, porém na de Meio Ambiente se destaca apenas no Senado, e a FPAM predomina na Câmara.

1. A RELEVÂNCIA DO ESTUDO DE GRUPOS DE INTERESES EM CASOS DE MUDANÇAS NAS POLÍTICAS DE ÁREAS PROTEGIDAS

1.1. A arena legislativa como espaço de atuação de grupos de interesse

O Brasil possui uma das legislações ambientais mais completas do mundo, contemplando as mais diversas formas de regular o uso dos recursos do meio ambiente (Garcia, 2012). Para Neder (2002, p. 25), o processo de regulação pública ambiental no Brasil “nasceu da coalizão de forças políticas industrialistas, classes médias e operariado urbano que deu origem à Revolução de 30 e do modelo de integração (nacional e societária) daí decorrente”. Além disso, os avanços na legislação brasileira, durante o século XX, foram marcados pelos debates internacionais sobre as questões ambientais que ocorreram, principalmente, entre as décadas de 1940 e 1990.

Importante notar que, em função da natureza híbrida do legislativo brasileiro (coexistência de características organizacionais e institucionais antigas e novas), a representação de interesses impactou no desenvolvimentismo dos anos 1970 (Diniz; Boschi, 1999). Com o avanço do capitalismo industrial, em um Estado centralizado e intervencionista, a reordenação combinava características formais de organização corporativista com o pluralismo para os interesses (Diniz; Boschi, 1999). Essas características ainda se encontram presentes no sistema de grupos no Brasil, que foi moldado por influências institucionais, particularmente advindas do governo, de estruturas sociais e de padrões culturais políticos (Gozetto; Thomas, 2014).

Com o fim do regime autoritário, o Congresso Nacional volta a ser expressivo na produção legislativa e torna-se relevante na consolidação constitucional (Diniz; Boschi, 1999). Embora o legislativo tenha recuperado sua força, a Constituição Federal de 1988 manteve muitos poderes legislativos que o Poder Executivo foi dotado no período autoritário (Figueiredo; Limongi, 1995). Para os grupos, a importância da mudança na esfera do poder legislativo brasileiro foi notável após a promulgação da referida Constituição, pois, foram criados dispositivos que destacam a existência de grupos e asseguram a ampla liberdade de associação, como no Art. 5 da CF (Aragão, 1994). Com base em dispositivos constitucionais e regimentais, os grupos de interesse podem agir e representar seus interesses legalmente nas instâncias representativas (Aragão, 1994; Mancuso; Gozzeto, 2011).

Essa representação se intensifica nas arenas legislativas, pois, conforme argumenta Santos (2014b, p. 9): “o aumento e a diversificação das organizações sociais acabam por gerar competição por influência, levando ao aprofundamento e intensificação das ações de lobby”. Assim, para além de serem ouvidos, os grupos de interesses passaram a influenciar políticas para os próprios proveitos dentro dos espaços legislativos, como por meio das audiências públicas das Comissões Parlamentares (Cesário, 2016a, 2016b; Resende, 2017), ou através da representação parlamentar nas bancadas suprapartidárias, ou Frentes Parlamentares, que passaram a ser um canal de acesso para esses grupos (Taglialegna; Carvalho, 2006; Coradini, 2010).

No Congresso Nacional, nas matérias votadas em Plenária, por conta da orientação do líder do partido nas votações, estes acabam sendo alvos de *lobby* (Mancuso, 2007). Para as políticas ambientais, a ideologia partidária atrai preferências distintas no espectro ideológico, como demonstrou Cabral (2007, p. 207), pois, “parlamentares vinculados a partidos de esquerda, no Brasil, têm demonstrado maior identificação com a defesa de questões referentes ao meio ambiente do que parlamentares dos partidos localizados, ideologicamente, à direita”. Assim, há o interesse de grupos, a exemplo do empresariado industrial, no acompanhamento da produção legislativa das leis que instrumentalizam a regulação ambiental (Cabral, 2007). Portanto, dadas as características, o legislativo brasileiro é um ambiente propício para a atuação dos grupos de interesse.

1.2. O processo legislativo do SNUC

No âmbito legislativo, a legislação que cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Lei Nº 9.985, de 18 de julho de 2000 - SNUC) foi oriunda do Poder Executivo, através do PL 2892/1992. Este tramitou, no Congresso Nacional, no período de 1992 a 2000, quando foi transformado na Lei Ordinária 9985/2000, sancionado em 18 de julho de 2000 e sendo regulamentado apenas com o Decreto nº. 4.340/2002. De acordo com Araújo (2013), durante os 8 anos e 1 mês tramitando, o PL possuía 42 artigos e finalizou com 60, sendo 4 artigos, 1 parágrafo e 4 incisos vetados nos debates que resultaram em mais de 50% de alterações do projeto originário.

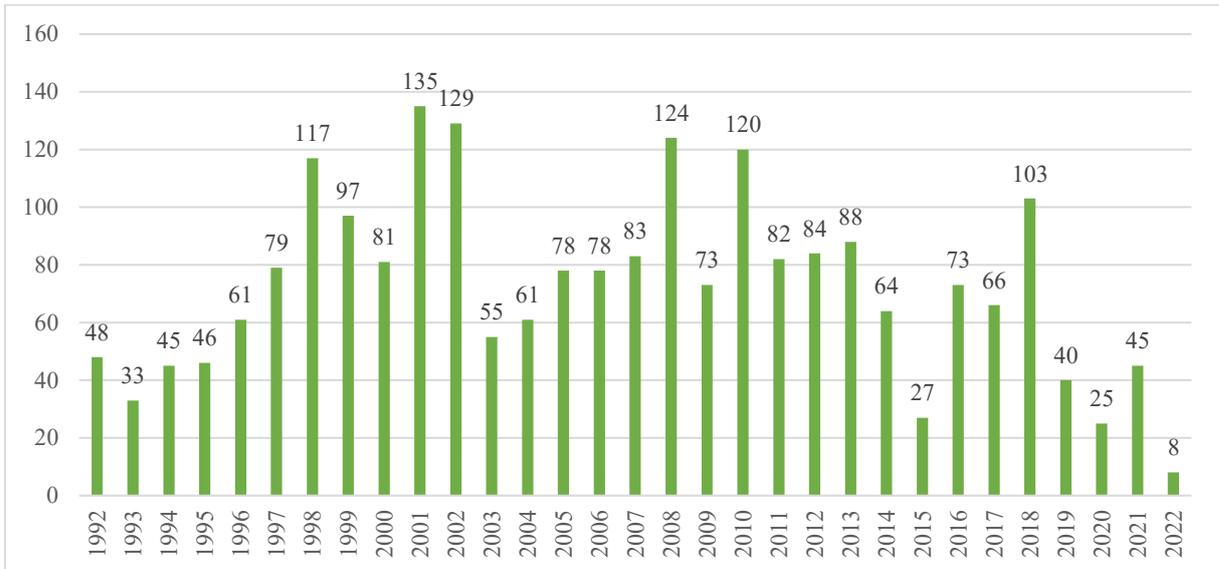
Na Câmara dos Deputados, o PL originário (PL 2892/1992) tramitou em duas comissões permanentes, a Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDCMAM)

e a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), sendo a CDCMAM a arena política na qual ocorreram os principais debates e conflitos. No Senado Federal, o PL tramitou na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), na Comissão de Assuntos Sociais (CAS) e na Comissão Diretora, porém, o projeto foi aprovado sem alterações nesta casa. Além disso, foi criada uma Comissão Mista, responsável por votar os decretos presidenciais que o projeto recebeu antes de ser sancionado.

Da tramitação (1992-2000) à consolidação, a proposta sofreu várias modificações e emendas, principalmente na CDCMAM, além de vetos presidenciais. Há desse modo, um forte indício da incidência de interesses setoriais diversos nas arenas legislativa e de decisão política. A esse respeito, Cabral (2007) destaca a mobilização de interesses empresariais em torno da legislação do SNUC, apresentando a divergência da Confederação Nacional da Indústria - CNI, que se estendeu do Congresso Nacional para o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, em relação à Lei SNUC. Nesse sentido, destaca-se, principalmente, o art. 36 que afeta diretamente o setor, com a obrigação da compensação ambiental, que direciona apoio financeiro para implantação e manutenção de UCs pelos empreendedores que gerarem impacto ambiental, onde:

Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei (Brasil, Lei 9.985/2000, art. 36).

Na Figura 1 se observa o número de UCs criadas no período de 1992 a 2022, que se apresenta de forma crescente nos primeiros anos de instituição do SNUC e depois houve variações, tendo os anos de 2015, 2020 e 2022 com os menores valores do período. No entanto, cabe destacar que a criação não significa a implementação, uma vez que são necessários grandes recursos para a desapropriação quando uma UCs é criada em propriedades particulares e, além disso, a maioria das UCs não dispõem de recursos financeiros suficientes para um nível satisfatório de gestão, como destaca Bursztyn e Bursztyn (2012).

Figura 1 - Número de Unidades de Conservação por ano de criação no período de 1992-2022

Fonte: Cadastro Nacional de Unidades de Conservação – CNUC/MMA. Acesso em: 06 jul. 2023. Elaboração do Autor.

Este debate, sobre o processo da construção da lei SNUC, nos ajuda a entender como a arena legislativa se torna espaço de atuação de grupos de interesses para a temática de áreas protegidas, além disso “É frequente a manifestação de conflitos envolvendo distintos grupos sociais diretamente envolvidos com as UCs (administradores, governos locais, ONGs nacionais e internacionais, população residente na área da UC ou no entorno etc.)” (Bursztyn; Bursztyn, 2012, p. 515). Por ser a principal lei que regula a gestão das Unidades de Conservação no território brasileiro ela ainda é visada para alterações, mesmo após regulamentação.

1.3. Alterações do pós-SNUC e suas evidências para um debate sobre atuação de interesses

Além das modificações realizadas no processo de elaboração da lei SNUC, existem evidências empíricas de interesses relacionados à alteração de áreas protegidas, entre elas, a criação, em 2016, de quatro Unidades de Conservação no Estado do Pará (Parque Nacional do Jamanxim – PARNA; Área de Proteção Ambiental do Tapajós – APA; da Floresta Nacional do Jamanxim – FLONA; e o Parque Nacional do Rio Novo – PARNA) e suas respectivas alterações no ano de 2017, por meio da Medida Provisória 756/16, aprovada em 2017 no Plenário da Câmara dos Deputados. Essa MP alterou os limites de duas dessas áreas, o PARNA

do Rio Novo e a FLONA do Jamanxim, desmembrando parte da área desta última para a criação da Área de Proteção Ambiental (APA) do Jamanxim.

Face a isso, o interesse de alterar da categoria de Parque Nacional (PARNA), que é uma Unidade de Proteção Integral, para uma Área de Proteção Ambiental (APA), se prende ao fato de esta última estar inserida na categoria de Unidades de Uso Sustentável, a qual, segundo o art. 15 do SNUC, permite a ocupação humana, sendo constituída por terras públicas ou privadas, sem especificar, porém, o tipo de atividade que nela pode ser realizada. Essa região do Estado do Pará desperta diversos interesses exploratórios dos recursos naturais, como madeira e minério⁹. Desse modo, existe atuação de grupos de interesses nos espaços decisórios para que se altere áreas ou categorias de utilização dos bens naturais das UCs, como no caso da UC do Jamanxim.

Segundo Arruda (1999), existem conflitos de grupos ambientalistas, de populações indígenas e tradicionais que habitam grande parte das áreas protegidas e que defendem interesses opostos ao dos grupos que visam explorar os recursos naturais destas. Para esses últimos, as fronteiras de recursos naturais acabam unindo atores diferentes e até com interesses conflitantes com objetivo de explorá-las (Drummond; Franco; Oliveira, 2010), como:

[...] grandes e pequenos agricultores, trabalhadores sem terra, assentados da reforma agrária, governantes, legisladores e planejadores federais, estaduais e municipais, partidos políticos progressistas e conservadores, garimpeiros e empresários da extração e da transformação mineral, empresários da construção civil, do corte e da transformação industrial da madeira, o setor de geração de energia hidrelétrica e os consumidores dessa energia – e assim por diante (Drummond; Franco; Oliveira, 2010, p. 342).

O argumento que mobiliza a pressão política de grupos econômicos refere-se ao fato de as áreas protegidas (unidades de conservação integral e áreas indígenas) ocuparem cerca de 25% do território brasileiro, segundo dados de 2018 do EMBRAPA¹⁰. Neste mesmo levantamento, quando essas áreas são somadas às áreas preservadas, totalizam 423 milhões de hectares, ou seja, 49,8% do território brasileiro, que equivale a 28 países da Europa.

⁹ De acordo com a ONG ambientalista WWF-Brasil, o principal objetivo das alterações é para beneficiar a exploração mineral e madeireira. Disponível em: <https://www.wwf.org.br/?60422/Minerao--motivo-para-reduzir-reas-protegidas-tambem-no-sudoeste-do-Par>. Acesso em: 06 nov. 2020.

¹⁰EMBRAPA. Síntese Ocupação e Uso das Terras no Brasil. Disponível em: <https://www.embrapa.br/car/sintese#:~:text=Elas%20protegem%2010%2C4%25%20do,24%2C2%25%20do%20Brasil>. Acesso em: 24 abr. 2021.

Visando expandir a matriz energética do Brasil, o governo de Dilma Rousseff, promulgou a Medida Provisória N° 558, de 5 de janeiro de 2012 (convertida na Lei n° 12.678, de 2012 pelo Congresso Nacional), que foi apresentada com o intuito de reduzir diversas áreas protegidas na região amazônica, tendo como objetivo a construção de um complexo hidroelétrico do rio Tapajós e da UHE Tabajara (Raisg, 2016). Essa MP levou o debate para o STF, que em 2018 decidiu que não se pode reduzir Unidades de Conservação por meio de Medidas Provisórias¹¹.

Além da atuação por Medidas Provisórias pelo Executivo, existem as propostas legislativas, foco do presente trabalho. Ao levantar dados sobre iniciativas formais para alteração das áreas protegidas, Araújo e Barreto (2010) identificaram que entre novembro de 2008 e novembro de 2009 existiam 37 propostas para alterar 48 áreas protegidas da Amazônia (25 UCs estaduais, 16 UCs federais e 7 Terras Indígenas). Dessas propostas, os projetos legislativos (leis ou decretos publicados, PLs ou decreto em tramitação) foram os principais tipos de dispositivos para propor alterações, representando 69% do total de instrumentos legais utilizados (Araújo; Barreto, 2010, p. 02). Nesse sentido, a arena legislativa se torna um espaço decisivo para os grupos atuarem e a análise das propostas de alteração da principal lei que regula as UCs no Brasil (SNUC) nos ajuda a entender esse processo de mobilização de interesses nos espaços decisórios.

1.4. Contribuições da pesquisa para a área

Grande parte dos estudos sobre grupos de interesses focam nos interesses específicos, tais como os de setores empresariais ou industriais (Diniz; Boschi, 1999; Mancuso, 2007; Cabral, 2007; Santos, 2011, 2014a; Baird, 2012, 2015; Rasmussen, 2014). Na Europa alguns estudos estão sendo desenvolvidos sobre interesses difusos, como os ambientalistas e ONGs (Pollack, 1997; Dür; De Bièvre, 2007; Smith, 2008; Klüver, 2011; Junk, 2015). Todavia, tanto interesses difusos como específicos agem no processo de elaboração de uma política na arena parlamentar (Rasmussen, 2012) fazendo com que seja necessário a observação da atuação de ambos, principalmente pela dimensão da questão ambiental que incorpora interesses diversos (Restrepo, 2006).

¹¹ Disponível em: https://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/reducao_de_impactos2/politicaspublicas/?64484/stf-proibe-reducao-de-unidades-de-conservacao-por-medida-provisoria. Acesso em: 14 abr. 2021.

Importante destacar que, embora seja uma temática relevante para a Ciência Política brasileira, existem poucos trabalhos sobre o tema de políticas regulatórias ambientais e grupos de interesse. Entre eles, Taglialegna e Carvalho (2006), que discutem o Projeto de Lei da Biossegurança; Cabral (2007), que discute a participação do empresariado industrial no processo de produção da regulação ambiental e; Araújo (2013), que discute as mudanças institucionais da política ambiental no Brasil, no período de 1992 a 2012, a partir da abordagem do *Advocacy Coalition Framework* (ACF). Enquanto Cabral (2007) trata indiretamente do processo político que resultou no SNUC (Lei nº 9.895/2000), a partir do debate no Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, Araújo (2013) discute com mais detalhes o processo de formulação da lei, a partir dos participantes das audiências públicas e reuniões técnicas desta lei em comparação com outras legislações ambientais.

Conforme argumenta Resende (2017, p. 232), é necessário “debruçar-se sobre a ação política desses grupos, indagando sua capacidade de influenciar os rumos das mais diversas políticas públicas”. Portanto, o reduzido número de estudos sobre a ação dos grupos de interesse, na Ciência Política brasileira, principalmente em políticas ambientais e, nesse marco, especificamente sobre as áreas protegidas, justifica a proposta de pesquisa ora apresentada. Além disso, ainda existe a lacuna de conhecimento acerca do sucesso dos grupos e da eventual existência de um padrão de atuação, considerando serem poucos trabalhos no Brasil que discutem a atuação dos grupos de interesse na arena legislativa, com foco nas políticas ambientais.

Para além da quantidade de estudos produzidos no Brasil sobre o tema, ainda existe uma limitação metodológica dos estudos que analisam quantitativamente o sucesso legislativo, a exemplo de Mancuso (2007), pois, com o grande número de proposições analisadas não é possível entender as particularidades de cada processo para identificar algum mecanismo de atuação importante, o que em uma abordagem do *Process-Tracing* seria possível por ter um número reduzido de casos observados, permitindo o aprofundamento.

2. OS FUNDAMENTOS PARA O ESTUDO DOS GRUPOS DE INTERESSE

2.1 Como o debate sobre os grupos de interesses estão sendo abordados pela literatura?

Desde Bentley (1908), que desenvolveu a “teoria dos grupos sociais”, muitos trabalhos foram produzidos tentando entender a organização dos grupos e como se organizam para pressionar e influenciar políticas governamentais ou processos legislativos. Em relação a definição, existe um debate em torno dos conceitos de “grupo de pressão” e “grupo de interesse”. Para Aragão (1994), o que diferencia aquele primeiro deste último é a disposição para atuar buscando influenciar uma política. Assim, o grupo de pressão é um grupo de interesse, mas tem por objetivo influenciar um processo decisório.

Para Lodi (1986) esses conceitos também podem ser relacionados com o termo “lobby”, no sentido de ser um grupo de pessoas buscando influenciar, e que para este sentido os franceses denominam de “*groupes de pression*” e os norte-americanos de “*interest groups*”. Para simplificar, adota-se neste trabalho o conceito de “grupo de interesse” de Thomas (2004, p. 04, tradução nossa), que define: “Um grupo de interesse é uma associação de indivíduos ou organizações ou uma instituição pública ou privada que, com base em uma ou mais preocupações comuns, tenta influenciar as políticas públicas a seu favor”.

A abordagem sobre grupos de interesse foi discutida por diversas dimensões. Olson (1999), por exemplo, adota uma perspectiva da economia para entender a organização dos grupos. Nesta ele afirma que a referida organização se trata de um problema de número, uma vez que, os grupos menores têm maior possibilidade de fazer *lobbying* dada a sua capacidade organizacional, e tem maior capacidade de resolver o dilema da ação coletiva, pois: “Quanto maior for o grupo, mais ele precisará de acordo e organização, e quanto maior o grupo, maior o número de membros que por via de regra terão de ser incluídos no acordo ou organização grupal” (Olson, 1999, p. 59).

Aragão (1994, p. 41-42), por sua vez, argumenta que não é só o tamanho do grupo que importa, e que explica a capacidade de influência, e acrescenta três características básicas: i) número representativo de componentes, ii) capacidade financeira e iii) organização. Para o autor, a segunda e a terceira característica são predominantes em grupos bem estruturados. Assim, elas podem ser entendidas como:

- 1- Número de filiados: vai assegurar a i) legitimidade do grupo para agir em nome de um segmento. A ii) representatividade significa que a maioria dos indivíduos filiados pertencem a um determinado segmento;
- 2- Recursos financeiros: são aplicados para fornecer, para o público externo a estrutura associativa de mobilidade instrumental de persuasão e doutrina, e de motivação para o público interno;
- 3- Organização: é a capacidade gerencial, ou seja, obter e empregar recursos humanos, técnicos e financeiros no sentido de influir sobre o processo decisório de políticas públicas.

No Brasil, diversos estudos buscaram identificar grupos que atuam no processo de formulação de proposições legislativas, dos quais se destacam: Aragão (1994), Diniz e Boschi (1999), Taglialegna e Carvalho (2006), Mancuso (2007), Cabral (2007), Baird (2012, 2016), Santos (2011), Santos (2014a), Cesário (2016a; 2016b), Baird (2016; 2017) Resende (2017) e Borges (*et al.*, 2020). Embora esses estudos se dediquem à atuação de grupos específicos na arena legislativa, são raros os trabalhos no campo da Ciência Política brasileira que demonstrem essa atuação, especificamente em proposições legislativas voltadas para as políticas regulatórias ambientais, na qual três se destacam: Taglialegna e Carvalho (2006), Cabral (2007) e Araújo (2013).

Na abordagem de análise de grupos em políticas ambientais, ao avaliar o processo de tramitação do Projeto de Lei de Biossegurança (PL nº 11.105/2005), Taglialegna e Carvalho (2006) demonstram que os grupos de interesse atuaram condicionados por instâncias e ritos procedimentais do Congresso Nacional (como a escolha e substituição de relatores, a apresentação de emendas e de requerimentos de urgência etc.). Cabral (2007), por sua vez, ao discutir a participação do empresariado industrial no processo de produção da regulação ambiental e suas respectivas estratégias para influenciar, identifica que o novo contexto institucional, em torno da questão ambiental, fortalece o sistema de representação corporativo. Por fim, tem-se Araújo (2013) que discute as mudanças institucionais da política ambiental no Brasil, no período de 1992 a 2012, a partir da abordagem do *Advocacy Coalition Framework* (ACF), comparando os subsistemas das agendas verde e marrom, ela demonstra que a dinâmica desses grupos dispõe de particularidades que são relevantes em cada processo decisório.

Com relação aos estudos relevantes que não discutem diretamente políticas ambientais no Brasil, mas que ajudam a entender a dinâmica dos grupos, tem-se Diniz e Boschi (1999) que

analisaram o papel do legislativo como arena para articulação de interesses empresariais e como ocorre a articulação Estado-sociedade. Seus resultados apontaram que um dos principais focos dos lobbies empresariais são políticas do tipo regulatória e que os mecanismos de ação de grupos no Congresso são variados e atingem, através de lobbies, tanto os congressistas como os espaços decisórios, como as Comissões.

Mancuso (2007) figura, também, como importante contribuição para a investigação aqui mobilizada, na medida em que analisa a articulação do setor empresarial da indústria nos processos legislativos, que está fundada na percepção de que as decisões do poder público interferem diretamente sobre as atividades empresariais. Deste modo, a pressão política está no sentido da articulação desses grupos, por meio do desenvolvimento de formas de apresentação de demandas diretamente aos que tomam decisões. Ainda sobre os interesses da indústria, Santos (2011, 2014a) analisa a atuação dos grupos de pressão, com base no estudo sobre o lobby da indústria que, segundo o autor, é mais efetivo no âmbito das Comissões, o que faz mais efeito ao criar uma barreira de entrada de uma nova legislação, do que tentar alterar o *status quo* em seu favor.

Portanto, temos um espaço relevante em que os estudos anteriores enfatizam, pois as Comissões Parlamentares são fundamentais para a discussão de representação de interesses, por serem arenas informacionais onde parlamentares com expertise e preferências moderadas fornecem informações ao restante da casa (Krehbiel, 1992). Neste aspecto, os espaços das audiências públicas se tornaram fundamentais para atuação dos grupos no Congresso Nacional.

Sobre isso, Cesário (2016a) demonstrou que apenas nos anos de 2011 e 2012 foram registradas 2.092 ações de lobby no Congresso Nacional, que foram exercidas por 975 grupos de interesses diversificados. Assim, conclui-se que existe no Brasil um padrão de participação dos grupos, que se parece com as democracias mais consolidadas, em termos de quantidade de grupos (Cesário, 2016a, p. 158). Em um outro trabalho, partindo de uma análise de rede, Cesário (2016b, p. 123) identificou, “a formação de *clusters* muito bem definidos ao redor de políticas públicas específicas, com muitas organizações especializadas em poucas políticas públicas”.

Na mesma arena, por meio de uma análise descritiva utilizando análise de redes, Resende (2017) analisou a dinâmica de participação política dos grupos, por meio das audiências públicas da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados (CCTCI-CD). O estudo evidenciou que as audiências públicas são

altamente relevantes, pois nelas interagem e se articulam diversos interesses organizados. Além disso, verificou-se a considerável participação de representantes da sociedade civil e de organizações estatais, como do Poder Executivo, principalmente. Esses resultados ressaltam que o ambiente legislativo é marcado por um conjunto de “inputs” gerados pela participação desses representantes (Resende, 2017, p. 253).

Buscando uma análise por meio do rastreamento de processos (*process-tracing*), Baird (2016) em um primeiro trabalho analisa o processo de regulação da publicidade de alimentos, tomado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), no ano de 2005. Seu objetivo era analisar como os interesses empresariais agiram ao longo do processo, onde se evidenciou que, por seu amplo recurso econômico e político, conseguem ter acesso à diversas arenas políticas além da Anvisa, como o Congresso Nacional, Judiciário e a Advocacia Geral da União (AGU). Em um segundo trabalho, complementado com a análise de rede, Baird (2017) analisa o processo de regulação da saúde suplementar, por meio da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), considerando as disputas de liberais e sanitaristas, onde se demonstrou que os grupos com perfil mais liberal começaram a ganhar mais força na ANS, principalmente por conta das transformações da coalizão de apoio do governo federal.

Em um trabalho recente, Borges (*et al.*, 2020) analisam em que condições se deu o sucesso legislativo da Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura (CONTAG) na Câmara dos Deputados. Ao propor um modelo de análise comparada de proposições legislativas de interesse da entidade, a partir da *Qualitative Comparative Analysis* (QCA), seus resultados são de que 3 configurações causais importam para definir o sucesso legislativo da CONTAG - como presença de grupos opositores, alinhamento com o Poder Executivo, presença de opinião pública - mesmo estas não sejam sozinhas condições necessárias e/ou suficientes para afirmar sobre o resultado.

Além disso, tal como identificado por Borges (*et al.*, 2020), Santos (2011), analisando a atuação da indústria e seu respectivo sucesso legislativo, verificou que existia alinhamento desse setor com o Poder Executivo. Por conseguinte, a prerrogativa de que a disciplina partidária é alta no Brasil, e pela concentração do poder com os líderes partidários, o Executivo consegue controlar as votações nominais para aprovar medidas de seu interesse (Figueiredo; Limongi, 1999; Santos, 2011).

Como o trabalho aqui proposto busca explicar o sucesso legislativo de grupos de interesses que representam interesses difusos e ou específicos, faz-se necessário ter perspectivas diferentes para explicar o referido sucesso, de acordo com a literatura. Por um lado, na perspectiva mais clássica, os estudos se concentram nas características do grupo, como tamanho, recursos financeiros e grau de organização (Aragão, 1994; Olson, 1999; Dür; Bièvre, 2007). No entanto, quando se trata de análises de políticas ambientais, as evidências no nível da União Europeia são divergentes.

Para estudos como o de Pollack (1997), os grupos de interesses difusos obtêm sucesso em fazer lobby por terem múltiplos pontos de acessos institucionais. Enquanto Dür e Bièvre (2007) discutem que, embora os representantes de interesses difusos, por meio de ONGs, tenham obtido acesso aos formuladores de políticas, não conseguiram mudar os resultados das políticas a seu favor, portanto, fracassaram em obter sucesso por meio do lobby. Rasmussen (2012), também discute que as mudanças institucionais no parlamento europeu reduziram a posição privilegiada que os grupos de interesses difusos disponibilizavam para questões ambientais, que passou a beneficiar interesses concentrados, como o industrial.

Todavia, estudos posteriores discutem que o sucesso é melhor explicado em nível de *issues* do que nas características do grupo (Mahoney, 2007; Klüver, 2011; Junk, 2015). Deste modo, os grupos de interesse podem fazer lobby em ambientes favoráveis ou desfavoráveis para obter sucesso em torno das *issues*. Junk (2015) discute como os fatores em nível de organização e *issues* explicam o comportamento do lobby das ONGs na União Europeia, em questões de política ambiental, a partir de dois tipos estratégicos: o *insider* e o *outsider lobbying*. Seus resultados apontam que as características em nível de *issue* possuem maior capacidade explicativa do que fatores em nível de organização. Ou seja, *issues* mais salientes, menos complexas, e/ou envolvendo o bem público tem maiores chances de ser utilizado o *outsider lobby*, por outro lado, *issues* que não envolvem o bem público atraem o *insider lobby*. Desse modo, os lobbies utilizados pelas ONGs são complementares a depender do tipo de questão.

Klüver (2011), ao questionar o porquê de alguns grupos de interesse fazerem lobby e terem sucesso, enquanto outros não, ainda no âmbito da União Europeia, sugere que o contexto da *issue* é um fator importante, pois pode facilitar ou dificultar o acesso aos tomadores de decisão. No entanto, seus resultados são que o lobby varia não só com o contexto da *issue* e depende também do tamanho relativo das coalizões de lobby e da relevância das questões

políticas. Nesse sentido, as características individuais dos grupos não apresentam efeito significativo.

Diante das perspectivas disponíveis dentro da literatura, algumas lacunas ficam para tentar entender a perspectiva de atuação dos grupos de interesse em uma política regulatória ambiental importante no Brasil, como a da Lei SNUC, que mobiliza interesses conflitantes. Os trabalhos disponíveis apresentam as discussões da atuação de grupos específicos, como os empresariais, e os que trataram de políticas ambientais, especialmente o papel de grupos difusos, são poucos, como apresentado anteriormente, o que abre margem para se buscar explicações mais completas dos mecanismos mobilizados na arena legislativa do Congresso Nacional.

2.2 Premissas conceituais que orientam o trabalho

Definindo os interesses difusos e específicos

O debate em torno das áreas protegidas se coloca em meio do que se pode considerar a “complexidade ambiental”, que significa para Leff (2010, p.8) “o campo no qual se gestam novos atores sociais que se mobilizam para a apropriação da natureza”. Na construção do SNUC, duas dimensões consolidadas se inseriram no embate no Congresso Nacional, que foram a visão preservacionista e a socioambientalista, tendo a primeira orientado o texto inicial do Poder Executivo (Araújo, 2007, p. 120). Esse debate conceitual se iniciou nos EUA, com movimentos de criação de “áreas naturais”, e em meados do século XIX se tinham essas duas perspectivas de conservação do mundo natural (Diegues, 2001). As duas visões são a preservacionista e a conservacionista, sendo a última um avanço para o socioambientalismo brasileiro, que nasceu em meados dos anos 1980, e que “foi construído a partir da idéia de que as políticas públicas ambientais devem incluir e envolver as comunidades locais, detentoras de conhecimentos e de práticas de manejo ambiental” (Santilli, 2005, p. 14).

A visão conservacionista deu-se a partir de Gifford Pinchot, nos Estados Unidos, no século XIX, que criou o movimento de conservação dos recursos, detendo-se no uso racional, a partir de 3 princípios que são “o uso dos recursos naturais pela geração presente; a prevenção de desperdício; e o uso dos recursos naturais para benefício da maioria dos cidadãos” (Diegues, 2001, p. 29). Esta tríade, posteriormente, ajudaria a consolidar o conceito de “desenvolvimento sustentável”. Por outro lado, a visão preservacionista busca proteger a natureza do avanço

industrial e urbano e se justifica no sentido da “reverência à natureza no sentido da apreciação estética e espiritual da vida selvagem” (Diegues, 2001, p. 30).

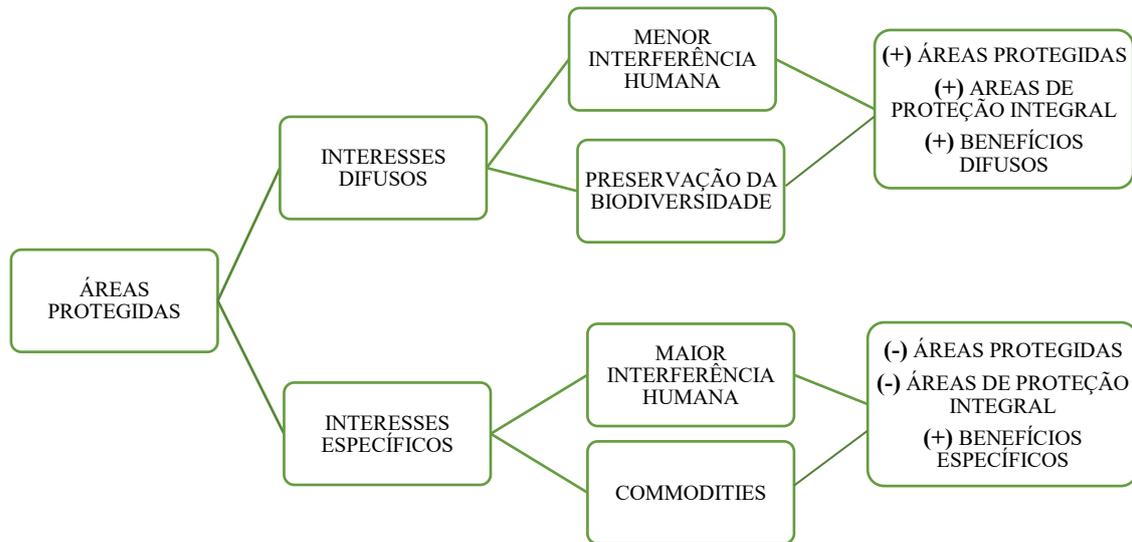
Com base nas premissas que fundamentaram o debate para o SNUC (Araújo, 2007), adota-se uma definição geral, aplicada a uma abordagem de política ambiental, dividida em interesses difusos e interesses específicos, que correspondem às definições abaixo:

Interesses Difusos: são “interesses coletivos detidos por um grande número de indivíduos, tais como proteção ambiental, proteção do consumidor, igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, e direitos civis liberdades” (Pollack, 1997, p. 572, tradução nossa). Na questão ambiental, a aplicação de uma política para a proteção das bacias hidrográficas ou das florestas, por exemplo, seria de caráter difuso pelo fato de todos se beneficiarem, um pouco, do seu resultado relacionado ao provimento de recursos necessários para um ambiente equilibrado (Overdevest, 2000).

Interesses Específicos: são interesses onde o ganho é restrito a um ou a poucos grupos. Na questão ambiental, atividades como extração de commodities - como mineração, madeira e pastagem - são tipos de atividades em que os interesses potenciais visam obter lucro, que são incentivos concentrados, e os custos dessas atividades podem ser dispersos entre proprietários públicos das florestas nacionais, de forma geral (Overdevest, 2000, p. 687).

Com base nessa definição, constrói-se a Figura 2, de preferências dos grupos difusos e específicos, na qual estão classificados os posicionamentos dos grupos com interesses difusos e os com interesses específicos manifestos que orientam a análise ao longo do processo legislativo sobre áreas protegidas.

Figura 2 - Posição dos interesses difusos e específicos sobre as áreas protegidas



Fonte: Elaboração do Autor.

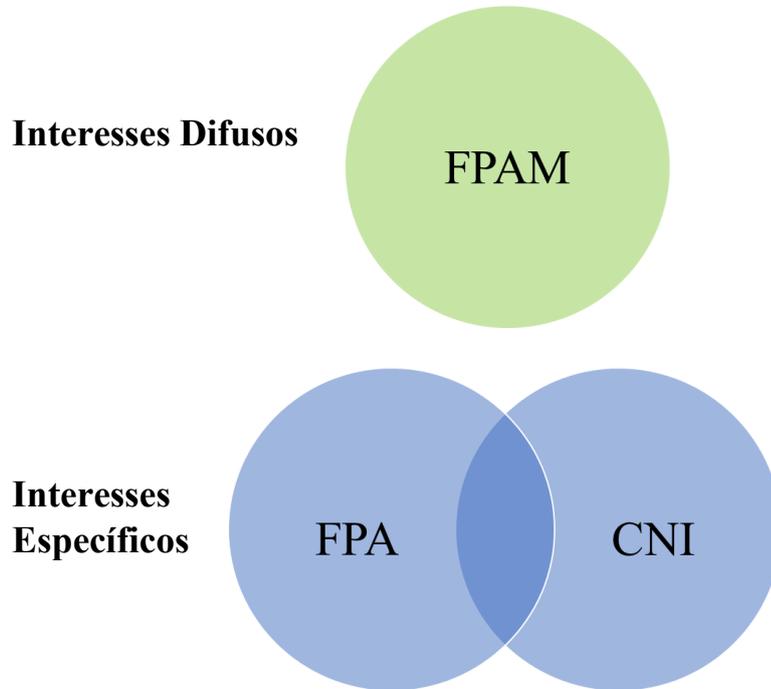
De forma prática, no entendimento da organização do legislativo, os primeiros são representados pela Frente Parlamentar Ambientalista, associados aos movimentos sociais, às organizações não-governamentais (ONGs) ambientalistas, bem como por instituições governamentais atuando em defesa do meio ambiente. Os interesses específicos são representados pela Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) e a Confederação Nacional da Indústria (CNI), por tratarem de grupos que se posicionam e estão diretamente ligados ao empresariado, ao agronegócio e à mineração.

Nesta perspectiva, os interesses difusos se alinham em uma lógica preservacionista (e, também, a socioambientalista, considerando o uso pelas comunidades tradicionais) e os interesses específicos na lógica conservacionista. No entanto, cabe ressaltar que essa perspectiva apenas dará direcionamento para agrupar os interesses, uma vez que, ao longo da pesquisa podemos identificar posicionamentos contrários a essa lógica. De todo modo, o modelo será utilizado como guia para identificar os interesses predominantes em cada PL em que os grupos se posicionaram.

Partindo da hipótese de que dois interesses antagônicos atuam, a Figura 3 apresenta um diagrama para representar o posicionamento contrário e favorável que os PLs podem ter dos grupos analisados, onde: de um lado temos o conjunto representando os interesses difusos com a FPAM, e do outro o conjunto com representantes dos específicos, com a FPA e CNI. Na

intersecção são os PLs onde ambos se posicionam em comum ($FPA \cap CNI$), seja contrário ou favorável.

Figura 3 – Diagrama de Venn para representar o posicionamento dos grupos difusos e específicos nos PLs



Fonte: Elaboração do Autor.

Definindo o Sucesso Legislativo

Primeiramente, cabe destacar que medir o sucesso é diferente de medir a influência. Sucesso é quando um objetivo do grupo é incorporado em uma decisão, ou seja, inserido nas proposições por conta de sua intervenção ou ação de lobby no processo legislativo (Mahoney, 2007). Já a influência é entendida como a capacidade de um ator de moldar uma decisão de acordo com suas preferências (Dür, 2008, p. 561). Entender a influência é mais complexo, uma vez que não se pode usar nenhum fator isolado para explicar que um grupo/ator influenciou (March, 1955).

No entanto, de acordo com Mahoney (2007), medir o sucesso e seus determinantes pode indicar melhor o processo de influência, sendo, possivelmente, um dos fatores explicativos no resultado de uma política. O sucesso pode ser avaliado ao comparar os objetivos dos grupos com o resultado final da política, levando em consideração as metas declaradas pelos grupos, as questões contextuais e os dados obtidos por meio de entrevistas com os atores envolvidos.

Este pode ser mensurado usando uma escala ordinal de: não atingiu nenhum de seus objetivos, atingiu alguns de seus objetivos, atingiu plenamente sua meta (Mahoney, 2007). No entanto, a depender dos objetivos e estratégias, os grupos podem agir no sentido de manter o *status quo* de uma proposição (Mancuso, 2007).

Na literatura, a principal dificuldade atribuída em tentar estimar a influência do lobby sobre o comportamento de um parlamentar é que não é só o lobby que pode estar associado ao comportamento, e sim outras múltiplas influências (Santos, 2011). Tentando superar essa dificuldade, a partir da mensuração do sucesso e insucesso do setor industrial, a solução metodológica de Mancuso (2007) foi medir o comportamento apenas em *issues* nas quais se identificou consenso entre os grupos dos industriais, ou seja, quando os interesses forem coletivos e unificados em torno das proposições de seus interesses. Sendo esse mensurado considerando as proposições que foram votadas da Agenda Legislativa da Indústria (ALI), que é o documento que apresenta a posição do setor da Indústria sobre as proposições em tramitação no Congresso.

De forma geral, no Congresso Nacional os grupos podem atuar condicionados por instâncias e ritos procedimentais, como apresentação de emendas, requerimentos etc. (Taglialegna; Carvalho, 2006), lobby nas Comissões (Santos, 2011, 2014^a), por meio das audiências públicas (Cesário, 2016a; 2016b; Resende; 2017), por preferências em matérias a partir da ideologia partidária dos atores políticos (Cabral, 2007), onde os líderes partidários podem ser alvo de lobby (Mancuso, 2007), nas frentes parlamentares (Taglialegna; Carvalho, 2006; Coradini, 2010) e, por fim, através do alinhamento com o Poder Executivo (Borges *et al.*, 2020). Por conta dessas diversas perspectivas mobilizadas na literatura, é necessário, primeiramente, se entender as características dos grupos que serão analisadas, que segue no próximo tópico.

2.3 Sobre os grupos de interesse no parlamento

As Frentes Parlamentares

As Frentes Parlamentares foram estabelecidas formalmente a partir do ato nº69 da Mesa da Câmara dos Deputados¹², em 10/11/2005, e são definidas, em seu art. 2º, como “associação suprapartidária de pelo menos um terço de membros do Poder Legislativo Federal, destinada a promover o aprimoramento da legislação federal sobre determinado setor da sociedade”. Antes desse ato, as frentes eram estabelecidas informalmente e na legislatura de 2003 a 2007 houve um crescimento considerável, mesmo que informalmente, com um total de 148 frentes (Coradini, 2010, p. 244). Esses números variaram ao longo do tempo e atualmente, na 56ª legislatura, observa-se um grande número de frentes, com um total de 347 registradas¹³. Ou seja, “[...] os parlamentares reúnem-se cada vez mais em torno de agendas semelhantes que movem seus interesses particulares” (Araújo; Silva, 2016, p. 06).

Coradini (2010, p. 242) aponta que o principal objetivo das frentes é a “formação de espaços de opinião mobilizada”. Neste sentido, argumenta que as relações mais presentes nos objetivos das frentes se define como a “intermediação entre os grupos de interesse envolvidos e o espaço político, seja no âmbito do Parlamento ou do governo e, em segundo lugar, às atividades de expertise” (Coradini, 2010, p. 243).

É importante assinalar a diferença entre frentes temáticas e bancadas temáticas suprapartidárias. A primeira diferença apontada por Araújo e Silva, (2016, p. 11) é de que a segunda não possui registro formal e possui maior âmbito para atuar e agregar membros de diferentes frentes, com uma diversidade de agendas específicas, mas que fazem parte de um eixo temático maior. Como exemplo, os autores trazem a relação da FPA com a Bancada Ruralista, considerando que os membros da frente fazem parte dessa bancada, mas que ela não equivale a bancada, uma vez que há diversas frentes com temas sobre agricultura e pecuária, que podem se articular ou entrar em conflito em relação a alguma questão.

Aproveitando o debate da diferença de representação, cabe pontuar outra diferença relevante para este presente trabalho, que é a diferença entre a FPA e a CNA. A Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) é a entidade sindical de grau superior que congrega

¹² Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2005/atodamesa-69-10-novembro-2005-539350-publicacaooriginal-37793-cd-mesa.html>. Acesso em: 31 mar. 2022.

¹³ Dados das Frentes Parlamentares da 56ª legislatura. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/deputado/frentes.asp>. Acesso em 13 abr. 2022.

as representações (associações e lideranças políticas e rurais) do setor e que existe formalmente desde 1964, de acordo com seu estatuto¹⁴. Em seu estudo baseado na análise de redes, Resende (2018) apresentou dados das audiências públicas das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados (53ª e 54ª legislatura), onde consta a CNA como uma das mais participativas e centrais do setor de interesses organizados da sociedade (111 participações), o que demonstra sua ativa mobilização nos espaços decisórios.

Por sua vez, a FPA é uma das maiores e mais influentes frentes parlamentares do Congresso Nacional. Esta se origina durante a Assembleia Nacional Constituinte, quando um grupo de parlamentares ligados ao setor agropecuário se uniram, por meio da Frente Ampla Ruralista, visando garantir os interesses do setor no texto constitucional (FPA, 2022). Até 1994 essa organização se manteve informalmente e, em 1995 foi fundada a Frente Parlamentar da Agricultura, que passou por mudanças em 2002, quando se tornou a Frente Parlamentar de Apoio à Agropecuária e; em 2008 tornou-se a conhecida então Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), em adequação ao ato nº 69 da Mesa da Câmara dos Deputados, conforme descrita em sua plataforma (FPA, 2022). De acordo com a própria frente:

Nos últimos anos, a Frente Parlamentar tem se destacado nos trabalhos do Congresso Nacional. De composição pluripartidária e reunindo mais de 200 parlamentares, a bancada tem sido um exemplo de grupo de interesse e de pressão bem sucedido. É considerada a mais influente nas discussões, articulações e negociações de políticas públicas no âmbito do Poder Legislativo (FPA, 2022).

Quanto a sua atuação, Silva (2019), buscando mensurar o sucesso político do setor agropecuário no Congresso Nacional, através da FPA, identificou que o sucesso da frente supera o insucesso, principalmente em defesa do status quo, representando, assim, um sucesso defensivo. Neste sentido, os indícios de influência, apontados pelo autor, são: 1) maioria das tramitações encerradas alinhadas com as preferências do setor; 2) crescimento da taxa de sucesso ao longo do tempo em consonância à profissionalização das atividades de representação de interesse nos espaços decisórios; 3) de um lado, o crescimento da taxa de ganho alinhado com o grau de prioridade, do outro, a redução da taxa de alívio.

A Frente Parlamentar Ambientalista (FPAM) ainda é pouco estudada pela Ciência Política brasileira, mas é relevante pela sua atuação na defesa das questões ambientais no Congresso Nacional. Desde a Assembleia Nacional Constituinte já havia uma organização de

¹⁴ Estatuto disponível em: https://www.cnabrazil.org.br/assets/arquivos/estatico/estatuto_cna.pdf. Acesso em: 13 abr. 2022.

parlamentares na denominada “Frente Verde” e “apesar dos fortes vínculos que mantém com organizações que atuam em diversas frentes relacionadas ao meio ambiente, teve suas origens demarcadas dentro do próprio Congresso” (Araújo; Silva, 2016, p. 23).

A FPAM foi criada, formalmente, em fevereiro de 2007, após um manifesto assinado por diversos parlamentares. Atualmente é organizada nos seguintes grupos de trabalho temáticos, que possuem coordenadores: Água, Bem-Estar dos Animais, Cerrado e Caatinga, Clima, Energias Renováveis e Biocombustíveis, Empresas, Florestas e Biodiversidade, GT-Mar – Uso e Conservação Marinha, Questões Urbanas, Responsabilidade Ambiental e Instrumentos Econômicos e Resíduos Sólidos (FPAM, 2022).

Quanto à atuação da FPAM, destaca-se a participação formalizada de diversas organizações não governamentais, que acompanham os grupos de trabalho, o que faz com que a considerem analiticamente de “advocacy ampla e endógena” (Araújo; Silva, 2016, p. 24). Além disso, o conflito direto entre a FPAM e a FPA reforça o argumento de que estas atuam com interesses opostos, como no caso da produção legislativa da Lei Florestal (Lei 12.651/2012), onde: “nesse processo, os dois polos principais em disputa foram, de um lado, a Frente Parlamentar Ambientalista e as organizações não governamentais ambientalistas ligadas a ela e, de outro, a bancada ruralista, especialmente a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), e seus aliados” (Araújo; Testa; Silva, 2015, p. 12).

Por fim, ao verificar o nível de visibilidade política das frentes parlamentares na Câmara dos Deputados, especialmente na 54ª Legislatura, Araújo, Testa e Silva (2015, p. 6-8), mediante o uso de um índice que captura as buscas e as notícias na internet, apresentam a FPA e FPAM como uma das frentes com índices mais elevados, o que reforça a relevância política das duas.

Além das características apresentadas sobre a atuação no Congresso Nacional, ambas as frentes apresentam os seus posicionamentos políticos nas suas respectivas plataformas, o que ajuda na identificação das proposições de seus interesses, além de aumentar a possibilidade de comparar os resultados da atuação política, ao mensurar o sucesso legislativo (item explorado na metodologia).

A Confederação Nacional da Indústria – CNI

A Confederação Nacional da Indústria (CNI) é uma organização criada em 1938 para representar os interesses do empresariado industrial do Brasil, com especial atenção às demandas pelo fortalecimento da setor industrial e a redução do Custo Brasil – expressão usada para representar os fatores que prejudicam a competitividade nacional contra empresas de outros países (Mancuso, 2004, p. 505) De acordo com a CNI: “Reduzir o Custo Brasil significa atuar sobre os fatores de competitividade de natureza sistêmica, que exigem uma ação coordenada da sociedade, com a liderança do Executivo e do Congresso” (CNI, 1995, p. 13).

A CNI é a entidade de cúpula que viabiliza a organização dos interesses coletivos do setor empresarial e os representa junto aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, em defesa de políticas públicas que favoreçam o desenvolvimento do setor. Com o processo de redemocratização no Brasil e o fortalecimento do poder legislativo, entre 1980 e 1990, a CNI passou por um processo de inovação e sua atuação política tornou-se uma ação especializada e coordenada pela Coordenadoria de Assuntos Legislativos (COAL). Esta Coordenadoria desenvolve um conjunto de atividades como acompanhamento dos trabalhos legislativos, divulgação de informações sobre os projetos de lei em tramitação, sendo o seu objetivo influenciar na aprovação de projetos que sejam convergentes com os interesses do empresariado industrial ou na rejeição daqueles que ameacem os seus interesses (Cabral, 2007). Conforme argumentos de Diniz (2004) e Mancuso (2004), a criação da COAL representa uma inovação institucional no âmbito da CNI, que torna a atuação política, especialmente em processos de produção legislativa, uma ação altamente especializada. Além disso, torna público e oficial o lobby do empresariado industrial junto ao Congresso Nacional, especialmente a partir de 1996, quando passa a ser elaborada e publicizada a Agenda Legislativa da Indústria.

Desde 1996, a CNI disponibiliza a “Agenda Legislativa da Indústria”, que é um documento em que se apresentam os posicionamentos do setor para as proposições em tramitação no Congresso Nacional, coordenada pela rede de organizações empresariais (RedIndústria), que é composta pelas federações da indústria de cada estado e do distrito federal, além das associações setoriais (Mancuso, 2004, p. 511-512).

Na literatura da Ciência Política brasileira, o setor empresarial é um dos mais estudados grupos de interesse com atuação no legislativo, por conta do grau de organização e sua atuação por meio do lobby, especialmente nas políticas econômicas regulatórias que afetam o setor

(Diniz; BOSCHI, 1999; Mancuso, 2004, Santos, 2011). Quanto aos resultados da atuação da CNI, Mancuso (2007), baseado nos posicionamentos da Agenda Legislativa da Indústria, demonstrou a predominância de sucesso para a redução do Custo Brasil, sobretudo na manutenção do status quo. Do mesmo modo, Santos (2011) ressalta a força do setor, mas pontua que o sucesso legislativo se dá em certas condições, como no âmbito das Comissões que é mais eficiente do que quando uma proposição vai ao Plenário.

Para fins deste trabalho, a CNI é tão relevante quanto as frentes parlamentares, anteriormente descritas especialmente porque a CNI consolida um conjunto de representações em defesa dos interesses do setor industrial, que podem ser afetados por uma legislação ambiental de caráter regulatória, como é o caso da Lei do SNUC, objeto de estudo desta tese. Ademais, a CNI publiciza os seus posicionamentos referentes às proposições convergentes e divergentes aos interesses do setor, o que permite analisar e identificar como e onde se tem sucesso legislativo.

3. METODOLOGIA

A metodologia empregada contempla uma abordagem qualitativa de estudo de caso considerando como unidades de análise os Projetos de Lei (PLs) do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal) que visam alterar a Lei 9.985/2000 – SNUC. Assim, empregamos o *process-tracing* como principal método, tendo como principais técnicas de coleta dos dados: pesquisa bibliográfica, análise documental e análise de conteúdo.

A pesquisa bibliográfica contempla o levantamento de estudos publicados em livros e artigos, além de teses e dissertações, que tratam dos grupos de interesse analisados, lobby, áreas protegidas, unidades de conservação e política ambiental. A análise documental contempla o levantamento de todo o processo legislativo, considerando os documentos produzidos na Câmara e Senado, ao longo da tramitação dos projetos de lei. Para a análise dos documentos, foi utilizada a análise de conteúdo conforme o modelo proposto por Bardin (2016).

O objetivo da análise documental é a representação condensada da informação, para consulta e armazenamento; o da análise de conteúdo é a manipulação de mensagens (conteúdo e expressão desse conteúdo) para evidenciar os indicadores que permitam inferir sobre outra realidade que não o da mensagem (Bardin, 2016, p. 52).

Quanto ao marco temporal, buscou-se cobrir todo o período de tramitação de propostas de alteração da lei do SNUC (2000-2021). Duas razões justificam a escolha desse horizonte temporal:

1 – O ano de 2000 é quando o PL 2892/1992 foi transformado na Lei 9.985/2000, que institui o SNUC, sancionado em 18 de julho do mesmo ano.

2 – O ano de 2021 corresponde ao terceiro ano concluído do governo de Jair Bolsonaro, que, notadamente, investiu na desconstrução da política ambiental do Brasil, mediante o uso de diversas medidas. Tais medidas incluíram o corte no orçamento destinado à fiscalização ambiental, intervenção em unidades de conservação¹⁵, dentre outras, que, respectivamente, mobilizaram o Congresso Nacional por forças contrárias a essas ações, como é o caso de grupos ambientalistas (Araújo, 2020).

¹⁵ Disponível em: <https://www.oeco.org.br/colunas/unidades-de-conservacao-na-mira-presidencial/>. Acesso em: 22 abr. 2020.

Ressalta-se que, para a metodologia utilizada (*process-tracing*), o grau de confiança nas hipóteses aumenta quando se tem evidências para elas (Cunha; Araújo, 2018, p. 58)¹⁶, o que é fundamental para produzir inferências válidas, sobretudo em estudos de caso (King; Keohane; Verba, 1994). Além disso, é necessário ressaltar que as observações não são equivalentes às evidências, uma vez que “para que observações sejam consideradas evidências, elas devem ser avaliadas a partir do conhecimento contextual sobre o caso em estudo” (Cunha; Araújo, 2018, p. 60).

3.1 Fonte de dados

Para o estudo em questão, a partir da análise da produção legislativa pode-se entender as perspectivas de grupos de interesses organizados que atuaram no processo de alteração das proposições selecionadas. Para isso, foi necessário coletar um conjunto de dados relativos aos referidos processos. Assim, inicialmente, baseando-se em pesquisa documental propôs-se reconstituir todo o processo legislativo das propostas de alterações na Lei do SNUC, pós-implantação, a partir dos dados disponíveis nos portais da Câmara dos Deputados¹⁷ e do Senado Federal¹⁸, considerando os Projetos Legislativos (PLs) que tramitaram no período de 2000-2021. Tais proposições foram levantadas mediante pesquisa do termo chave “unidade de conservação”, que permitiu identificar as proposições relacionadas ao tema.

Na Câmara dos Deputados, a pesquisa do termo chave identificou 718 PLs, entre as propostas de alterações na lei SNUC e outras relacionadas. A busca considerou todo o período das legislaturas disponíveis (1987-2020)¹⁹, porém, foram selecionados apenas os PLs de alteração da referida lei para o período de 2000-2020. A seleção foi feita mediante leitura da

¹⁶ Para Cunha e Araújo (2018, p. 58): “Na aplicação do método, o pesquisador desenvolve uma teoria acerca de um mecanismo que hipoteticamente pode explicar o resultado, conforme conhecimentos produzidos anteriormente. Ele verifica se as evidências observadas confirmam a existência de cada parte do mecanismo descrito nas teorias (probabilidade anterior) e analisa a validade de cada uma delas, procurando verificar a probabilidade de elas explicarem o resultado ou não, em detrimento de hipóteses alternativas (probabilidade de encontrar evidências). Portanto, o grau de confiança na hipótese aumenta na medida em que se coletam e se avaliam as evidências, podendo uma das peças de evidência ter um peso maior do que outras na construção dessa confiança”.

¹⁷ Site da Câmara dos Deputados: <https://www.camara.leg.br/>.

¹⁸ Site do Senado Federal: <http://www.senado.gov.br/>.

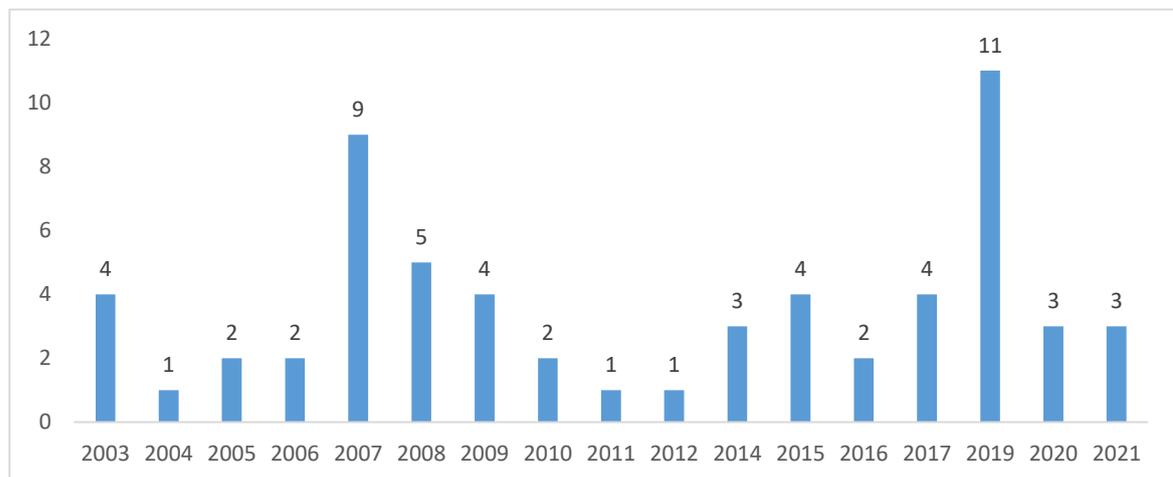
¹⁹ Os dados foram baixados no formato Excel, a partir do Sistema de Informações Legislativas - Câmara dos Deputados, no dia 28/12/2020 às 23h12min.

ementa de cada proposição, o que resultou em apenas 52 PLs, sendo que três foram retirados²⁰, restando 49 PLs. Para o Senado Federal, foram feitas duas buscas, mediante uso dos filtros²¹, para o período de 01/01/2000 a 31/12/2020, considerando os Projetos de Lei do Senado (PLS) e Projetos de Lei (PL) com 26 proposições encontradas, o que resultou em 9 proposições relacionadas às alterações analisadas nesta tese (Apêndice I - 0).

Posteriormente, visando ampliar o período de análise e abranger mais um ano de legislatura concluída, se atualizou a base para o ano de 2021 com a mesma busca do termo chave. No entanto, para o Senado Federal não se localizou, nesse ano, nenhum Projeto de Lei destinado à alteração da Lei SNUC. Para a Câmara dos Deputados a busca encontrou 45 PLs²², dos quais, apenas 03 se relacionam com as alterações definidas no estudo, que foram somados aos 58 anteriores, resultando em 61 proposições (Apêndice I - 0).

A Figura 4, a seguir, apresenta a distribuição dos PLs por ano, onde se observa que não foram apresentadas propostas de alteração nos anos de 2000 e 2001, tendo iniciado em 2003 e os anos de 2007 e 2019 se destacam como maior número de propostas: 09 e 11, respectivamente.

Figura 4 – Distribuição do nº do total de PLs de alteração da Lei SNUC, da Câmara e Senado, segundo o ano de apresentação (2003 – 2021)



²⁰ PLs 5367/2009 e 6732/2010 (Tratam de proposições de alteração em diversas leis e o SNUC é apenas uma parte. Foram retiradas por incorporarem muitos interesses, o que dificulta identificar apenas o relacionado ao SNUC); e PL 2297/2019 (Se trata do mesmo PL 2289/2019, mas com numeração diferente. Portanto, foi escolhido o último por ter tido uma decisão, que foi a apensação).

²¹ Os dados foram baixados no formato PDF, a partir da pesquisa das matérias do Senado Federal, no dia 28/10/2020 às 14h38min, para os PLs e no dia 29/12/2020, às 14h58min para os PLSs.

²² Os dados foram baixados no formato Excel, a partir do Sistema de Informações Legislativas - Câmara dos Deputados no dia 05/01/2022 às 10h09min.

Fonte: Elaboração do Autor.

Para cada proposição identificou-se, ao longo da tramitação: autor da proposição, relator e presidente da comissão, autores de projetos apensados, autores de emendas de comissão e plenária, dossiês legislativos, apresentação de projetos substitutivos, pareceres, votações em plenária, votos em separado, requerimentos, participação de representações em audiências públicas, etc. Além do levantamento desses dados, outro procedimento metodológico foi adotado, a fim de subsidiar a análise qualitativa: levantamento documental dos diários da Câmara dos Deputados²³ e dos diários, relatórios mensais e anais do Senado Federal²⁴.

Para a análise dos dados secundários foi necessário identificar o perfil dos parlamentares que participaram dos processos legislativos e verificar que frentes parlamentares representavam. Tais dados foram identificados a partir da Radiografia do Novo Congresso, elaborado pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), referente a cada legislatura (1991-2023), e dos relatórios da Câmara dos Deputados (Apêndice IX - 0).

Em relação à questão da relevância pública de cada proposta legislativa, a análise baseia-se no trabalho de Junk (2015), que adota como procedimento de pesquisa a busca em todos os artigos de jornais, mediante o uso de palavras-chaves referentes à cada questão política trabalhada. Para o presente trabalho, utilizamos de busca no Google das principais notícias encontradas para cada proposição selecionada, para o estudo em profundidade. Quanto ao recorte temporal, a busca foi feita para o período de tramitação da proposta legislativa, a partir do número do Projeto de Lei, considerando o período em que este tramitou, utilizando-se da ferramenta de busca com intervalo personalizado, apenas nas três primeiras páginas de busca.

Visando identificar os posicionamentos públicos dos grupos de interesse em relação às proposições, foram selecionados três grupos que se posicionam coletivamente, que são: a Frente Parlamentar Ambientalista (FPAM)²⁵ e a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA)²⁶, que

²³ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/diariosdacamara>.

²⁴ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes>.

²⁵ A FPAM se manifesta através do “Observatório de Leis”, que é a plataforma vinculada à Frente Parlamentar Ambientalista, por onde se organizam as proposições em tramitação no Congresso Nacional, para temáticas relacionadas ao meio ambiente, e se insere a posição da frente para cada proposição (<https://www.frenteambientalista.com/observatorio-de-leis/>).

²⁶ A FPA dispõe na sua plataforma a sua orientação para cada proposição de seu interesse que tramita no Congresso Nacional (<https://fpagropecuaria.org.br/>).

representam interesses opostos, para nossa hipótese inicial, e mantém uma plataforma com o acompanhamento das proposições e seus respectivos posicionamentos. O terceiro grupo é a Confederação Nacional da Indústria (CNI), que desde a década de 1990 se organiza por meio de uma rede de entidades industriais e elabora anualmente a Agenda Legislativa da Indústria (ALI), que é um documento onde se posicionam sobre as proposições legislativas que impactam o setor ou na redução do Custo Brasil (Mancuso, 2007). Nesse sentido, em nosso estudo, a FPAM representa os interesses difusos, enquanto a FPA e a CNI os específicos. Para cada proposição selecionada, com posicionamento, foi realizada uma análise em profundidade, que consistiu em observar a sequência de eventos relevantes e conectados para gerar o resultado (Falleti, 2016 *apud* Cunha; Araújo, 2018, p. 42).

3.2 Mensurando o sucesso a partir do *process-tracing*

Para os estudos de grupos de interesses, diversas abordagens metodológicas foram sendo incorporadas visando mensurar a influência de grupos de interesses, entre elas, Dür (2008) aponta três abordagens: (i) o *process tracing*, (ii) a avaliação da “influência atribuída”; e (iii) medição do grau de obtenção de preferência. Devido à natureza dos dados e as limitações do método, o *process tracing* é mais indicado para estudos com N pequeno, uma vez que é possível ter um conhecimento razoável de quase todos os fatores que influenciam uma decisão política (Dür, 2008).

O *process tracing* busca rastrear as ligações entre possíveis causas e os resultados observados a partir de diversas fontes (documentos, entrevistas etc.), ou seja, busca identificar se o processo causal de uma teoria evidente nas variáveis de um caso, assim como pode gerar novas variáveis ou hipóteses a partir do que foi observado na situação em questão (George; Bennett, 2005). Dito de outra forma “A essência da pesquisa do *process-tracing* é que os estudiosos querem ir além da simples identificação de correlações entre variáveis independentes (Xs) e resultados (Ys)” (Beach; Pedersen, 2013, p. 1, tradução nossa).

Contudo King, Keohane e Verba (1994, p. 228) questionam o *process-tracing* por não ser capaz de produzir fortes inferências causais que, pelo fato de ter muitas observações, mais de um mecanismo pode ser ativado e dentro de cada um e assim as variáveis explicativas podem não ser observadas. No entanto, os autores ressaltam a importância do método, uma vez que a busca por mecanismos causais fornece observações que podem refutar a hipótese, assim:

Essa abordagem também pode permitir ao pesquisador desenvolver algumas generalizações descritivas sobre a frequência com que cada mecanismo causal potencial é ativado; e essas generalizações descritivas podem fornecer a base para a análise posterior dos mecanismos causais vinculados e as condições sob as quais cada um provavelmente será desativado (King; Keohane; Verba, 1994, p. 228, tradução nossa).

De acordo com Beach e Pedersen (2013, p. 11), existem três formas de se utilizar o *process-tracing* como método, considerando objetivos distintos: **1) testar teoria**, quando se supõe que um mecanismo esteja presente no caso e o objetivo é avaliar o mecanismo causal pelo qual X contribui para produzir Y; **2) construir teorias**, quando se busca construir uma teoria sobre o mecanismo causal desconhecidos entre X e Y e que possa ser generalizada para um dado fenômeno em uma população; e **3) explicar o resultado de um caso específico**, quando se busca criar uma explicação suficiente de um resultado específico em vez dos seus mecanismos para construir ou testar teoria.

Considerando as três formas de utilização do *process-tracing*, definidas por Beach e Pedersen (2013), o presente estudo se detém na terceira (*explaining-outcomes*), buscando, assim, explicar o resultado das proposições legislativas, selecionadas na Câmara dos Deputados e Senado Federal, a partir dos mecanismos de atuação dos grupos.

Para medir a influência dos grupos de interesse usando o *process-tracing*, conforme destaque feito por Dür (2008, p. 562), examinam-se as preferências, as tentativas de influência, o acesso aos tomadores de decisão, as respostas destes às tentativas de influência e, por fim, o grau em que as preferências dos grupos são refletidas nos resultados.

Mesmo com suas limitações, conforme destacado por Dür (2008, p. 562), o *process tracing* é uma abordagem usada com muita frequência na União Europeia, desde a década de 1990, especificamente para medir a influência de grupos de interesse, como o estudo de Cowles (1995) que analisou a influência dos grupos empresariais em um projeto do ano de 1992, na Europa, acerca dos programas de mercado único (*single market programme*). Nesse estudo, o autor apresenta uma análise sistemática de todos os atores envolvidos, em especial a *European Round Table of Industrialists (ERT)*, contrastando com as teorias tradicionais (neofuncionalismo e intergovernamentalismo) e conclui que elas não conseguem captar o papel político dos atores não estatais na formulação de políticas regulatórias. Assim, o autor defende que a ERT foi a grande responsável pela definição da agenda do programa do mercado único, sendo, assim, o principal mecanismo causal.

Em estudos mais atuais, como uma das principais referências desta tese, Rasmussen (2012, 2015) utiliza método de *process-tracing* partindo de um estudo de caso qualitativo, considerando quatro dossiês legislativos do Parlamento Europeu (PE). Seu objetivo é analisar as condições sob as quais os grupos empresariais moldam os resultados das políticas no PE, contrastando com duas perspectivas da literatura levantada; uma de que o espaço promove um viés empresarial e; outra que nele se promovem interesses difusos, como ambientalistas e consumidores. Como resultado o estudo mostra que os grupos empresariais não dominam a política do PE em geral, e quando dominam em questões específicas, o fazem sob certas condições, como sob uma unidade empresarial nestes espaços ou em propostas de natureza mais técnica.

Em síntese, para o uso do *process tracing*, considerou-se necessário reconstituir todo o processo decisório, de forma detalhada, da atuação do ator político ou grupo, para, assim, concluir em relação à existência de convergência, que aqui será considerada como sucesso legislativo. Essa convergência pode ser mensurada qualitativamente, a partir de uma escala ordinal de Mahoney (2007), considerando: a) não atingiu nenhum de seus objetivos; b) atingiu alguns de seus objetivos e c) atingiu plenamente sua meta. Pode, também, ser analisada quantitativamente, como fez Mancuso (2007), a partir da mensuração do sucesso do setor industrial, medindo o comportamento apenas em *issues* em que se identificou consenso entre os grupos dos industriais, ou seja, quando os interesses forem coletivos e unificados em torno das proposições de seus interesses, considerando as proposições que foram votadas na Agenda Legislativa da Indústria, que é o documento que apresenta a posição do setor da Indústria sobre as proposições em tramitação no Congresso.

O modelo proposto por Mancuso (2007) segue critérios referentes às decisões das proposições legislativas no Congresso Nacional dos interesses do empresariado industrial (Quadro 1). Assim, na construção do modelo o autor parte de cinco modalidades de decisão no processo de tramitação de uma proposição legislativa, que são: 1- *transformada em norma jurídica*; 2- *prejudicada* (quando a proposição perde a oportunidade por causa da decisão referente à outra proposição); 3- *rejeitada* (que pode ocorrer nas comissões com poder terminativo, nos Plenários da Câmara, Senado ou Congresso Nacional); 4- *retirada pelo autor* e 5- *arquivada ao final da legislatura*. Assim, cada modalidade de decisão corresponde a uma posição da indústria em relação a cada proposição, que pode ser: 1- favorável; 2- favorável, com ressalvas; 3- contrária; 4-contrária, com ressalvas.

Quadro 1 – Critérios utilizados para classificar as decisões como sucesso ou insucesso da pressão política da indústria adotada nas proposições legislativas (Mancuso, 2007)

DECISÃO	POSIÇÃO DA INDÚSTRIA NA DELIBERAÇÃO FINAL	RESULTADO
Transformada em norma jurídica	-Favorável	-Sucesso
	-Favorável, com ressalvas	-Sucesso
	-Contrária, com ressalvas	-Insucesso
	-Contrária	-Insucesso
Prejudicada por nova norma jurídica	-Favorável	-Sucesso
	-Favorável, com ressalvas	-Sucesso
	-Contrária, com ressalvas	-Insucesso
	-Contrária	-Insucesso
Rejeitada	-Contrária	-Sucesso
	-Contrária, com ressalvas	-Sucesso
	-Favorável, com ressalvas	-Insucesso
	-Favorável	-Insucesso
Retirada pelo autor	-Contrária	-Sucesso
	-Contrária, com ressalvas	-Sucesso
	-Favorável, com ressalvas	-Insucesso
	-Favorável	-Insucesso
Arquivada ao final da legislatura	-Contrária	-Sucesso
	-Contrária, com ressalvas	-Sucesso
	-Favorável, com ressalvas	-Insucesso
	-Favorável	-Insucesso

Fonte: Reproduzido de Mancuso (2007).

O modelo proposto por Mancuso (2007) tornou-se referência para análises sobre sucesso e insucesso de grupos de interesse no Brasil, sendo utilizado em trabalhos sobre o empresariado industrial, como a Confederação Nacional da Indústria (CNI) (Santos, 2014a). No entanto, tal modelo não é capaz de analisar os mecanismos específicos para o sucesso nas proposições analisadas nesta tese, por conta do grande número, mas aqui será utilizado como parâmetro inicial da pesquisa a partir dos seguintes procedimentos: 1º) identificação do posicionamento dos grupos que se mobilizam como representantes difusos e específicos (FPAM, FPA e CNI);

2º) mensuração da convergência do posicionamento com o resultado da proposição; 3º) Identificação de quem teve sucesso e quem não teve.

No Apêndice III - 0 são apresentadas todas as proposições em relação as quais os grupos de interesse analisados neste estudo se posicionaram, seus respectivos posicionamentos e o resultado (sucesso ou insucesso). A partir desses dados e com o intuito de contribuir na construção de um modelo para análise de proposições ambientais, o *process-tracing* complementa a análise para os mecanismos, pois permite: entender todo o processo legislativo das propostas de alterações do SNUC, identificar os interesses relacionados e verificar a convergência desses interesses com os resultados das proposições legislativas. Para essa análise, foram selecionados apenas os casos relevantes, que serão destacados no próximo item.

Por fim, cabe ressaltar que o *process-tracing* permite identificar outras variáveis relevantes que não estão sendo consideradas em outros estudos, para explicar a natureza causal. Assim, a metodologia aplicada é essencial para buscar explicações alternativas a partir das evidências fornecidas pela investigação, visando apoiar ou não as hipóteses. Porém, como alerta Bennett (2010, p. 219) o “Process tracing is not a panacea for causal inference, as all methods of causal inference are potentially fallible²⁷”, mas se torna uma ferramenta adequada para discriminar as explicações rivais dos casos estudados, a partir das evidências, mesmo quando se envolve inúmeras variáveis.

- Construção do modelo Process Tracing

Dada a definição do método e o alinhamento voltado à explicação dos resultados de um caso específico, em vez dos seus mecanismos para construir ou testar teoria, de acordo com a definição de Beach e Pedersen (2013), cabe definir o modelo. Segundo os autores, nesse modelo o mecanismo causal, é mais amplo do que nos centrados na teoria, por dois motivos (Beach; Pedersen, 2013, p. 19):

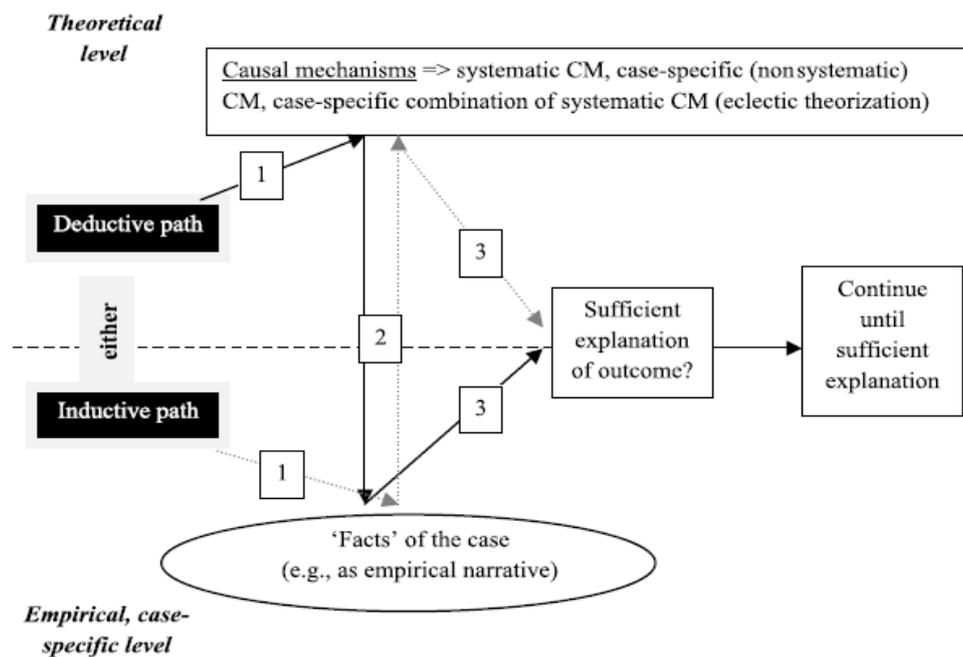
[...] Em primeiro lugar, enquanto as variantes de teste e construção de teoria do rastreamento de processos visam testar/construir mecanismos que são aplicáveis em uma variedade de casos, elaborar uma explicação minimamente suficiente quase sempre requer a combinação de mecanismos em um mecanismo de conglomerado eclético para explicar um resultado histórico. Em segundo lugar, dado que a ambição é centrada no caso e procura criar uma explicação minimamente suficiente de um

²⁷ “O rastreamento do processo não é uma panaceia para a inferência causal, pois todos os métodos de inferência causal são potencialmente falíveis” (Bennett, 2010, p. 219, tradução nossa).

resultado particular, geralmente é necessário incluir partes não sistemáticas no mecanismo causal, definido como um mecanismo específico do caso (Beach; Pedersen, 2013, p. 19, tradução nossa).

Considerando que a explicação de resultados para casos específicos requer que o pesquisador identifique a combinação de mecanismos, inclusive inserindo os elementos não sistemáticos, os autores orientam seu modelo enfatizando os seguintes aspectos (Figura 5):

Figura 5 – *Explaining outcome process tracing* (Beach; Pedersen, 2013)



Fonte: Beach e Pedersen (2013, p. 20).

Desse modo, podem ser seguidos dois caminhos para a melhor possível explicação, o dedutivo e indutivo (Figura 5). O primeiro visa testar teorias alternativas para o caso e quando estas não são suficientes para explicar se utiliza o indutivo a partir das evidências empíricas. Os caminhos do modelo possuem características específicas:

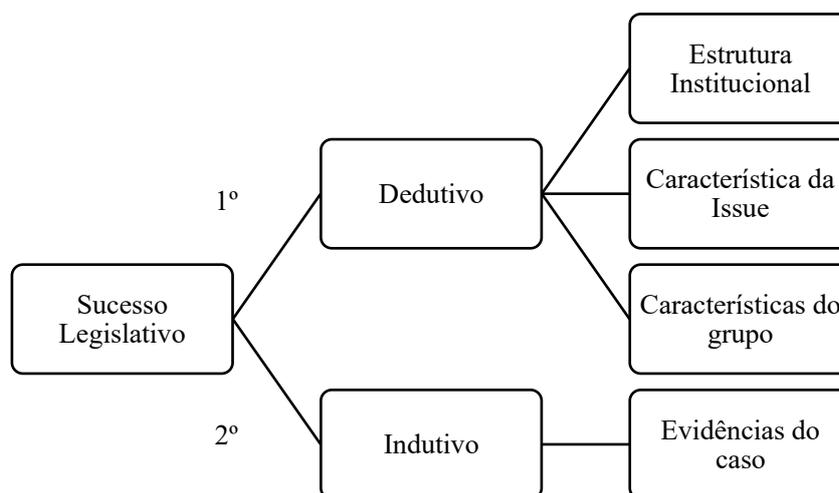
- a) Para o caminho dedutivo: 1) testa-se um mecanismo existente na teoria para saber se ele pode explicar o resultado; 2) desenvolve-se teste empírico avaliados contra o registro empírico; 3) avalia-se se uma explicação suficiente foi desenvolvida.
- b) Para o caminho indutivo parte-se do nível empírico, onde se buscam evidências na tentativa de identificar um mecanismo causal aceitável para produzir o resultado.

De acordo com Mahoney (2007), entender o sucesso ou falha dos grupos exige considerar a estrutura institucional do sistema político, as características da *issue* e as características do grupo, bem como suas estratégias. Do mesmo modo, Rasmussen (2012, 2015) considera em suas hipóteses esses três fatores para a análise de influência dos grupos de interesse empresarial no parlamento europeu. Dada a relevância de considerar esses três fatores, nossa análise parte do caminho dedutivo, em que se definem como:

- I. Estrutura institucional: regras que fundamentam o processo legislativo da Câmara e do Senado quanto ao processo decisório.
- II. Características da *issue*: grau de complexidade, conflito das proposições e relevância pública.
- III. Características do grupo: tipo de interesse representado, tamanho do grupo e formas de atuação nos espaços decisórios.

A Figura 6 apresenta os dois caminhos para considerar o sucesso legislativo baseado no modelo de *process-tracing* para explicação de resultados em casos específicos, conforme Beach e Pedersen (2013). O primeiro caminho considera os fatores dados pela teoria analisada, e não sendo suficiente para se explicar o caminho indutivo deve ser utilizado.

Figura 6 – Modelo dos caminhos para análise do sucesso legislativo para alteração do SNUC com o *process-tracing*



Fonte: Elaboração do Autor.

- Seleção de casos para usar o *Process tracing*

Partindo do modelo apresentado, nossa seleção de casos se delimita apenas nas proposições em que grupos se posicionaram, uma vez que, existe dificuldade em se inferir um posicionamento em proposições em que não houve manifestação coletiva e unificada. Assim, consideramos os três grupos tradicionais que atuam, direta ou indiretamente, no Congresso Nacional e que se posicionam por intermédio de suas plataformas (definidos no item 2.3), quais sejam:

- 1) Frente Parlamentar Ambientalista (FPAM);
- 2) Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA);
- 3) Confederação Nacional da Indústria (CNI).

Os dados referentes aos 61 Projetos de Leis selecionados, (Apêndice III - 0) mostram em detalhes em quais projetos os três grupos se posicionaram e o Quadro 2, a seguir, faz a síntese desses números com os posicionamentos favoráveis e contrários.

Quadro 2 – Número e tipo de posicionamento dos grupos nos PLs de alteração da lei SNUC²⁸

GRUPO	FAVORÁVEL/ CONVERGENTE	CONTRÁRIA/ DIVERGENTE	TOTAL
FPAM	04	0	04
FPA	04	03	07
CNI	03	03	06 ²⁹
TOTAL	11	06	17

Fonte: Elaboração do Autor.

Vê-se que a FPAM se posicionou em 13 proposições, sendo que: 9 encontram-se em situação de Indefinidos (313/2020; 531/2020; 3903/2019; 5822/2019; 984/2019; 7182/2014; 2068/2007; 5174/2019 e 1553/2019) e 04 Favoráveis (2001/2019; 2917/2008; 2915/2008 e 2108/2007). No entanto, a posição “indefinido”, embora seja interpretada como se o PL não fosse de interesse do grupo, ou que ainda esteja em análise, não pode ser utilizado para mensurar

²⁸ Dos 13 PLs, 03 tiveram mudanças no posicionamento, ao longo do tempo analisado, porém, dois se mantiveram com o posicionamento “convergente” mudando apenas para “convergente com ressalvas” e em um (PL 1553/2019) houve mudança geral no posicionamento de “convergente com ressalvas” para “divergente com ressalvas”, o que foi contado duas vezes no Quadro.

o seu sucesso por não ser um posicionamento que possa estar em conflito. Sendo assim, se reduziu para apenas 04 casos em que a frente se posicionou como favorável.

A FPA se posicionou em relação a 7 proposições³⁰, sendo: 04 favoráveis ao projeto (1205/2019, 5370/2016, 5624/2019 e 1553/2019) e 3 contrários (2001/2019, 8631/2017 e 5174/2019). A CNI, por sua vez, se posicionou em relação a 6 proposições, sendo necessário descrever três, que tiveram mudanças no posicionamento no período de tramitação, assim teremos: 02 divergentes (8631/2017 e 855/2011) e 01 convergente (266/2007), estes sem mudanças. Para o PL 2068/2007 o posicionamento era convergente (ALI 2009 e 2010) e mudou para convergente com ressalvas (ALI 2011). No PL 1553/2019 houve mudança geral no posicionamento, uma vez que era convergente com ressalvas (ALI 2020) e se transformou em divergente com ressalvas (ALI 2021). Para o PL 266/2007 o posicionamento era convergente (nas ALI de 2008 a 2012) e convergente com ressalvas (2013 a 2015), no entanto, houve 03 PLs apensados (3729/2012, 717/2007 e 453/2007), que estão em nossa amostra de 61 proposições. Porém, esses três projetos apensados não serão aqui considerados, por conta da posição da CNI não ter sido exclusivamente a eles.

³⁰ O PL 313/2020 se encontra em análise pela assessoria técnica e não foi considerado. Disponível em: <https://fpagropecuaria.org.br/2021/05/24/agenda-da-camara-24-a-28-de-maio/>. Acesso em 11 mar. 2022.

4 IDENTIFICANDO OS PROCESSOS LEGISLATIVOS E ATORES

O SNUC como principal legislação responsável pela gestão das Ucs atrai interesses diversos e, nesse sentido, as duas casas do parlamento tornam-se espaços de disputa em que os grupos de interesse se mobilizam, com representação em torno das temáticas de seus interesses, como mostram os estudos que buscam identificá-los (Santos, 2014b; Cesário, 2016; Resende, 2018).

Neste quarto capítulo da tese, nos dedicamos a apresentar esse cenário composto por representantes de interesses organizados, considerando uma descrição geral das 61 proposições analisadas, os parlamentares e representantes de grupos que participaram dos processos legislativos. Os dados e os argumentos aqui apresentados voltam-se a responder quais os atores mais atuantes no processo de tramitação de cada proposição legislativa e quais foram as modificações sugeridas por eles? As respostas a essa pergunta guardam relação com o primeiro objetivo específico do estudo: identificar os atores que atuam como representantes de interesses organizados em processos legislativos da Câmara e do Senado.

Antes da identificação dos atores que atuaram nos processos legislativos, entende-se como necessária a identificação das questões pautadas e dos atores que mobilizam essas ações. Portanto, na primeira parte deste capítulo discutiremos a natureza dessas proposições, que corresponde ao que está sendo pautado como proposta de alteração, considerando a distribuição nas duas casas. Na segunda parte discutiremos o perfil dos parlamentares, autores das propostas, representantes das frentes parlamentares em análise. Por fim, discutiremos as proposições em relação às quais ocorreram audiências públicas, com a identificação dos grupos que tiveram representantes entre os participantes.

4.1 Natureza das proposições objetos da pressão de grupos de interesse

De acordo com a tipologia clássica, elaborada por Lowi (*apud* Souza, 2007), as políticas públicas podem ser de quatro tipos:

- O primeiro modelo é das políticas distributivas, que consideram que as ações do governo destinam-se a apenas determinados grupos, que geram impactos individuais em relação ao universal.
- O segundo modelo é o das políticas regulatórias, que estão limitados à burocracia e obrigatoriedade, que acabam sendo mais visíveis ao público.

- O terceiro modelo é das redistributivas, que já envolvem o maior número de pessoas, são políticas mais universais, como exemplo a reforma agrária e o sistema tributário.
- O quarto modelo são as constitutivas, que consideram as normas e procedimentos sobre as quais devem ser formuladas as políticas públicas.

No Congresso Nacional brasileiro as temáticas são variadas, no entanto, para os trabalhos sobre grupos de interesses os estudos versam mais sobre o segundo modelo, para as questões regulatórias que afetam o grupo, como é o caso dos trabalhos sobre o empresariado industrial (Mancuso, 2007; Santos, 2011), sobre a lei da biossegurança (Taglialegna; Carvalho, 2006), ou sobre o empresariado industrial no processo de produção da regulação ambiental (Cabral, 2007), entre outros. Todavia, quando olhamos para as políticas ambientais, as questões já são multidimensionais, por conta do caráter difuso dessas políticas, que são capazes de incluir diversos interesses, que vão desde os interesses da indústria, do agronegócio, das populações tradicionais ou dos ambientalistas.

Para o caso em análise, as proposições do SNUC, que são do tipo regulatória, apresentam diversas questões que podem incluir interesses de um ou mais grupos, a depender do que está sendo pautado. A Lei Nº 9.985/2000 (SNUC) se organiza em 60 artigos, sendo alguns vetados ou retirados parcialmente ao longo do processo de tramitação ou posteriormente. Além disso, são organizados em sete capítulos que seguem descritos de forma geral:

- I** – Das disposições preliminares (Art. 1º e 2º): Institui o SNUC e apresenta as definições dos conceitos relacionados a ele, como “unidade de conservação”, “proteção integral”, “conservação” etc.
- II** – Do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC (Art. 3º ao 6º): apresenta os objetivos dos SNUC com suas diretrizes, além dos órgãos gestores e suas atribuições.
- III** – Das Categorias de Unidades de Conservação (Art. 7º ao 21º): apresenta os dois grupos de Ucs (Proteção Integral e de Uso Sustentável), com seus objetivos e as categorias que compõem cada grupo.
- IV** – Da Criação, Implantação e Gestão das Unidades de Conservação (Art. 22º ao 36º): apresenta os procedimentos legais para a criação, implantação, alteração e gestão das Ucs.
- V** – Dos Incentivos, Isenções e Penalidades (Art. 37º ao 40º): dispõe sobre as penalidades que resultem de danos para a flora, fauna ou outros atributos das Ucs.
- VI** – Das Reservas da Biosfera (Art. 41º): dispõe sobre o modelo de gestão integrada, participativa e sustentável dos recursos naturais, que é a Reserva de Biosfera.
- VII** – Das Disposições Gerais e Transitórias (Art. 42º ao 60º): dispõe sobre a indenização ou compensação de populações tradicionais, na qual sua permanência em Ucs não seja permitida, além de tratar das terras devolutas e ilhas oceânicas e costeiras.

Considerando a distribuição por títulos na lei SNUC, no Quadro 3, a seguir, podemos ver como as proposições do período de análise são distribuídas. O Título IV é o que possui o maior número de propostas de alteração, com 36 PLs, seguido do Título III e Título VII, com 20 e 9, respectivamente. Quanto à distribuição das casas, é importante notar que dos 09 PLs de autoria do Senado, 8 são de alteração do Título IV e apenas 1 no título III, o que demonstra o foco das duas casas neste item da lei.

Quadro 3 – PLs de alteração da Lei SNUC por título, segundo a autoria (2003 – 2021)

TÍTULO SNUC	PROJETO DE LEI DE ALTERAÇÃO	CASA DE AUTORIA		TOTAL*
		Câmara	Senado	
I	2100/2007; 1681/2003	02	0	02
II	2827/2015; 2917/2008; 4433/2008; 2100/2007	04	0	04
III	2420/2021; 313/2020; 5822/2019; 2289/2019; 984/2019; 5040/2016; 2827/2015; 7709/2014; 8280/2014; 7123/2010; 5722/2009; 4599/2009; 3324/2008; 1962/2007; 2178/2007; 6945/2006; 5222/2005; 1681/2003; 2576/2003; 811/2019 (S)**	19	01	20
IV	717/2021; 1975/2021; 531/2020; 1205/2019; 116/2019; 2001/2019; 8385/2017; 8631/2017; 5370/2016; 772/2015; 1299/2015; 3729/2012; 4433/2008; 2915/2008; 2916/2008; 266/2007; 1962/2007; 2100/2007; 701/2007; 453/2007; 2068/2007; 2042/2007; 2108/2007; 6945/2006; 5477/2005; 4082/2004; 2656/2003; 348/2003; 4551/2020 (S); 5624/2019 (S); 5174/2019 (S); 1553/2019 (S); 97/2017 (S); 595/2015 (S); 176/2010 (S); 483/2009 (S)	28	08	36
V	-	0	0	0
VI	-	0	0	0
VII	2420/2021; 3903/2019; 7129/2017; 7709/2014; 8280/2014; 7182/2014; 855/2011; 4630/2009; 7166/2006	09	0	09
TOTAL		62	09	71

Fonte: Elaboração do Autor.

Nota: (*) 9 PLs possuem alteração em mais de um título, por isso foram contados mais de uma vez nos seus respectivos títulos.

** (S) PLs de autoria do Senado.

Para aprofundar a natureza dessas proposições de alteração nos utilizamos da classificação de Freitas, que usou como unidade de análise o que chamou de “dispositivos”, que

seria a menor unidade de um projeto ou de uma lei, que foram analisados em cada etapa do processo legislativo (Freitas, 2016, p. 53). Assim, esses podem ser classificados em 3 tipos:

- 1 – Aditivos: propõem novo conteúdo a um determinado projeto, ou seja, propõem artigos, incisos, parágrafos, alíneas novas;
- 2 – Modificativos: modificam conteúdo existente no projeto original, ou seja, reformula um determinado artigo de forma que não o descaracterize;
- 3 – Supressivos: suprimem artigos, incisos, alíneas ou parágrafos do projeto original.

Como nossa análise trata de propostas de alteração de uma única lei (SNUC), podemos seguir esse parâmetro para identificar que tipo de alteração o legislativo apresentou com base nos artigos propostos nesses PLs. Portanto, o Quadro 4 apresenta essa distribuição, onde observamos que a maioria é de PLs aditivos (30).

Quadro 4 – Propostas de alteração da lei SNUC por tipo (2003 – 2021)

TIPO	PROJETOS DE LEI	CASA DE AUTORIA		TOTAL
		Câmara	Senado	
Aditivos	717/2021; 1975/2021; 3903/2019; 2289/2019; 984/2019; 2001/2019; 8385/2017; 8631/2017; 7129/2017; 5040/2016; 2827/2015; 7709/2014; 8280/2014; 7182/2014; 855/2011; 7123/2010; 5722/2009; 4630/2009; 2917/2008; 3324/2008; 2916/2008; 2042/2007; 2178/2007; 2108/2007; 5222/2005; 1681/2003; 348/2003; 4551/2020 (S)*; 811/2019 (S); 595/2015 (S)	27	03	30
Modificativos	313/2020; 5822/2019; 116/2019; 5370/2016; 3729/2012; 4599/2009; 2915/2008; 266/2007; 7166/2006; 5477/2005; 2656/2003; 2576/2003; 5174/2019 (S); 176/2010 (S); 483/2009 (S)	12	03	15
Supressivos	-	0	0	0
Aditivos e Modificativos	2420/2021; 531/2020; 1205/2019; 772/2015; 1299/2015; 4433/2008; 1962/2007; 2100/2007; 701/2007; 453/2007; 2068/2007; 6945/2006; 4082/2004; 5624/2019 (S); 1553/2019 (S); 97/2017 (S)	13	03	16
Total		52	09	61

Fonte: Elaboração do Autor.

Nota: *S – PLs de autoria do Senado.

Entre os projetos analisados foram identificados alguns que podem ser classificados como de dois tipos, ou seja, em um único PL foram apresentadas duas propostas de alteração,

por isso foram classificados separadamente, com o total de 16 que são aditivos e modificativos. Também foram identificados 15 modificativos e nenhum do tipo supressivo (Quadro 4).

Quanto à distribuição por casa legislativa há um equilíbrio quantitativo em relação aos de autoria do Senado, pois, foram apresentadas 3 propostas em cada um dos tipos com PLs (3 de aditivos, 3 modificativos e 3 aditivos e modificativos). Para a Câmara, que representa a Casa com a grande maioria das propostas, se observa a concentração do tipo aditivos, com 27 PLs, o que revela a tendência das propostas de incluir novos artigos à lei existente e não apenas modificar os já definidos.

O Quadro 5 apresenta a distribuição das propostas de alteração da lei SNUC por artigos da lei, onde identificamos dois que apareceram com mais frequência, o art. 22 e o art. 36 (o Quadro 6 detalha esses artigos), com 18 e 11 PLs, respectivamente. Quanto às casas legislativas, o Senado Federal também se concentrou no art. 22, porém, no art. 36 apareceu apenas um PL. Além disso, no art. 30 só apareceram 2 PLs do Senado e nenhum da Câmara, o que demonstra que este foi foco exclusivo da primeira. Os demais artigos se apresentam distribuídos com uma menor frequência de propostas, tendo apenas os artigos 14, 21, e 11 com valores mais destacados, com 6, 5 e 4 PLs, respectivamente.

Quadro 5 – Propostas de alteração da Lei SNUC por artigos e autoria (2003 – 2021)

ARTIGOS DA LEI DO SNUC	AUTORIA		TOTAL
	CÂMARA	SENADO	
Art. 2 – Definição conceitual	2		2
Art. 5 – Diretrizes que regem o SNUC	2		2
Art. 6 – Atribuições dos Órgãos responsáveis pela gestão	2		2
Art. 7 – Divisão em grupos das Unidades de Conservação (Ucs)	3		3
Art.11 – Sobre Parque Nacional	4		4
Art.14 – Definição das Categorias das Unidades de Conservação	5	1	6
Art.15 – Sobre Áreas de Proteção Ambiental (APA)	2		2
Art.17 – Sobre Floresta Nacional (FLONA)	2		2
Art.18 – Sobre Reservas Extrativistas (RE)	3		3
Art.21 – Sobre Reserva Particular de Patrimônio Natural (RPPN)	4	1	5
Art.22 – Competências do Poder Público para decretar limitações administrativas provisórias ao exercício de atividades e empreendimentos, efetiva ou potencialmente causadores de degradação ambiental...	13	5	18
Art.24 – Quando o subsolo e o espaço aéreo integram os limites das unidades de conservação	1		1
Art.25 – As unidades de conservação, exceto a APA e RPPN, devem possuir uma zona de amortecimento e, quando conveniente, corredores ecológicos	3		3
Art.27 – Sobre Plano de Manejo das Ucs	2		2
Art.30 – Sobre gestão das Ucs por organizações da sociedade civil de interesse público		2	2

ARTIGOS DA LEI DO SNUC	AUTORIA		TOTAL
	CÂMARA	SENADO	
Art.35 – Critérios para uso dos recursos obtidos pelas Ucs do Grupo de Proteção Integral mediante a cobrança de taxa de visitação e outras rendas decorrentes de arrecadação, serviços e atividades da própria unidade	1		1
Art.36 – Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral.	10	1	11
Art.42 – As populações tradicionais residentes em Ucs nas quais sua permanência não seja permitida serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público	1		1
Art.44 – As ilhas oceânicas e costeiras destinam-se prioritariamente à proteção da natureza e sua destinação para fins diversos deve ser precedida de autorização do órgão ambiental competente.	3		3
Art.47 – O órgão ou empresa, público ou privado, responsável pelo abastecimento de água ou que faça uso de recursos hídricos, beneficiário da proteção proporcionada por uma UC, deve contribuir financeiramente para a proteção e implementação da unidade	2		2
Art.54 – O Ibama pode permitir a captura de exemplares de espécies ameaçadas de extinção destinadas a programas de criação em cativeiro ou formação de coleções científicas.	1		1
Art.57 – Os órgãos federais responsáveis pela execução das políticas ambiental e indigenista deverão instituir grupos de trabalho para propor as diretrizes a serem adotadas com vistas à regularização das eventuais superposições entre áreas indígenas e unidades de conservação.	2		2
Art.59	1		1
Art.60	1		1
Art.61	1		1
Art.62	1		1
Art.63	1		1
Art.64	1		1
Art.65	1		1
TOTAL	64	10	74

Fonte: Elaboração do Autor.

Em busca de entender o foco de interesse em relação aos dois artigos com mais menções, especificamente o 22 e o 36, ambos do Cap. IV, segue o destaque para estes na lei SNUC no Quadro 6. Quanto ao primeiro artigo, com 18 PLs, observamos que se trata de um ponto central na legislação: criação das Unidades de Conservação pelo poder público e seus critérios. Como exemplo desse conflito, temos o PL 2001/2019, que propõe que novas Ucs devem ser criadas somente após a indenização das propriedades privadas existentes em Ucs.

Em relação aos 11 projetos que tratam do artigo 36, observamos que tais proposições abordam uma questão que entra em conflito direto com o setor empresarial, principalmente, por se tratar de processos de licenciamento ambiental para os empreendimentos com significativo impacto ambiental. Vale ressaltar que durante o processo de elaboração da Lei 9.985/2000 este item já tinha sido alvo de conflito, como podemos observar no trabalho de Cabral (2007), que

destacou a mobilização de interesses empresariais em torno da legislação do SNUC, apresentando a divergência da CNI. Um exemplo de PL que apresentou esse conflito é o PL 8631/2017, de autoria de Nilto Tatto (PT/SP), que dispõe que os empreendimentos industriais que emitam efluentes gasosos devem ter a distância mínima de 150 quilômetros de Ucs, Terras indígenas e Quilombolas.

Quadro 6 – Artigos 22 e 36 da Lei SNUC (Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000)

ARTIGO 22	ARTIGO 36
<p>Art. 22. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público.</p> <p>§ 1º (VETADO)</p> <p>§ 2º A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento.</p> <p>§ 3º No processo de consulta de que trata o § 2º, o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas.</p> <p>§ 4º Na criação de Estação Ecológica ou Reserva Biológica não é obrigatória a consulta de que trata o § 2º deste artigo.</p> <p>§ 5º As unidades de conservação do grupo de Uso Sustentável podem ser transformadas total ou parcialmente em unidades do grupo de Proteção Integral, por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo.</p> <p>§ 6º A ampliação dos limites de uma unidade de conservação, sem modificação dos seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, pode ser feita por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo.</p> <p>§ 7º A desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica.</p> <p>Art. 22-A. O Poder Público poderá, ressalvadas as atividades agropecuárias e outras atividades econômicas em andamento e obras públicas licenciadas, na forma da lei, decretar limitações administrativas provisórias ao exercício de atividades e empreendimentos, efetiva ou</p>	<p>Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório – EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.</p> <p>§ 1º O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento.</p> <p>§ 2º Ao órgão ambiental licenciador compete definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo inclusive ser contemplada a criação de novas unidades de conservação.</p> <p>§ 3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o caput deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.</p> <p>§ 4º A obrigação de que trata o caput deste artigo poderá, em virtude do interesse público, ser cumprida em unidades de conservação de posse e domínio públicos do grupo de Uso Sustentável, especialmente as localizadas na Amazônia Legal.</p>

<p>potencialmente, causadores de degradação ambiental, para a realização de estudos com vistas na criação de Unidade de Conservação, quando, a critério do órgão ambiental competente, houver risco de dano grave aos recursos naturais ali existentes.</p> <p>§ 1º Sem prejuízo da restrição e observada a ressalva constante do caput, na área submetida a limitações administrativas, não serão permitidas atividades que importem em exploração a corte raso da floresta e demais formas de vegetação nativa.</p> <p>§ 2º A destinação final da área submetida ao disposto neste artigo será definida no prazo de 7 (sete) meses, improrrogáveis, findo o qual fica extinta a limitação administrativa.</p>	
---	--

Fonte: Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Elaboração do Autor.

Em síntese, o estudo em profundidade da natureza das proposições implicou em identificar: as características do tipo de alteração proposta; o alvo do maior número de projetos que visam alterações em uma lei; o que tratam as propostas de alteração. Tais procedimentos nos ajudaram a entender quais os pontos chaves de interesse dos grupos.

A seguir serão identificados os parlamentares autores das propostas de alteração à Lei SNUC. Dois aspectos serão enfatizados na análise: a distribuição desses atores políticos nas duas casas e; a relação desses parlamentares com os grupos de interesse em análise no presente trabalho, os quais representam.

4.2 Casas Legislativas e Atores Políticos

O Poder Legislativo Brasileiro é bicameral e, embora as duas casas legislativas tenham a premissa de propor e revisar um projeto de lei, algumas características a diferenciam, a começar pelo número de representantes. Enquanto a Câmara dos Deputados é formada por 513 parlamentares, o Senado Federal é formado por 81, o que explica o menor número de leis propostas por esta última casa em relação à primeira (Ricci, 2008).

Quanto às diferenças para a atuação dos grupos de interesses, estudos como do IPEA (2017)³¹, apresentam a relevância do legislativo como arena de atuação dos grupos de interesse

³¹ Neste estudo, os autores analisam uma pesquisa *survey* aplicada aos representantes públicos e privados cadastrados na Câmara dos Deputados.

a partir de três dimensões do *lobbying*. Um dado importante revelado no estudo é de que, na visão dos respondentes, a Câmara e o Senado são as arenas de *lobbying* mais relevantes, com 100% dos respondentes apontando isso, seguido do Poder Executivo (98,2%), Judiciário (83,5%) e as Agências Reguladoras (69,6%). Portanto, de acordo com esse estudo, não existem diferenças de relevância entre as duas casas do Legislativo quando o assunto é a atuação dos grupos.

Para o presente estudo, quando analisado do ponto de vista das propostas apresentadas para alteração do SNUC, a Câmara dos Deputados representa 85% do total, com 52 PLs, em contraste com os 15% do Senado, com 09 PLs. Os dados da Tabela 1 mostram quem são os parlamentares autores dessas propostas e quais as suas características, que podem nos ajudar a entender a dinâmica de representação dos grupos de interesse através desses representantes.

De acordo com os dados que relacionam as frentes parlamentares com as autorias dos PLs (Apêndice I - 0 e Tabela 1), a FPA predomina com 39,3% das proposições, o que demonstra seu interesse em alterar a lei SNUC; a FPAM detém a autoria de 19,7% e; 11,5% dos projetos são de autoria de parlamentares que fazem parte das duas frentes. Além disso, 23% são de autores que não pertencem a nenhuma das duas frentes; 4 PLs são de autoria de Comissões, sendo três da Comissão Mista Especial destinada a acompanhar monitorar e fiscalizar as ações referentes às mudanças climáticas no Brasil (PLs 2917/2008, 2916/2008 e 2915/2008) e um da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a “investigar o tráfico ilegal de animais e plantas silvestres da fauna e da flora brasileiras” – CPITRAFI (PL 348/2003).

Tabela 1 – Autoria dos PLs por Frente Parlamentar

FRENTE PARLAMENTAR	TOTAL	%
FPA	24 ³²	39,3
FPAM	12	19,7
FPA/FPAM	7	11,5
Comissão	4	6,6
Outras	14	23,0
TOTAL GERAL	61³³	100,0

³² 2 PL com dois autores da FPA foram contabilizados só uma vez.

³³ Na 52ª legislatura não se tinha dados sobre os membros da FPA e alguns nomes da FPAM. Em resposta da solicitação esses dados para a Câmara dos Deputados, no dia 18/10/2022, a mesma informou que “somente a partir de 2005, com o Ato da Mesa nº 69 de 10/11/2005, passou a ser exigida a apresentação de um estatuto para o

Fonte: Elaboração do Autor.

Por outra perspectiva, a Tabela 2 apresenta a distribuição dos PLs de acordo com as frentes parlamentares das autorias e as casas legislativas. Verifica-se que no Senado a FPA continua predominando, com 4 PLs (44,4%), em contraste com um PL de autoria da FPA e FPAM, sendo nenhum de exclusividade da FPAM. Na Câmara dos Deputados, o padrão da Tabela 1 se mantém, com 38,5% de autoria da FPA, 23,1% da FPAM e 11,5% da FPA e FPAM. Ressalta-se que todos os PLs de autoria de Comissão são da Câmara.

Tabela 2 – Número de Projetos de Lei segundo a autoria, a Frente Parlamentar e as Casas legislativas

FRENTE PARLAMENTAR	CÂMARA		SENADO	
	Abs.	%	Abs.	%
FPA	20	38,5	4	44,4
FPAM	12	23,1	0	0,0
FPA / FPAM	6	11,5	1	11,1
Comissão	4	7,7	0	0,0
Outras	10	19,2	4	44,4
TOTAL GERAL	52	100,0	9	100,0

Fonte: Elaboração do autor.

Os dados do Quadro 7 destacam os parlamentares que são autores e apresentaram mais de um projeto, sendo todos da Câmara dos Deputados, o que podemos entender como atores políticos centrais, interessados em alterar o SNUC no período analisado.

Quadro 7 – Parlamentares com autoria em mais de um PL, segundo o partido político, a unidade da Federação e a Frente Parlamentar

Nome do Parlamentar	Nº do PL	Total de Projetos	Partido Político / Unidade da Federação	Frente Parlamentar
Carlos Bezerra	7182/2014; 855/2011; 4630/2009	3	PMDB / MT	FPA*

registro de uma Frente Parlamentar, contendo seus objetivos e membros” e que antes os registros eram informais, por isso “não foi localizado nenhum documento de criação (somente troca de Presidente) da Frente Parlamentar de Apoio à Agropecuária na 52ª legislatura”. Assim, buscando tentar identificar esses membros, foi necessário buscar fontes alternativas, como a “Radiografia do Novo Congresso Nacional”, elaborado pelo DIAP e a lista da 53ª legislatura, considerando os deputados que se reelegeram.

Nome do Parlamentar	Nº do PL	Total de Projetos	Partido Político / Unidade da Federação	Frente Parlamentar
Felipe Carreras	531/2020; 2289/2019	2	PSB / PE	FPAM
Pinheirinho	1205/2019; 2001/2019	2	PP / MG	FPA
Ronaldo Vasconcellos	4082/2004; 2576/2003	2	PTB / MG	FPAM
Toninho Pinheiro	5370/2016; 1299/2015	2	PP / MG	FPA

Fonte: Elaboração do autor.

Notas: (*) Na 53ª legislatura esse parlamentar não constava como membro da FPA, por isso na classificação geral em um dos PLs ele ficou na categoria “Outros”.

Verifica-se que dos cinco parlamentares autores de mais de um projeto com proposta de alteração da Lei SNUC, três são da FPA, com 7 PLs, em contraste com a FPAM, com dois autores de 4 PLs. Minas Gerais é a Unidade da Federação que se destaca como Unidade de origem dos parlamentares da FPA (Quadro 7).

Em relação aos parlamentares da FPA (Quadro 7), destaca-se o deputado Carlos Bezerra (PMDB/MT) que apresentou 3 PLs (7182/2014, 855/2011 e 4630/2009), que tratam da mesma questão: proteção dos sítios espeleológicos do território nacional, com a transformação em Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

O segundo membro da FPA é o deputado Pinheirinho (PP/MG), autor de 2 PLs (1205/2019 e 2001/2019): o primeiro trata da definição dos limites e das normas que deverão reger as zonas de amortecimento e; o segundo propõe que novas Ucs devem ser criadas somente após a indenização das propriedades privadas existentes em Ucs.

Destaca-se, ainda, a atuação do deputado Toninho Pereira (PP/MG), autor de dois PLs (5370/2016 e 1299/2015), que tratam, também, das zonas de amortecimento e seus limites. Cabe ressaltar que Toninho Pereira é pai do Pinheirinho, sendo que este deu continuidade³⁴ à carreira política do pai, o que pode explicar a semelhança dos projetos apresentados. Em uma

³⁴ CONGRESSO EM FOCO - UOL. NA NOVA CÂMARA, 21 DEPUTADOS “HERDARÃO” GABINETES DE PARENTES. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/na-nova-camara-21-deputados-herdarao-gabinetes-de-parentes/>. Acesso em: 28 out. 2022.

matéria publicada pelo “The Intercept_Brasil”, em 25 de abril de 2018³⁵, o autor diz que a família Pinheiro tem vários políticos, por geração, além de empreiteiros e corretores, em Minas Gerais, e que:

A família quer garantir a propriedade e o uso de fazendas dentro e no entorno do Parque Estadual da Serra do Rola Moça, flexibilizando a legislação federal que protege Parques Nacionais e outras reservas ecológicas. Nessas terras, eles pretendem construir loteamentos (THE INTERCEPT_BRASIL, 2018).

Da FPAM são dois deputados com 2 PLs apresentados. O primeiro é Felipe Carreras (PSB/PE), autor de dois PLs (531/2020 e 2289/2019): o primeiro trata da inclusão de uma análise de impacto turístico no rol de exigência do plano de manejo e; o segundo trata da vedação da utilização de copos e canudos descartáveis nas Ucs de proteção integral e sustentável.

O segundo deputado da FPAM é Ronaldo Vasconcellos (PTB/MG), que é autor de dois PLs (4082/2004 e 2576/2003): o primeiro dispõe que deverá haver um limite máximo dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, para fins de compensação por significativo impacto ambiental; o segundo propõe que os Parques Nacionais deverão ficar abertos durante as vinte e quatro horas do dia, todos os dias da semana.

Os dados da pesquisa mostram que há diferenças significativas no número de autores de projetos das duas frentes e em relação às questões abordadas nas propostas de alteração do SNUC, para ambas, como segue:

- a FPA dispunha de maior número de representantes com autoria em projetos e; as pautas apresentadas por parlamentares com autoria em mais de um PL (Quadro 7), demonstram que as alterações são diretas sobre a própria área da Ucs, considerando seus limites e formas de determinar.
- a FPAM contou com dois representantes autores de projetos voltados à Lei SNUC, que apresentaram projetos mais relacionados com a gestão da área, seja quanto à questão turística ou quanto à determinação financeira para a compensação por significativo impacto ambiental.

³⁵ THE INTERCEPT_BRASIL. A família de políticos, empreiteiros e corretores que quer trocar uma lei ambiental por loteamentos. Disponível em: <https://theintercept.com/2018/04/24/familia-pinheiro-projeto-lei-unidades-conservacao/>. Acesso em: 28 out. 2022.

Ou seja, as pautas destacadas nos projetos apresentados por representantes das duas Frentes Parlamentares se aproximam dos interesses difusos e específicos da nossa hipótese, embora seja necessário maior aprofundamento, o que será feito nos próximos capítulos (5 e 6).

4.3 Representação em audiências públicas

Neste item faremos a caracterização de um espaço relevante para os grupos de interesse, que são as audiências públicas, dentro das Comissões Parlamentares, que vêm sendo estudadas como espaço de acesso e influência (Cesário, 2016b; Resende, 2017). Por ser um espaço deliberativo menor do que o Plenário, isso contribui para que os grupos acessem esse espaço, uma vez que as Comissões “facilitam o trabalho de coleta e distribuição de informações, diminuem os custos de decisão, abrem espaço para a participação mais ativas das minorias, propiciam ambiente de negociação e consenso e permitem que os representantes possam atingir seus objetivos” (Ricci; Lemos, 2004, p. 107). Assim, representantes de grupos podem participar, por meio de requerimentos dos membros da comissão ou da sociedade civil, para debater a temática em pauta.

Na Constituição Federal de 1988, no art. 58, § 2º, II, já se tem a competência do Congresso Nacional, com as comissões permanentes e temporárias, quanto à “realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil”. Para a Câmara, no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) essas atribuições são encontradas no Título III, nos quais se destacam, para o presente trabalho, dois artigos:

Art. 255. Cada Comissão poderá realizar reunião de audiência pública com entidade da sociedade civil para instruir matéria legislativa em trâmite, bem como para tratar de assuntos de interesse público relevante, atinentes à sua área de atuação, mediante proposta de qualquer membro ou a pedido de entidade interessada.

Art. 256. Aprovada a reunião de audiência pública, a Comissão selecionará, para serem ouvidas, as autoridades, as pessoas interessadas e os especialistas ligados às entidades participantes, cabendo ao Presidente da Comissão expedir os convites.

O Regimento Interno do Senado Federal – RISF dispõe sobre as audiências públicas no artigo 93, onde:

Art. 93. A audiência pública será realizada pela comissão para:

I – instruir matéria sob sua apreciação;

II – tratar de assunto de interesse público relevante.

§ 1º A audiência pública poderá ser realizada por solicitação de entidade da sociedade civil.

Importante notar que para ambas as casas, as audiências públicas podem ser solicitadas por qualquer membro da comissão ou interessados da sociedade civil. No entanto, também se assegura que, quando houver defensores com interesses opostos, todos devem ser ouvidos:

Na hipótese de haver defensores e opositores relativamente à matéria objeto de exame, a Comissão procederá de forma que possibilite a audiência das diversas correntes de opinião (RICD, art. 256, § 1º).

Na hipótese de haver defensores e opositores, relativamente à matéria objeto de exame, a comissão procederá de forma que possibilite a audiência de todas as partes interessadas (RISF, art.94, § 1º).

Considerando o período analisado, de 2003 a 2021, apenas quatro audiências públicas foram realizadas e em quatro proposições foram apresentados requerimentos com sugestões de nomes. As quatro audiências foram realizadas na Câmara dos Deputados (PL 3324/2008, PL 7123/2010, PL 1205/2019, PL 2001/2019), além de terem sido contabilizadas duas sugestões (PL 1299/2015 e PL 313/2020). No Senado Federal não foi realizada audiência, apenas sugestões, em duas proposições (PL 1553/2019 e PL 5624/2019).

De forma a permitir a melhor compreensão do perfil dos participantes das audiências e quem representam, todos os nomes serão considerados, com as devidas identificações, mesmo os que não participaram, mas que foram citados. No Apêndice II -0 temos os nomes de todos os participantes para cada PL e no Quadro 8 temos a classificação dos participantes por representação.

Verifica-se no Quadro 8, considerando o total de audiências realizadas e sugestões, o mesmo padrão identificado por Santos (2014b) e Resende (2018), de que o Estado predomina nas representações, com 18 registros, seguidos de 14 da Sociedade Civil e 12 de outros segmentos. Porém, ao considerar apenas as audiências realizadas, verifica-se um equilíbrio entre os participantes, onde a Sociedade assume a liderança, com 9 registros, o que pode ser explicado pela adaptação aqui feita, não considerando professores, pesquisadores ou acadêmicos como representantes de instituições de ensino do Estado, tal como feito nos estudos anteriores. Esse ajuste foi necessário para destacar o papel dos especialistas nas audiências públicas, que tiveram cinco participantes nas realizadas e quatro nomes nas sugestões. Um outro ponto importante para se destacar é a participação de organizações da sociedade que atuam em defesa das causas ambientais, como as ONGs de formação internacional, que se integraram no país, como a Greenpeace Brasil e WWF Brasil.

Quadro 8 – Órgãos do Estado e entidades da sociedade civil que participaram e sugestões de convidados das audiências públicas nas propostas de alteração da Lei SNUC (2003 – 2021)³⁶

GERAL	ORGANIZAÇÕES / INSTITUIÇÕES	PARTICIPOU		TOTAL
		SIM	NÃO	
ESTADO	Ministérios	2	2	4
	Executivo e Legislativo subnacionais	-	2	2
	Departamentos, fundações, institutos e superintendências	1	3	4
	Órgãos de controle	-	-	-
	Agências reguladoras	1	-	1
	Legislativo	-	-	-
	Empresas públicas	-	1	1
	Instituições financeiras	-	-	-
	Conselhos	-	-	-
	Tribunais	1	2	3
	Chefe, diretor ou representante administrativo de Ucs	3	-	3
	Outros	-	-	-
	Total Estado	8	10	18
SOCIEDADE	Associações livres	1	-	1
	Representação sindical	1	-	1
	Organizações não-governamentais – ONGs, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs, fundações e institutos	5	3	8
	Representação profissional	-	-	-
	Movimentos sociais, redes e articulações de entidades	2	-	2
	Centrais sindicais	-	-	-
	Conselhos	-	1	1
	Outros	-	1	1
	Total da Sociedade	9	5	14
OUTROS	Empresas privadas	-	-	-
	Empresas de economia mista	-	-	-
	Organizações internacionais	-	-	-
	Instituições financeiras	-	-	-
	Cooperativas	-	-	-
	Professores, acadêmicos e pesquisadores	5	4	9
	Outros	3	-	3
	Total de Outros	8	4	12
TOTAL GERAL		25	19	44

Fonte: Elaboração do Autor com base nos registros de participação em audiências públicas.

No Quadro 9, a seguir, são identificados os autores dos requerimentos que solicitaram convidados para as audiências públicas. Cabe ressaltar que o requerimento, por si só, não significa que todos os convidados participaram. Porém, a relevância de se destacar esses autores se deve ao fato de mostrar o interesse do requerente em levar pessoas que vão apresentar argumentos que convergem com os seus interesses, uma vez que o poder informacional é o principal mecanismo de influência durante uma audiência pública.

³⁶ Classificação adaptada de Santos (2014b) e Resende (2018).

Quadro 9 – Autores dos requerimentos sugerindo os convidados para as audiências públicas, por Frente Parlamentar

EVENTO	PROJETO	AUTORIA DO REQUERIMENTO	FRENTE PARLAMENTAR			
			FPA	FPAM	FPA/FPAM	OUTRAS
Audiências realizadas	PL 3324/2008	William Woo - PSDB/SP e	-	-	1	-
		Silvinho Peccioli - PFL/SP	1	-	-	-
	PL 7123/2010	Assis do Couto - PT/PR	-	1	-	-
		Moacir Micheletto - PMDB/PR	1	-	-	-
		Nelson Padovani - PSC/PR	-	-	-	1
		Rubens Bueno - PPS/PR	-	-	-	1
	PL 1205/2019	Rodrigo Agostinho - PSB/SP	-	1	-	-
PL 2001/2019	Rodrigo Agostinho - PSB/SP	-	1	-	-	
Sugestões de nomes em Requerimentos	PL 1553/2019 (Senado)	Randolfe Rodrigues - REDE/AP	-	-	-	1
		Fabiano Contarato - REDE/ES	-	1	-	-
	PL 5624/2019 (Senado)	Fabiano Contarato - REDE/ES	-	1	-	-
	PL 1299/2015	Átila Lira - PSB/PI	-	1	-	-
	PL 313/2020	Pedro Uczai - PT/SC e outros ¹	-	-	1	-
Total			2	6	2	3

Fonte: Elaboração do Autor com base nos dados de tramitação da Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Nota¹: o requerimento só cita “outros”, mas não informa os nomes dos demais parlamentares.

Conforme apresentado no Quadro 9, verifica-se a predominância de parlamentares da FPAM que apresentaram requerimentos, solicitando audiências públicas. Entre esses destacam-se dois, um da Câmara dos Deputados e outro do Senado Federal, que apresentaram em duas proposições diferentes. O primeiro foi Rodrigo Agostinho (PSB/SP), que é o atual coordenador dessa frente parlamentar, pela Câmara e, com seu primeiro mandato como Deputado Federal, já foi escolhido, por 4 vezes consecutivas (2019, 2020, 2021), como um dos 150 mais influentes congressistas em ascensão, na série “Os ‘Cabeças’ do Congresso Nacional”, elaborado pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP). Esse parlamentar destaca-se, também, porque ganhou por 4 vezes consecutivas o “Prêmio Congresso em Foco”, na categoria “Clima & Sustentabilidade”, pela sua intensa atuação em defesa do meio ambiente. O segundo é o Senador Fabiano Contarato (REDE/ES), que é o atual coordenador da frente pelo Senado e, mesmo não estando na lista dos congressistas mais influentes, também ganhou o “Prêmio

Congresso em Foco” pelo quarto ano consecutivo, como um dos melhores senadores (2019, 2020, 2021).

Em relação aos dois parlamentares que são apenas da FPA, cabe destacar o deputado Moacir Micheletto (PMDB/PR), que teve papel relevante na alteração do Novo Código Florestal (Lei 12.651/2012) em defesa do setor ruralista, como presidente da Comissão Especial, mas, antes da criação desta, esse parlamentar era relator da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), quando o projeto de lei originário começou a ser apreciado, em maio de 2003, com a designação do relator (Costa, 2016).

Para fins deste trabalho, compreende-se que seja fundamental entender não só o perfil dos autores desses requerimentos e sim o tipo de defesa que foi apresentada pelos convidados, para que possamos inferir se realmente esses argumentos convergem com a posição da frente parlamentar em análise. Isso exige uma análise em profundidade, que será realizada no último capítulo desta tese.

Após entender a natureza das proposições e os autores relacionados, no próximo capítulo discutiremos os casos de sucesso e insucesso nas proposições em que os grupos em análise se posicionaram.

5 O SUCESSO OU INSUCESSO LEGISLATIVO DOS GRUPOS DIFUSOS E ESPECÍFICOS NA LEI SNUC

No capítulo anterior apresentou-se, de forma descritiva, como as proposições estão distribuídas no legislativo, considerando suas características. Neste capítulo, nos detemos a aplicar o método de Mancuso (2007) para mensurar o sucesso ou insucesso nas proposições em que houve posicionamento dos grupos em análise. Assim, na primeira parte apresentamos os resultados referentes ao total de proposições com posicionamento e sua taxa de sucesso; na segunda, os resultados alcançados para os grupos específicos e; por último os do grupo difuso.

5.1 O sucesso legislativo conforme o modelo de Mancuso

Dados os devidos ajustes na seleção descrita no item “Seleção de casos para usar o Process tracing”, cabe destacar que a mensuração do sucesso se dará para o posicionamento do grupo e seu respectivo resultado, ou seja, quando houver convergência. No Apêndice III – 0, temos as 13 proposições com tramitação concluída em uma das casas do Congresso Nacional, com o posicionamento identificado, conforme descrição a seguir:

1 – FPAM se posicionou em 4 PLs, sendo 4 favoráveis (2001/2019, 2917/2008, 2915/2008 e 2108/2007);

2 – FPA se posicionou em 7 PLs, sendo 4 favoráveis (1205/2019, 5370/2016, 5624/2019 e 1553/2019) e 3 contrários (2001/2019, 8631/2017 e 5174/2019);

3 – CNI se posicionou em 6 PLs, sendo 3 convergentes (5370/2016, 266/2007 e 2068/2007) e 3 divergentes (8631/2017, 855/2011 e 1553/2019).

Antes de detalhar essas proposições, é necessário ressaltar que nenhuma foi transformada em norma jurídica e todas foram arquivadas no final da legislatura na sua casa de origem, com exceção do PL 5174/2019, de autoria do Senador Confúcio Moura (MDB/RO), que foi aprovado por Comissão do Senado, em decisão terminativa, e foi encaminhado para a Câmara dos Deputados, onde foi arquivado. Além disso, mesmo que na ficha de tramitação ainda não esteja sinalizado como arquivada, é um procedimento padrão, dado pelo regimento interno, que ao final da legislatura todas as proposições que não tenham recebido uma decisão

sejam arquivadas, com algumas exceções (Art. 105 do RICD e Art. 332 do RISF)³⁷. Portanto, para nossa análise, nenhum grupo teve sucesso aprovando uma norma em que se posicionou, no entanto, o sucesso também pode se dar mantendo o *status quo* por outras formas de decisão, conforme apresentado por Mancuso (2007), em seu modelo de análise, o qual nos baseamos.

Considerando a convergência do posicionamento do grupo com o resultado do processo, em relação à FPA temos, por um lado, uma taxa de sucesso de 43%, quando se posicionou contrariamente (2001/2019, 8631/2017 e 5174/2019) e estes foram arquivados. Por outro lado, a taxa de insucesso foi maior, com 57%, quando se posicionou favorável (1205/2019, 5370/2016, 5624/2019 e 1553/2019) e os PLs foram arquivados (Tabela 3 e Apêndice III - 0).

Para a CNI, a taxa de sucesso foi igual a taxa de insucesso (Tabela 3 e Apêndice III - 0). No primeiro caso, o sucesso se deu quando se posicionou com divergência e estes foram arquivados (8631/2017, 855/2011 e 1553/2019); o insucesso ocorreu quando o grupo se posicionou convergente e estes foram arquivados (5370/2016, 266/2007 e 2068/2007). Quando analisamos a FPAM, vimos que nos 4 PLs em que esta frente se posicionou favoravelmente (2001/2019, 2917/2008, 2915/2008 e 2108/2007), todos foram arquivados e, portanto, não houve sucesso (Tabela 3 e Apêndice III - 0).

Tabela 3 – Taxa de sucesso e insucesso da FPA, FPAM e CNI em relação às proposições de alteração da lei SNUC

FPA		FPAM		CNI	
SUCESSO	INSUCESSO	SUCESSO	INSUCESSO	SUCESSO	INSUCESSO
2001/2019	1205/2019	-	2001/2019	8631/2017	5370/2016
8631/2017	5370/2016	-	2917/2008	855/2011	266/2007
5174/2019	5624/2019	-	2915/2008	1553/2019	2068/2007
-	1553/2019	-	2108/2007	-	-
43%	57%	0	100%	50%	50%

Fonte: Elaboração do autor.

Para além dos casos de sucesso e insucesso dos três representantes de interesses, isoladamente, identificados na Tabela 3, observa-se outra questão interessante no que concerne ao alinhamento ou coalizão dos grupos, a exemplo do que ocorreu no processo legislativo do

³⁷ No dia 04/08/2022 a Câmara dos Deputados aprovou novas regras para o arquivamento no final da legislatura que valerão a partir da próxima legislatura. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/901610-camara-aprova-novas-regras-para-arquivamento-de-propostas-dos-parlamentares>. Acesso em: 23 nov. 2022.

PL 5370/2016, em que a FPA e a CNI se posicionaram favoravelmente em defesa da proposição de autoria do Deputado Toninho Pereira (PP/MG), membro da FPA, que trata das regras sobre a zona de amortecimento das unidades de conservação e de corredores ecológicos, exigindo que se façam estudos técnicos e consultas públicas para localizar e dimensionar de forma mais adequada essas áreas.

Outro caso de coalizão dos grupos ocorreu durante o processo de tramitação do PL 8631/2017, de autoria de Nilto Tatto (PT/SP), membro da FPAM, em relação ao qual a FPA e CNI se posicionaram contrariamente. A proposta “Estabelece distância mínima para a implantação de indústrias que tenham emissões gasosas de SO₂, SO₃ e Nox no entorno de unidades de conservação em terras indígenas e quilombolas”.

Também se observou um alinhamento entre FPA e CNI em defesa do PL 1553/2019, de autoria do Senador Marcio Bittar (MDB/AC), que dispõe sobre os critérios de criação de Ucs por meio de uma lei específica. Cabe destacar que o alinhamento da CNI com a FPA foi demonstrado apenas na Agenda Legislativa da Indústria (ALI) do ano de 2020, uma vez que a CNI mudou seu posicionamento de “convergente com ressalvas” (ALI, 2020) para “divergente com ressalvas” (ALI, 2021), onde justifica que a proposta “sofre óbices jurídicos no que diz respeito às anuências dos Poderes Legislativos de estados e municípios sobre unidades criadas por outros entes federativos” (ALI, 2021, p.72).

Além dos alinhamentos observados entre a FPA e a CNI, merecem destaques os casos de conflito, tal qual ocorreu na tramitação do PL 2001/2019, onde ocorreu conflito entre o posicionamento da FPAM em relação ao da FPA, uma vez que a primeira era favorável à proposição e a segunda contrária ao parecer do relator da CMADS pela aprovação do PL com substituto e seus apensados. Essa proposição trata de um tema sensível aos proprietários de terras, ao dispor sobre a desapropriação e indenização de propriedades privadas em UC de domínio público. Conforme a proposta, só pode haver desapropriação mediante a indenização em dinheiro e se houver orçamento disponível na União para tal ação. Cabe destacar que o autor da proposição, Pinheirinho (PP/MG), é membro da FPA e a justificativa desta para ser contrária ao parecer do relator (Rodrigo Agostinho - PSB-SP, que é da FPAM) é que o substituto apresentado por ele altera a proposta original.

Devido ao grande número de não posicionamentos dos grupos para o mesmo PL, buscamos tentar entender se há convergência ou conflito entre a frente do autor do PL e o

posicionamento do grupo, a Tabela 4 apresenta a distribuição desses dados. Quando verificados os PLs em que os autores eram da FPAM, não houve posicionamento da própria frente, mas houve conflitos em 2 casos em que a FPA e a CNI se posicionaram contrariamente. Porém, em um PL a CNI se posicionou como convergente, o que significa não haver total discordância entre os grupos com interesses específicos.

Quando os autores dos projetos são membros da FPA observa-se que o maior número de posicionamentos foi contrário, o que se contrapõe à nossa hipótese de que os grupos difusos e específicos apresentam posicionamentos divergentes. Nestes casos, em um PL a FPAM se posicionou favorável; em dois, a CNI foi divergente e em um a própria FPA foi contrária. De forma geral, a maioria dos posicionamentos foi favorável: 4 da FPA; 2 da CNI e; 1 da FPAM (Tabela 4).

Para os demais casos, quando o autor faz parte das duas frentes, apenas a FPAM se posicionou favorável, assim como, quando é de autoria de Comissão, no momento que se posicionou da mesma forma para os dois PLs. Observou-se uma única proposição em que o autor não era membro de nenhuma das frentes e houve um conflito, com a FPA se posicionando contrariamente a esta (Tabela 4).

Tabela 4 - Posicionamento dos grupos por Frente Parlamentar dos autores

FRENTE	Nº AUTORES PLS	POSICIONAMENTOS						TOTAL POSICIONAMENTOS
		FPAM		FPA		CNI		
		FAV.	DESF.	FAV.	CONT.	CONVER.	DIVER.	
FPAM	2	0	0	0	1	1	1	3
FPA	7	1	0	4	1	2	2 ³⁸	10
FPAM/FPA	1	1	0	0	0	0	0	1
Outras	1	0	0	0	1	0	0	1
Comissão	2	2	0	0	0	0	0	2
TOTAL	13	4	0	4	3	3	3	17

Fonte: Elaboração do Autor.

³⁸ No PL 1553/2019 a CNI se posicionou no ano de 2020 como convergente, mas depois mudou para divergente e consideramos na análise o último posicionamento.

É possível analisar pela perspectiva dos autores das proposições e suas frentes, principalmente quando o autor é membro da FPA e recebe o apoio da frente, bem como sendo membro da CNI que também recebe apoio da FPA (Tabela 4). Todavia, não se pode generalizar, uma vez que frentes consideradas de interesses opostos também se apoiaram. Diante disso, é necessário tomar caso a caso para entender ou aumentar o N para saber se a relação dessas variáveis é positiva e para qual grupo, o que não faz parte do escopo deste estudo com poucos casos.

Como vimos, nenhuma proposição foi transformada em norma jurídica, logo o *status quo* permanece para todos os grupos. Todavia, é necessário entender as justificativas para os grupos terem se posicionado favoráveis ou contrários, o que pode ser feito mediante análise do que cada proposição trata, bem como da justificativa dada para cada uma delas. Nos próximos itens fazemos essa análise, pontuando primeiramente o posicionamento dos grupos específicos e, em seguida, dos difusos.

5.2 Resultados alcançados e grau de sucesso ou insucesso dos grupos específicos

Nos dados anteriores verificamos a taxa de sucesso geral, agora vamos especificar as proposições em que os grupos específicos tiveram sucesso ou insucesso, aqui entendidos como a FPA e CNI, a partir do conteúdo dessas proposições.

Em relação à FPA, além da Agenda da Câmara, que é publicada em sua plataforma e traz as proposições do seu interesse, esta frente emite notas sobre matérias novas do Congresso Nacional, a exemplo do PL 5624/2019 do Senado, que além do resumo executivo com o posicionamento, publicado na plataforma no dia 27/11/2019, foram identificadas três publicações, desta proposta, como de matérias novas, nos seguintes dias: 23/10/2019, 06/12/2019 e 21/03/2022. Por meio destas publicações podemos acompanhar quais são as proposições dos seus interesses e por quais motivos são favoráveis ou contrárias.

Em relação à CNI, o processo é semelhante, mas, ao invés de fazer publicações de acordo com o momento em que as proposições estão sendo discutidas, são feitas publicações anuais em um relatório chamado “Agenda Legislativa da Indústria”, que contém todas as proposições de interesse do grupo, bem como a explicação sobre o que trata, a posição do grupo

e qual o status da tramitação. Com base nessas informações é possível, também, identificar os pontos centrais que afetam o grupo e sua justificativa para ser convergente ou divergente.

Para os casos de sucesso na FPA, o Quadro 10 apresenta três proposições de natureza distinta: PL 2.001/2019, 8.631/2017 e 5.174/2019.

Quadro 10 - Casos de Sucesso e Insucesso da FPA, segundo o projeto, a posição e a justificativa

PL/ANO	POSIÇÃO / STATUS	JUSTIFICATIVA
2001/2019	Contrário / Sucesso	Se posicionou contrária à aprovação da CMADS, com os apensados e substitutivo, por conta da descaracterização do projeto original do deputado Pinheirinho, uma vez que este tratava sobre a “necessidade da efetiva e justa indenização ao proprietário rural que teve a sua propriedade desapropriada” e não apenas da criação de novas UCs, que foi o foco do substitutivo.
8631/2017	Contrário / Sucesso	Se posicionou contrária ao PL por “Os requisitos para implantação de empreendimentos industriais já estão devidamente estabelecidos e regulamentados pela Lei nº 6.803 de 1980 (Diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição)”. Além disso, cita a insegurança jurídica para o setor que a não regulamentação do PL nº 3.729 de 2004, novo Marco Legal do Licenciamento Ambiental, em tramitação, poderia causar.
5174/2019	Contrário / Sucesso	Se posicionou contrária ao parecer da CMA pela aprovação por conta da existência de estudos técnicos e consulta pública sobre qualquer processo de criação ou mudança de UCS, sendo o primeiro já contido na lei SNUC. Assim, o poder legislativo também deverá se submeter a esses processos, mesmo quando os regimentos já estiverem contendo as audiências públicas. Além disso, não se apresenta na proposta os órgãos que vão dar apoio ao legislativo para se adequar a essa regra.
1205/2019	Favorável / Insucesso	Se posicionou favorável ao projeto e a realização de audiência pública, considerando a inclusão de representantes da Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) ou Organização das Cooperativas do Brasil (OCB). A sugestão da frente foi: Rodrigo Justos (CNA) ou Leonardo Papp (OCB).
5370/2016	Favorável / Insucesso	Se posicionou favorável ao projeto, justificando que a demarcação de zonas de amortecimento tem gerado conflito por não ter diálogo com os moradores que desenvolvem atividade econômica ao entorno. Também, defende a exclusão da competência de órgão ambientais, antes de outros Estados, para a delimitação das ZAs de áreas urbanas consolidadas, colocando, assim, na competência dos municípios.
5624/2019	Favorável / Insucesso	Favorável ao projeto, justificando que os processos de criação e alteração de UCs, bem como a instituição de Terras Indígenas, estão concentradas no Poder Executivo, por meio de decretos, e não passando pelo legislativo. Assim, a frente é favorável ao projeto que fortalece o Senado Federal como competente para esses processos.
1553/2019	Favorável / Insucesso	Favorável ao projeto, justificando que os proprietários de áreas privadas sofrem uma série de restrições quando uma UC é criada na área ocupada. Assim, a proposta defende que a criação ou ampliação de UCs deve ser

PL/ANO	POSIÇÃO / STATUS	JUSTIFICATIVA
		somente com aprovação do poder legislativo dos entes em cujo território aquela se localize.

Elaboração do Autor com base nos posicionamentos publicados no portal da FPA.

Quanto ao caso do PL 2001/2019, que trata da criação de novas UCs somente após as devidas indenizações dos proprietários existentes nessas áreas, embora seja um projeto de um deputado da FPA, o posicionamento contrário se deu, principalmente, pelo substitutivo proposto na CMADS que, segundo o representante da FPA, foi descaracterizado para discutir apenas a criação de UCs.

Em relação ao PL 8631/2017 a FPA se posicionou contrariamente em uma proposta que trata de questão de grande interesse do setor industrial: o PL define que os empreendimentos industriais que emitam efluentes gasosos devem ter a distância mínima de 150 quilômetros de UCs, Terras indígenas e Quilombola.

O último caso de sucesso refere-se ao PL 5174/2019, que dispõe que processo de criação e alteração de UCs deve ser precedido de estudos técnicos e de consulta pública. A FPA se posicionou de forma contrária ao parecer da CMA pela aprovação, justificando já ser contemplado no SNUC e, também, pela proposta não apresentar apoio ao legislativo para se adequar.

Para os casos de insucesso da FPA, duas proposições tratam da zona de amortecimento e duas sobre as competências legislativas para as UCs. Para as primeiras, o PL 5370/2016, dispõe sobre a definição dos limites e normas para as zonas de amortecimento e corredores ecológicos que devem ser precedidos de estudos técnicos e consulta pública, bem como sobre a abrangência de área urbana consolidada para UCs de proteção integral. A frente se posicionou favorável ao projeto, justificando que acontecem conflitos por conta dessas zonas serem definidas sem a consulta dos moradores que desenvolvem atividades econômicas no entorno das áreas protegidas. Há também conflito nos municípios, quando as zonas abrangem áreas urbanas consolidadas e os prefeitos passam a depender dos órgãos gestores das UCs para administrar a cidade nessas áreas. Assim, o PL em questão ajudaria a resolver esse último conflito ao excluir as zonas dessas áreas urbanas e deixar que o zoneamento dos solos urbanos seja de competência apenas dos municípios.

O segundo caso de insucesso que trata sobre zona de amortecimento, é o PL 1205/2019, que dispõe sobre o mesmo tema do PL anterior. Nesta proposição a frente se posicionou favorável ao parecer da CMADS pela aprovação e pela rejeição do substitutivo adotado pela CDU. Além disso, embora não tendo apresentado a justificativa, se posicionou favoravelmente à realização de audiência pública, mas com a inclusão dos seus representantes nomeados no Apêndice II - 0. Ambas as proposições são de autoria de deputados de uma mesma família, como citado no capítulo anterior, o primeiro do Toninho Pinheiro (PP/MG) e o segundo do Pinheirinho (PP/MG), o que ajuda a estratégia de tentar aprovar o mesmo PL em legislaturas diferentes e que os seus interesses são apoiados pela FPA.

Para os casos de insucesso que trata das competências legislativas para as UCs, ambos de origem do Senado. O primeiro é o PL 5624/2019 que dispõe dos critérios de criação, ampliação, desafetação, transformação ou redução dos limites das unidades de conservação e, também, sobre a homologação da demarcação de terras indígenas. A FPA é favorável ao projeto justificando que os processos de criação e alteração de UCs, bem como a instituição de Terras Indígenas, estão concentradas no Poder Executivo, por meio de decretos, e não passando pelo legislativo. Em síntese, a proposição visa o fortalecimento do Senado Federal como competente para assumir esses processos e desconcentrar do Poder Executivo.

O PL 1553/2019 propõe que a criação ou ampliação de UCs deve ser somente com aprovação do poder legislativo dos entes em cujo território aquela se localize. A FPA se posicionou favorável ao projeto com a justificativa de que, historicamente, a cultura da propriedade privada está difundida no país desde o Império e ocorrem conflitos entre o direito de propriedade e o direito ao meio ambiente equilibrado. Assim, a criação de UCs não ocorre apenas em áreas públicas e sim nas privadas, e quando isso acontece estes proprietários sofrem uma série de restrições quando não ocorre a desapropriação. Portanto, a proposição ajudaria a resolver esses conflitos, pois, segundo a frente: “Acredita-se que com este novo arranjo irá se coibir a criação indiscriminada e deletéria de novas unidades de conservação” (Apêndice IV - 0).

No Quadro 11 a seguir, apresentamos as justificativas da CNI para os casos de sucesso e insucesso, que foram equilibrados, com três proposições para cada resultado.

Quadro 11 - Justificativa da CNI aos posicionamentos adotados em relação aos Projetos de Lei, a posição e o status

PL / ANO	POSIÇÃO / STATUS	JUSTIFICATIVA
8631/2017	Divergente / Sucesso	Divergente por conta de a proposta não considerar “o efeito de dispersão dos gases e das medidas mitigatórias associadas ao licenciamento ambiental” e uma análise de impacto regulatório. Desse modo, seria inviabilizada a atividade industrial de todo o país, com a proibição de operação e ampliação de empreendimentos.
855/2011	Divergente / Sucesso	Divergente por considerar que já existe uma norma para a gestão das cavidades naturais subterrâneas do país e que a proibição de licenciamento ambiental em APAs com sítios espeleológicos inviabilizará até atividades que não causam impacto ambiental e sim benefícios, como as pesquisas científicas e o ecoturismo.
1553/2019	Divergente / Sucesso	No ALI 2020 era convergente com ressalvas por conta de a proposta trazer maior segurança jurídica e transparência, ao ampliar o debate e a participação popular na criação de UCs. Porém, necessita de uma lei complementar no que se refere a manifestação dos poderes legislativos de onde estas se localizam. Para o ALI de 2021 se tornou divergente com ressalvas mantendo a mesma justificativa.
5370/2016	Convergente / Insucesso	A justificativa é de que há muita insegurança jurídica sobre as zonas de amortecimento em UCs, que afetam não só as atividades agrícolas, como também as atividades industriais, que dependem da anuência dos órgãos gestores responsáveis por ela, que podem criar ZAs maiores do que as próprias UCs. Assim, a proposta é apoiada por estabelecer os critérios para a criação dessas áreas e não prejudicar a melhoria da infraestrutura quando se localizar em áreas urbanas consolidadas.
266/2007	Convergente / Insucesso	Nas ALI de 2008 a 2013 se posicionou convergente, justificando que o estabelecimento de um limite máximo de cobrança de compensação ambiental amplia a segurança jurídica e “O limite de 0,5% sobre os ‘custos totais previstos para implantação do empreendimento’ é razoável e condizente com a situação econômico-financeira do País”, além de “tornar o ambiente econômico e institucional do País mais atraente à realização de novos empreendimentos”. Também citam que a CNI propôs uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 3.378/04) sobre o tema, que foi julgada parcialmente pelo STF, e, no âmbito desse debate, nos ALIs de 2009 a 2014, o “o Poder Executivo publicou o Decreto 6.848/2009, fixando regras razoáveis e adequadas para a cobrança da compensação ambiental”, porém, só pode ser aplicado em licenciamentos de nível federal e que necessita de adoção via legislativo, pois, alguns estados não tem regras definidas para a aplicação de compensação e apliquem o mesmo percentual federal, em dois, pelo menos, esse valor pode chegar até 5%. Nas ALIs 2014 e 2015 se posicionou convergente com ressalvas, por considerar ser necessário aprimoramentos no projeto, com fins de “evitar que a cobrança da compensação tenha o caráter de mais um tributo a onerar o setor produtivo nacional ou de transferência para o setor privado de responsabilidade do Estado”, no que se refere a manutenção do SNUC.
2068/2007	Convergente / Insucesso	Se posicionou convergente, no primeiro período (ALI 2009 e 2010), por conta da definição dos limites das zonas de amortecimento e corredores ecológicos, no ato de criação de UCs, evita “medidas abusivas e inesperadas

PL / ANO	POSIÇÃO / STATUS	JUSTIFICATIVA
		<p>do Poder Público”, trazendo maior segurança jurídica aos proprietários afetados. Também defende que essas áreas sejam definidas depois de um amplo debate com as comunidades afetadas.</p> <p>No ALI de 2011 se posicionou como convergente com ressalvas, por conta da necessidade de garantia das oitavas com os responsáveis pelos empreendimentos e atividades que possam ser afetadas com a criação dessas áreas.</p>

Elaboração do Autor com base no posicionamento da Agenda Legislativa da Indústria (ALI).

Começando pelos casos de sucesso, podemos ver duas proposições em que a FPA também se posicionou, um convergindo e o outro divergindo para momentos diferentes. Em relação ao PL 8631/2017, que trata dos empreendimentos industriais que emitam efluentes gasosos devem ter a distância mínima de 150 quilômetros de UCs, Terras indígenas e Quilombola, se posicionou divergente, tal qual a FPA que se posicionou contrária, com a justificativa de não se considerar os efeitos práticos da medida, o que, segundo a CNI “levaria ao colapso a grande parte dos parques industriais do país”, com a proibição das atividades (Apêndice IV - 0).

A segunda proposição de sucesso em que a FPA também se posicionou foi o PL 1553/2019, porém, o posicionamento em apoio da frente foi apenas na ALI 2020, quando se posicionou como convergente com ressalvas e na ALI 2021 mudou para divergente com ressalvas. A proposição trata da competência de criação ou ampliação das UCs, que devem se dar por aprovação do legislativo estadual onde estas se localizarem. A justificativa positiva é de que a proposta amplia a participação popular na criação de UCs e impõe mais transparência no processo, diminuindo os conflitos e arbitrariedades. Por outro lado, a proposta necessita de uma lei complementar no que se refere a manifestação dos poderes legislativos de onde estas se localizam “por dispor sobre regra de cooperação entre os entes no exercício de suas competências ambientais comuns”.

O último caso de sucesso é o PL 855/2011, que dispõe dos sítios espeleológicos existentes no território nacional, que devem ser transformados em Áreas de Proteção Ambiental (APAs). A CNI se posicionou como divergente por considerar que não há necessidade de uma regulamentação por já se encontrar contemplada e a proposta desconsidera as já em vigor. Além

disso, a proibição de licenciamento ambiental nessas APAs, irá inviabilizar até as atividades que não causam impacto, como a pesquisa científica e o ecoturismo.

Para os casos de insucesso, duas propostas tratam das zonas de amortecimento e uma sobre compensação ambiental (Quadro 11). Começando pelos primeiros, no PL 5370/2016, que também foi apoiado pela FPA, a CNI se posiciona com convergência por considerar que há muita insegurança jurídica sobre o uso, restrição ou extensão das zonas de amortecimento em UCs; que isso acaba afetando não apenas as atividades agrícolas, como também as atividades industriais, que vão depender das licenças dos órgãos gestores. Segundo o grupo “muitas vezes a decisão é exercida pelo chefe da unidade que decide, com alto grau de discricionariedade, sobre a obtenção ou renovação do licenciamento ambiental” e, além disso, criticam que ocorre “o estabelecimento de zonas de amortecimento tão grandes quanto a própria unidade, sem fundamentação técnica ou científica que o justifique” (Apêndice IV - 0). Portanto, FPA e CNI são favoráveis à proposição porque visa estabelecer os critérios para a criação dessas áreas e não prejudicar a melhoria da infraestrutura quando se localizar em áreas urbanas consolidadas.

O segundo caso de insucesso sobre o mesmo tema, foi em relação ao PL 2068/2007, que dispõe que os limites da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos deverão ser estabelecidos no ato de criação da unidade, bem como deve ser limitada em 100 metros quando já estejam estabelecidas atividades produtivas na área na data de criação. No primeiro período a CNI se posicionou convergente por considerar que a definição de zonas de amortecimento e corredores ecológicos na criação de UCs traz maior segurança jurídica, uma vez que “desde logo tomam ciência da quantidade de área que sofrerá as restrições de uso e exploração, evitando-se medidas abusivas e inesperadas do Poder Público” (Apêndice IV - 0). Já na ALI de 2011 se posicionou como convergente com ressalvas por conta do substitutivo aprovado na Comissão de Meio Ambiente, que garante a oitiva das comunidades residentes na área. A CNI critica o substitutivo com o argumento de que é necessário também garantir a oitiva com os responsáveis por empreendimentos e atividades que possam ser afetadas com a criação dessas áreas.

Por fim, o caso de insucesso em relação a uma questão de grande interesse da CNI foi discutido nas ALIs de 2008 a 2015. Refere-se ao PL 266/2007, que dispõe que a compensação por significativo impacto ambiental deverá ser proporcional aos impactos ambientais negativos não mitigáveis e não poderá ser superior a 0,5% (meio por cento) do valor do investimento despendido na sua implantação. No período de 2008 a 2014 a CNI se posicionou convergente

em relação ao PL, com a justificativa de que o estabelecimento de um limite máximo de cobrança de compensação ambiental amplia a segurança jurídica para “tornar o ambiente econômico e institucional do País mais atraente à realização de novos empreendimentos”. Também considera que aumentará a segurança por conta de o Decreto 6.848/2009 do Poder Executivo só ser aplicado em nível federal e os estados e municípios estabelecerem seus próprios limites. Nas ALIs de 2014 e 2015 a CNI se posicionou como convergente com ressalvas, considerando que o projeto precisava de aprimoramentos, principalmente visando “evitar que a cobrança da compensação tenha o caráter de mais um tributo a onerar o setor produtivo nacional ou de transferência para o setor privado de responsabilidade do Estado” (Apêndice IV - 0).

Com base na ementa das referidas proposições, no Quadro 12 faz-se uma síntese dos principais pontos tratados nestas, em relação as quais a FPA e a CNI se posicionaram. As cores correspondem aos temas em comum para os dois grupos.

- i. Um primeiro tema (amarelo) que se mostrou frequente nos debates, e os dois grupos se mostraram favoráveis, é sobre a delimitação das zonas de amortecimento e corredores ecológicos, pois afeta diretamente qualquer atividade produtiva no entorno de áreas protegidas, se as mesmas estiverem dentro desses limites.
- ii. Um segundo tema (azul) se refere aos processos de criação, alteração de UCs ou de definição de zonas de amortecimento, que devem ser precedidas de estudos técnicos e consulta pública e os grupos se posicionaram favoravelmente, com exceção de FPA que se posicionou contrária ao PL 5174/2019. Diretamente relacionada a esse tema está, também, a questão de que essas áreas não poderão abranger as áreas urbanas consolidadas (verde) e os dois grupos se posicionaram favoráveis.
- iii. O terceiro tema (cinza) que se mostrou frequente, mas com posicionamentos contrários dos dois grupos, foi acerca dos processos de definição dessas áreas que devem ser de iniciativa do poder legislativo no território em que se localizarem. A FPA foi favorável para que o legislativo detenha o controle e a CNI foi contrária ao PL 1553/2019, que foi o que ela mudou seu posicionamento de “Convergente com ressalvas” para “Divergente com ressalvas”.
- iv. Por fim, os dois grupos se mostraram contrários sobre a distância de empreendimentos industriais que emitam efluentes gasosos (vermelho). Os demais temas sem correspondência em comum tratam de pontos bem específicos relacionados a atividades por eles desenvolvidas, com a questão de compensação ambiental para a CNI.

Quadro 12 - Síntese dos principais temas em relação aos quais a FPA e CNI se posicionaram

FPA		CNI	
Favorável	Contrário	Convergente	Divergente
Zonas de amortecimento e dos corredores ecológicos	Indenização das propriedades privadas	Zonas de amortecimento e dos corredores ecológicos	Aprovação do poder legislativo no território
Estudos técnicos e consulta pública	Estudos técnicos e de consulta pública	Estudos técnicos e consulta pública	Distância de empreendimentos industriais que emitam efluentes gasosos
Área urbana consolidada	Distância de empreendimentos industriais que emitam efluentes gasosos	Área urbana consolidada	Sítios espeleológicos transformados em APAs
Iniciativa no Senado Federal	-	Limite de a 0,5% de compensação por significativo impacto ambiental	-
Aprovação do poder legislativo no território	-	Limites da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos na criação	-
-	-	Limite de zona de amortecimento em 100 metros com atividades produtivas	-

Fonte: Elaboração do Autor com base na ementa das proposições.

Podemos concluir, com base nas discussões deste subcapítulo, que existe uma relação de semelhança entre as posições dos grupos específicos com as atividades produtivas, bem como o nível de interferência humana em áreas protegidas, conforme definimos na Figura 2, onde foram delineadas as posições dos grupos difusos e específicos. Esses grupos não apenas buscam estabelecer limites para as zonas de amortecimento e corredores ecológicos, mas também enfatizam a importância da participação pública daqueles diretamente afetados pela criação de Unidades de Conservação (UCs), que poderia ser entendido como uma forma de pressionar essa criação. Além disso, eles têm como objetivo transferir o controle da criação e alteração de áreas protegidas do Poder Executivo para o Poder Legislativo.

5.3 Resultados alcançados e grau de sucesso ou insucesso dos grupos com interesses difusos

Nos dados apresentados no item anterior verificamos a taxa de sucesso geral e neste item vamos especificar os casos em relação aos quais os grupos que representam interesses difusos tiveram sucesso, aqui entendidos como representados pela Frente Parlamentar Ambientalista.

Diferente da FPA e da CNI, que possuem uma plataforma contendo não apenas o posicionamento em relação aos temas e aos projetos em tramitação, mas também a justificativa, a FPAM apenas organiza suas proposições por temáticas, totalizando 18, e se posiciona favoravelmente, contrariamente ou de forma indefinida, sem apresentar suas justificativas. Desse modo, não é possível identificar, especificamente, os pontos de posicionamento, como feito anteriormente. Assim, iremos apenas apresentar de que tratam as proposições em relação as quais a FPAM se posicionou e no próximo capítulo podemos entender, ao longo do processo de tramitação, como os representantes desta frente atuaram.

Vale ressaltar que todas as proposições em relação as quais a FPAM se posicionou favoravelmente correspondem a casos de insucesso, por arquivamento das propostas. A primeira proposição apresentada no Quadro 13, a seguir, é a que apresentou conflito interno das organizações de apoio, como é o caso da “Rede Nacional Pró Unidades de Conservação – Rede Pró UC”, que emitiu uma nota técnica se posicionando contrariamente em relação à proposta que a frente se posicionou favoravelmente e anexou a nota em seu posicionamento, na plataforma do Observatório de Leis. Trata-se do PL 2001/2019, de autoria do Deputado Pinheirinho - PP/MG, membro da FPA, que dispõe que novas UCs só devem ser criadas após a indenização das propriedades privadas já existentes nesses espaços; que se isso não ocorrer em até 5 anos o ato de criação pode ser anulado.

Na nota técnica da Rede Pró UC³⁹, chama-se atenção para as consequências no caso de aprovação da proposição, como: 1) inconstitucionalidade de acordo com o art. 225, § 1º, III, no que se refere a alteração ou supressão de áreas protegidas apenas por lei; 2) alegação de afronta a direitos individuais, pois, é inconsistente atrelar a criação de uma UC com a existência de dotação orçamentária para indenizar os proprietários 3) interesse público no fortalecimento do SNUC, uma vez que não se pode considerar o interesse particular se apropriando do interesse

³⁹ Disponível em: <https://www.frenteambientalista.com/wp-content/uploads/2019/12/NT-Rede-Pro%CC%81-UC-PL-2.001-19.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2022.

público, pois as áreas protegidas ajudam nos serviços ecossistêmicos, como a purificação do ar e da água, fertilização do solo, sequestro de carbono etc.

Por parecer contraditório a FPAM se posicionar contrariamente a uma organização em defesa das UCs, consideramos, inicialmente, a possibilidade de conter um erro na informação disponível na plataforma da frente. Porém, ao analisar o processo de tramitação identificou-se que a nota técnica, publicada em 26/05/2021, cita o período em que a proposição estava na CMADS e em 06/12/2019 o relator, Deputado Rodrigo Agostinho (PSB-SP), que era coordenador da FPAM pela Câmara dos Deputados, emitiu parecer pela rejeição do PL 3903/2019 apensado. No entanto, após a audiência pública, realizada em 25/06/2021, o relator emitiu um segundo parecer pela aprovação com os respectivos apensados e substitutivos, no dia 10/08/2021. Portanto, a FPAM foi favorável ao projeto, na figura do seu relator, no segundo parecer emitido pela CMADS, o que não foi considerado na nota técnica da Rede Pró UC.

Duas proposições de autoria da Comissão Mista Especial, destinada a acompanhar, monitorar e fiscalizar as ações referentes às mudanças climáticas no Brasil, a FPAM foi favorável. A primeira é o PL 2917/2008, que dispõe que os impactos das mudanças climáticas devem ser incluídos no processo de criação e implementação de UCs. O segundo é o PL 2915/2008, dispõe sobre diferenciação nos percentuais para o cálculo do montante de recursos, com base em potenciais contribuições do empreendimento sobre as mudanças climáticas globais, que o empreendedor deve destinar para a implantação e à manutenção de UCs. Embora a CNI não tenha se posicionado neste último, a proposição afeta diretamente os interesses do setor, principalmente, uma vez que esses recursos são referentes à compensação ambiental de empreendimentos.

Por fim, o PL 2108/2007 dispõe que o Plano de Manejo deverá definir as atividades desenvolvidas pelo visitante de Parque Nacional, bem como a obrigatoriedade de supervisão de guia especializado. Embora a proposição não pareça conflituosa, por incentivar o ecoturismo e a maior segurança na preservação ambiental, ao longo da tramitação houve conflitos, inclusive com a emissão de parecer pela rejeição da CMADS, o que veremos em mais detalhes no próximo capítulo.

Quadro 13 - Justificativa dos posicionamentos da FPAM

PL/ANO	POSIÇÃO / STATUS	EMENTA/CONTEÚDO
2001/2019	Favorável / Insucesso	Dispõe sobre a desapropriação e indenização de propriedades privadas em unidades de conservação de domínio público. Ou seja, novas UCs devem ser criadas somente após a indenização das propriedades privadas existentes em UCs. Além disso, dispõe que se passados 5 anos, sem as devidas indenizações, o ato de criação da UC pode ser anulado.
2917/2008	Favorável/ Insucesso	Altera o art. 5º da lei para incluir os impactos das mudanças climáticas entre as diretrizes para implementação do SNUC. Ou seja, os impactos das mudanças climáticas devem ser incluídos no processo de criação e implementação de UCs.
2915/2008	Favorável / Insucesso	Altera o art. 36 da lei para estabelecer diferenciação nos percentuais para o cálculo do montante de recursos que o empreendedor deve destinar à implantação e à manutenção de unidades de conservação, com base nas potenciais contribuições do empreendimento sobre as mudanças climáticas globais. Assim, esse montante deve se destinar à implantação e à manutenção de UCs de Proteção Integral e deve ser maior que meio por cento do total. Além disso, o órgão licenciador deve estabelecer o cálculo de acordo com os critérios citados.
2108/2007	Favorável / Insucesso	Acrescenta o § 5º ao artigo 27 da Lei, dispondo que Plano de Manejo deverá definir as atividades desenvolvidas pelo visitante de Parque Nacional, bem como a obrigatoriedade de supervisão de guia especializado.

Fonte: Elaboração do Autor com base no posicionamento do Observatório de Leis e das ementas das proposições.

Em síntese, quando se considera a FPAM como representante dos interesses difusos não significa que ela represente os diversos movimentos e organizações ambientalistas, como exemplo dado na nota técnica da Rede Pró UC. Compreende-se que seja importante questionar sobre a ausência de justificativa da FPAM quanto ao posicionamento ou o não posicionamento da frente em diversas proposições que vão de encontro aos interesses ambientais, como, por exemplo, no caso do PL 8631/2017, que trata da distância mínima de 150 quilômetros de UCs, Terras indígenas e Quilombola e os empreendimentos industriais que emitem efluentes gasosos, em relação ao qual a FPAM não se posicionou, mas os dois outros grupos sim.

Se o não posicionamento público corresponder a uma estratégia política adotada no processo de tramitação, poderão ser identificados os representantes da frente atuando em defesa ou oposição às proposições de seu interesse, o que é o objetivo do próximo capítulo, que objetiva analisar com mais profundidade o processo de tramitação dos projetos em questão.

6 ESTUDO DE CASO EM PROFUNDIDADE POR MEIO DO PROCESS-TRACING

Após a análise das características das proposições e das taxas de sucesso e insucesso dos grupos de interesse em análise, este capítulo traz uma análise em profundidade dos casos mais representativos em relação aos quais os grupos de interesse se posicionaram e atuaram de forma mais intensa. Para esse tipo de análise faz-se uso do método intensivo do *process-tracing* e suas técnicas, como a análise de conteúdo e documental. Baseando-se no conjunto de dados identificaremos os principais mecanismos utilizados pelos grupos para incorporar os seus interesses nos resultados das proposições em análise.

Para o alcance dos objetivos deste estudo foram percorridos os três caminhos determinados para o *process-tracing* (Estrutura institucional, Características das *Issues* e Características dos grupos). Na primeira parte abordamos os mecanismos institucionais utilizados nas proposições com posicionamento, ou seja, as regras que fundamentam o processo legislativo da Câmara e do Senado quanto ao processo decisório, considerando: requerimentos, votos em separados, pareceres, emendas etc. Na segunda parte são analisadas as *issues*, ou seja, questões em discussão sobre uma proposição, considerando as notícias gerais e oficiais e as manifestações de organizações feitas, diretamente, no espaço legislativo. Na terceira parte discutimos as características dos grupos, considerando o tamanho da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) e da Frente Parlamentar Ambientalista nas legislaturas correspondentes ao período analisado, para as duas casas, e a respectiva distribuição em duas comissões relevantes, a CCJC/CCJ e a CMADS/CMA. Por fim, na última parte, como questão complementar, analisou-se em detalhes uma única proposição que finalizou sua tramitação em uma das casas, que é o PL 5174/2019.

6.1 Estrutura Institucional

O processo de criação do SNUC se iniciou em 1992 e foi aprovado em 2000, quando transformado em Lei Ordinária, com debates nas comissões parlamentares, vetos do Executivo e alterações do Legislativo, por meio das regras estabelecidas no legislativo brasileiro. Estudos mostram que os grupos de interesses se movimentam em meio a essas regras, em instâncias e ritos procedimentais (Taglialegna; Carvalho, 2006). Assim, é relevante entender que mecanismos institucionais foram utilizados durante os processos legislativos das proposições

em relação as quais os grupos se posicionaram e se essas ações foram relevantes para o sucesso ou insucesso desses grupos.

A Tabela 5 apresenta os mecanismos institucionais utilizados nas propostas de alteração do SNUC, com posicionamento. Esses dados nos ajudam a entender as regras institucionais mobilizadas, a identificar as mais relevantes, bem como as proposições conflituosas. A priori, é necessário destacar que esses mecanismos foram utilizados, principalmente, no âmbito de Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, ou seja, enquanto tramitavam nesses espaços.

Tabela 5 - Mecanismos institucionais utilizados por parlamentares nas proposições de alteração do SNUC com posicionamento

MECANISMO	CÂMARA	SENADO	TOTAL	%
Audiência pública	1205/2019 (1); 2001/2019 (1)	-	2	2,1%
Voto em separado	1205/2019 (1); 2001/2019 (3); 855/2011 (3); 2108/2007 (1)	-	8	8,2%
Vistas	1205/2019 (1); 2001/2019 (1); 5370/2016 (1); 855/2011 (2); 2108/2007 (1)	-	6	6,2%
Complementação de voto	1205/2019 (1); 2068/2007 (1)	-	2	2,1%
Emendas	5370/2016 (2); 266/2007 (9); 2108/2007 (1)	1553/2019 (2)	14	14,4%
Requerimentos	1205/2019 (2); 2001/2019 (1); 5370/2016 (2); 855/2011(3); 266/2007(5); 2068/2007(6); 2108/2007(3)	5624/2019(1); 1553/2019(1)	21	21,6%
Parecer	1205/2019 (3); 2001/2019 (2); 8631/2017 (4); 5370/2016 (4); 855/2011 (6); 266/2007 (4); 2068/2007 (3); 2108/2007 (5)	5624/2019 (1); 5174/2019 (1); 1553/2019(1); 5174/2019 (1)	35	36,1%
Substitutivos	1205/2019 (3); 2001/2019 (1); 8631/2017 (1); 266/2007 (2); 2068/2007 (2)	-	9	9,3%
TOTAL	89	8	97	100,0 %

Fonte: Base de dados do Congresso Nacional. Elaboração do Autor.

A partir da Tabela 5, se destaca, primeiramente, o número de pareceres, com o total de 35, que representam 36,1% do total de mecanismos institucionais, onde proposições como o PL 855/2011 e o PL 2108/2007 tiveram 6 e 5 pareceres emitidos, respectivamente. No PL 855/2011, que trata da proteção dos sítios espeleológicos do território nacional, verificamos

conflitos em uma mesma comissão, a Comissão de Minas e Energia (CME), onde o relator, Luiz Argôlo (PP-BA), emitiu três pareceres, sendo um pela aprovação e dois pela rejeição. Embora o referido deputado não se encontre na lista oficial da FPA, na sua biografia⁴⁰ estão como profissões: Administrador, Empresário e Pecuarista. Lembrando que a FPA não se posicionou em relação a esse PL e a CNI se posicionou como divergente, mesmo o autor do PL sendo membro da FPA. Os pareceres foram justificados sob os seguintes argumentos formais:

1 - Pela Aprovação: concorda com a justificativa do autor de que são necessárias regras mais evidentes que visem à proteção do patrimônio espeleológico brasileiro, cabendo ao poder público preservar.

2 - Pela Rejeição: aponta que “no decreto 6680/2008 do Presidente da República já foi dado o tratamento adequado a essa matéria; que não é adequado onerar ainda mais a estrutura do legislativo com um projeto que regulamente algo que já é alvo de decisão presidencial, sem acrescentar nenhum dispositivo significativo”.

3 - Pela Rejeição: complementa, além do que foi apresentado no segundo parecer, e cita argumentos em favor do setor empresarial, sobretudo o mineral, dizendo que “desde o começo do século XXI a proteção as mesmas foi ampliada e é hoje, lugar comum, e o decreto presidencial, bem como a cooperação do setor mineral, tem sido um caso de sucesso para o mundo”. Além disso, diz o relator em seu voto:

Lembro aqui, também, aos senhores que o desenvolvimento sustentável se caracteriza por mais do que meramente proibir a exploração, mas sim em conciliar o desenvolvimento com a conservação. Como podemos observar em muitos casos recentes, regras ambientais excessivamente restritivas são danosas tanto à atividade econômica, quanto à proteção dos biomas, ao empurrar diversos empreendimentos para a ilegalidade, onde o desprezo à proteção ambiental é disseminado e corriqueiro” (Voto do Relator no Parecer 3 da CME).

Em busca de identificar o fator responsável pela mudança de posicionamento do parecerista, viu-se que no processo de tramitação não se tem apresentação de nenhuma emenda, voto em separado ou outro mecanismo que possa interferir na proposta de aprovação pela rejeição. Porém, houve nesse intervalo, no dia 14/03/2012, uma reunião deliberativa em que a ata apresenta, que para o PL foi: “Concedida a palavra ao relator, este pediu a retirada de pauta da proposição, para aperfeiçoamento de seu parecer. Em votação, o requerimento de retirada de pauta, este foi aprovado, por unanimidade”. Portanto, se houve pressão externa para a mudança do parecer este é um dado inacessível sem entrevista com o relator. Porém, os conteúdos do

⁴⁰ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/160547/biografia>. Acesso em: 18 jan. 2023.

terceiro parecer reforçam os argumentos de que houve pressão empresarial, ou seja, são evidências de pressão, como veremos a seguir.

Diferentemente do que ocorreu entre o primeiro e o segundo parecer, deste para o terceiro houve manifestação contrária ao parecer pela rejeição, com a apresentação de voto em separado pelo Deputado Arthur Oliveira Maia (PMDB-BA), membro da FPA, com o argumento criticando a justificativa dada pelo relator:

Por conseguinte, é incabível rejeitar Projeto de Lei sob o argumento de que decreto presidencial já dá tratamento adequado à matéria abordada pela proposição. Se não há lei que trate da matéria, mas existe um decreto que a aborde, só se pode concluir que o decreto citado é um decreto autônomo e, portanto, ilegal (Voto em separado por Arthur Oliveira Maia, na CME, 2012).

Mesmo com a manifestação contrária, no dia 09/05/2012, o parecer pela rejeição foi aprovado por unanimidade, com seu respectivo voto em separado, ou seja, atendendo aos interesses da CNI que havia se posicionado contrária à proposta.

Ainda sobre os pareceres, a Tabela 6, a seguir, apresenta a distribuição nas Comissões Parlamentares, que destaca o papel da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), na Câmara dos Deputados, e a Comissão de Meio Ambiente (CMA), do Senado Federal. Juntas elas foram responsáveis por emitir 66% (23) do total de pareceres às proposições de alteração do SNUC em 10 PLs, sendo 13 pareceres pela aprovação e 10 pela rejeição.

Tabela 6 - Número de pareceres por comissão parlamentar por onde as proposições com posicionamento tramitaram

COMISSÃO	QUANTIDADE DE PROJETOS DE LEI	APROVAÇÃO		REJEIÇÃO		TOTAL DE PARECERES	
		ABS.	%	ABS.	%	ABS.	%
CMADS/CMA	10	13	65,0	10	67,0	23	66,0
CCJC/CCJ	3	1	5,0	2	13,0	3	9,0
CME	1	1	5,0	3	20,0	4	11,0
CDU	2	3	15,0	0	0,0	3	9,0
CTD	1	2	10,0	0	0,0	2	6,0
TOTAL	-	20	100,0	15	100,0	35	100,0

Fonte: Base de dados do Congresso Nacional. Elaboração do Autor.

A segunda comissão com maior destaque é a Comissão de Minas e Energia (CME), da Câmara dos Deputados. Porém, apesar de ser responsável pela emissão de 4 pareceres, estes se concentraram em apenas uma proposição, que é o PL 855/2011, e reflete mais um conflito em torno da proposição do que a própria relevância da comissão para as discussões sobre a alteração do SNUC.

Na Comissão de Justiça, que é vista como uma comissão estratégica pela literatura (Müller, 2005), uma vez que, obrigatoriamente as proposições devem passar por ela, verifica-se que não houve avanço na maioria para se chegar nesta, pois, apenas 3 proposições tramitaram na CCJC/CCJ, com 2 pareceres pela rejeição e 1 pela aprovação. Com o mesmo número total de pareceres, na Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU) tramitaram duas proposições, com 3 pareceres pela aprovação. Por fim, na Comissão de Turismo e Desporto (CTD) tramitou apenas uma proposição, o PL 5370/2016, com a emissão de 2 pareceres pela aprovação.

Quando se verifica os pareceres por relator e frente parlamentar, o Quadro 14 apresenta que há um equilíbrio da FPA e FPAM no total de pareceres, com 8 pareceres para cada um. No entanto, os pareceres da FPAM se concentram na CMAS/CMA, enquanto os da FPA se distribuem em 3 comissões, sendo 6 pareceres apenas na CMADS/CMA. Ou seja, ambas conseguem colocar seus membros em posições importantes de relatoria de comissões, sendo a FPA mais ofensiva, aprovando as proposições, com 6 pareceres pela aprovação e 2 pela rejeição. Por outro lado, a FPAM agiu na CMADS/CMA de forma equilibrada na ofensiva e defensiva, com 4 pareceres para cada lado. Ainda nesta comissão, dois pareceres foram emitidos por membros das duas frentes, um pela aprovação e outro pela rejeição.

Quadro 14 – Pareceres nas Comissões Parlamentares, segundo a Frente Parlamentar do Relator e posicionamento

Comissão	FPA		FPAM		FPA / FPAM		OUTRAS		Total
	Aprovação	Rejeição	Aprovação	Rejeição	Aprovação	Rejeição	Aprovação	Rejeição	
CMADS / CMA	4	1	4	4	1	1	0	2	17
CCJC / CCJ	1	1	0	0	0	0	0	1	3
CME	0	0	0	0	0	0	1	2	3
CDU	1	0	0	0	0	0	1	0	2

Comissão	FPA		FPAM		FPA / FPAM		OUTRAS		Total
	Aprovação	Rejeição	Aprovação	Rejeição	Aprovação	Rejeição	Aprovação	Rejeição	
CTD	0	0	0	0	0	0	1	0	1
TOTAL	6	2	4	4	1	1	3	5	26

Fonte: Base de dados do Congresso Nacional. Elaboração do Autor.

Notas: 1 parecer do PL 8631/2017, 1 do PL 855/2011, 1 PL 266/2007, 1 PL 2068/2007, 1 PL 2108/2007 e PL 5174/2019 são de Comissão (CMADS/CMA) e não são incluídos no quadro; 1 parecer da CME do PL 855/2011 foi da comissão; 1 parecer da CDU foi de comissão no PL 5370/2016; 1 parecer da CTD foi de comissão no PL 2108/2007; No PL 5370/2017, para a CMADS, Embora Roberto Balestra não apareça na lista dos membros da FPA na sua biografia da Câmara as profissões são "Advogado; Empresário; Agropecuarista" e em 2017 era o presidente da FPA na região Centro-Oeste (Disponível em: <https://deolhonosruralistas.com.br/2017/06/12/entre-deputados-e-senadores-ruralistas-lideram-dividas-previdencia/>. Acesso em: 26 jan. 2023. Além disso, na 54ª Legislatura ele pertenceu às duas frentes, mas na legislatura em questão ele já era presidente da FPA e não o consideramos como membro das duas; O relator da CDU, Cacá Leão, no PL 5370/2016, é da FPAM na 56ª legislatura, mas foi considerada de "Outras" por conta da do seu parecer ser da legislatura anterior.

Um segundo destaque dos mecanismos institucionais utilizados é sobre os requerimentos apresentados, resumidos no Quadro 15 e apresentados com mais detalhes no Apêndice V - 0. Podemos observar que a FPAM foi responsável por 46% dos requerimentos emitidos, seguido por FPAM/FPA (29%), Outras (21%) e só um emitido por representante apenas da FPA. O principal objetivo do requerimento foi desarquivamentos de PLs (08 requerimentos), seguido de retirada de pauta (06) e solicitação de audiência pública (04), sendo o último solicitado apenas por membros da FPAM, que também foi responsável pela maioria dos requerimentos para desarquivamento, com o total de 5.

Quando visto do ponto de vista das arenas legislativas (Apêndice V - 0), os requerimentos se concentraram na Mesa Diretora e na CMADS/CMA. Para a primeira, os requerimentos, em sua maioria, correspondem aos pedidos de desarquivamento (7 dos 8 foram neste espaço). Com o mesmo número de requerimentos (08), as Comissões de Meio Ambiente da Câmara e Senado foram responsáveis pelos pedidos de retiradas de pauta (04), principalmente, seguido por pedidos de audiências públicas (03). Por fim, o Plenário concentrou 05 requerimentos, sendo a revisão de despacho a principal solicitação, com 03 do deputado Fausto Pinato (PP/SP), representante das duas frentes.

Quadro 15 - Número de requerimentos apresentados nas proposições com posicionamento por autoria e frente

REQUERIMENTOS	FRENTES PARLAMENTARES				Total Geral
	FPA	FPAM	FPA / FPAM	OUTROS	
Audiência Pública	0	4	0	0	4
Retirada de Pauta	1	1	0	4	6
Apensação	0	1	0	0	1

REQUERIMENTOS	FRENTES PARLAMENTARES				Total Geral
	FPA	FPAM	FPA / FPAM	OUTROS	
Retirada de Apensado	0	0	0	1	1
Retirada de Emenda	0	0	1	0	1
Desarquivamento	0	5	3	0	8
Revisão de Despacho	0	0	3	0	3
TOTAL	1	11	7	5	24
	4,2%	45,8%	29,2%	20,8%	100%

Fonte: Base de dados do Congresso Nacional. Elaboração do Autor.

Podemos concluir, que para os casos analisados, a FPAM é o grupo que mais se utiliza dos requerimentos como mecanismos institucionais, sobretudo pela possibilidade de ser uma solicitação individual do parlamentar e pela capacidade de obstruir o andamento de uma proposição. Além disso, as arenas legislativas em que os requerimentos são solicitados também importam e se destacam a CMADS/CMA e a Mesa Diretora.

O terceiro destaque são para as emendas, que representaram 14,4% do total de mecanismos institucionais utilizados (Tabela 5) e são apresentadas no Apêndice VI - 0, que em Santos (2012) são utilizadas como um indicador de pressão em torno de uma proposição. Das 14 emendas apresentadas, em quatro PLs, 7 foram de membros da FPA, 2 da FPAM, 2 da FPA/FPAM, 1 de outras frentes e 2 da CCJ. Esses números da FPA são concentrados em 02 parlamentares, o Arnaldo Jardim (PPS/SP) e Roberto Balestra (PP-GO), que apresentaram 5 e 2 emendas, respectivamente. Assim, a FPA se tornou protagonista quando se trata de fazer uso das emendas como mecanismo institucional de pressão.

Quanto ao tipo e conteúdo das emendas, 8 eram do tipo modificativa (5 FPA, 1 FPAM, 1 FPA/FPAM e 1 outras), 2 aditivas (1 FPAM e 1 FPA), 2 supressivas (1 FPA e 1 FPA/FPAM) e 2 de redação (CCJ). Quanto aos resultados: 04 foram aprovadas integralmente (1 FPA, 1 FPAM, 1 FPA/FPAM e 1 Outras frentes); 03 parcialmente (2 FPA e 1 FPA/FPAM); 03 rejeitadas (2 FPA e 1 FPAM) e; 04 não foram votadas (2 FPA e 2 CCJ).

Entre as proposições analisadas o projeto que mais recebeu emendas foi o PL 266/2007. Os resultados se referem apenas ao parecer do relator Luiz Carreira (DEM-BA - FPA/FPAM), no dia 28/03/2008, uma vez que este não foi votado e o relator foi substituído. No dia 03/07/2008, o Deputado Jorge Khoury (DEM-BA - FPA/FPAM) apresentou o requerimento para a retirada das duas emendas de sua autoria. Em 08/07/2008 o mesmo deputado já foi designado relator da CMADS até o PL ser arquivado no dia 31/01/2011. Depois de

desarquivado foi designado um novo relator, Marcos Montes (DEM-MG - FPA), que abriu o processo de apresentação de emendas e foi devolvido sem manifestação. Depois foram designados mais dois relatores (Paes Landim - PTB-PI - FPAM e Antônio Roberto - PV-MG-Outras) que também devolveram sem manifestação. Na sequência foi designado um novo relator, Márcio Macêdo (PT-SE - FPAM), que apresentou dois pareceres pela rejeição do PL, dos apensados e das emendas, mas não foi votado devido seu arquivamento. Por fim, após o desarquivamento, foi designado o relator Augusto Carvalho (SD-DF - FPA/FPAM), que também apresentou o parecer pela rejeição do projeto e dos seus apensados. Após duas retiradas de pauta, este último parecer foi aprovado por unanimidade. A proposição foi encaminhada para a CCJC e devolvida para a Coordenação de Comissões Permanentes e foi arquivada pela Mesa Diretora no dia 01/07/2015, com base no art. 133 do RICD, que trata sobre a rejeição na Comissão de mérito.

O exemplo do PL 266/2007, de autoria dos deputados Rogério Lisboa (PFL/RJ) e Marcio Junqueira (PFL/RR), ambos da FPA, os conflitos podem ser identificados tanto na apresentação de emendas pelo relator da CMADS, Luiz Carreira (DEM-BA - FPA/FPAM), como no processo de substituição dos relatores no projeto que tramitou do dia 01/03/2007 até 01/07/2015, quando foi arquivado. Quando designado o relator da FPAM, Márcio Macêdo (PT-SE), o novo relator, Augusto Carvalho (SD-DF - FPA/FPAM), apresentou o parecer pela rejeição, que foi o resultado definitivo e sem contestação. Assim, os interesses da FPA não foram contemplados neste PL e a escolha de relatores voltados à frente ambientalista foi fundamental para o arquivamento.

O PL em análise diz respeito a uma questão diretamente ligada aos interesses da CNI, uma vez que trata do artigo 36 do SNUC, compensação por significativo impacto ambiental, em relação ao qual a mesma se posicionou favoravelmente à alteração. Embora a FPA não tenha se posicionado em relação à proposição, os dois autores são membros da FPA e na justificativa do PL se tem a relação em atender aos interesses empresariais, como nos trechos a seguir:

A compensação ambiental, na forma como estabelecido pela Lei do SNUC, pode onerar em muito o empreendedor, pois essa lei deixou ao arbítrio do administrador público a definição do valor a ser cobrado para a implantação de unidades de conservação (Justificação do PL 266/2007).

Dessa forma, a compensação ambiental, ao invés de funcionar como instrumento de conciliação entre as partes, tem acirrado os conflitos entre ambientalistas e empreendedores, tendo em vista os exageros cometidos por órgãos licenciadores (Justificação do PL 266/2007).

Além da justificativa encontrada na proposta de alteração do SNUC, quando se observa as propostas de emendas do Arnaldo Jardim (PPS/SP – FPA), as justificativas são no sentido de continuar atendendo a esses interesses do setor empresarial, como nas emendas de número 5 a 9 (Apêndice VI - 0). Por sua vez, a emenda de Sarney Filho (PV/MA – FPAM) tenta modificar o limite mínimo e máximo da compensação, que era na proposta de alteração o mínimo de 0,25% e o limite máximo de 1,0% dos custos totais previstos para sua implantação, para o limite mínimo de 0,5% e o limite máximo de 5% (Apêndice VI - 0). No entanto, a emenda foi rejeitada pela CMADS, sob relatoria de Luiz Carreira (DEM-BA - FPA/FPAM).

Em relação ao PL 5370/2016, em que a FPA se posicionou como favorável ao projeto, as duas emendas do relator da CMADS, Roberto Balestra (PP-GO – FPA), visaram modificar uma proposta que já havia sido apoiada por essa frente parlamentar, a qual este pertence, sendo uma emenda do tipo supressiva e uma modificativa. Porém, ao analisarmos a tramitação, verificou-se que essas emendas foram retiradas, o que pode ter sido por pressão da própria frente. Neste sentido, as evidências estão no primeiro parecer, apresentado no dia 14/12/2016, em que Balestra votou pela aprovação com as duas emendas. No dia 29/03/2017 o parecer foi devolvido ao relator para alteração e no segundo parecer, apresentado no dia 10/05/2017, as emendas já não apareciam e o voto já era pela aprovação do projeto, sem alteração.

Com base na discussão sobre as emendas, podemos considerá-las como um importante mecanismo institucional para ser analisado do ponto de vista dos interesses dos grupos. Cabe destacar que os votos em separado, pedido de vistas e complementação de voto não serão aqui discutidos por representarem apenas uma discordância pública em relação às proposições, mas que na prática a possibilidade de modificar uma proposta é menor, se comparada aos mecanismos apresentados anteriormente.

Em síntese, quando se trata dos mecanismos institucionais utilizados pelas frentes parlamentares, somente os membros da FPA concentram 31% dos pareceres, 4% dos requerimentos e 50% das emendas. Membros da FPAM concentram 31% dos pareceres, 46% dos requerimentos e 14% das emendas. Esses dados nos ajudam a entender como as regras institucionais são relevantes para que os representantes dos grupos de interesse se mobilizem para tentar alterar as proposições a seu favor, ou até mesmo com a obstrução destas para que o *status quo* se mantenha.

6.2 Características da *Issue*

Para se discutir a relevância pública das proposições, foram levantados dois tipos de notícias: as oficiais e as gerais. Notícias oficiais se referem às da própria legislação, disponíveis nas plataformas da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, que demonstram a tramitação das legislações; as notícias relacionadas a estas são apresentadas nos espaços laterais das plataformas. Já as notícias gerais se referem aos resultados das buscas realizadas no Google para o período de tramitação do PL, considerando as três primeiras páginas que mostram as mais relevantes.

Cabe destacar que, apesar das notícias oficiais não apresentarem um posicionamento (se favorável ou contrário), por terem um caráter mais informativo, ajudam a dar mais visibilidade nas buscas sobre o PL, uma vez que dão um caráter menos técnico do que ler a proposição em si, pois, resumem de forma mais acessível as matérias em tramitação ou sobre o *status* da proposição. Ademais, quando se tem muitas notícias oficiais sobre um mesmo PL pode representar a complexidade e o conflito interno deste.

Quanto à relevância pública, enquanto as notícias oficiais noticiam discussões de dentro desses espaços institucionais, as matérias disponíveis em outros sites demonstram que essa discussão ultrapassa a barreira do Congresso e se torna de relevância pública, por meio de alguns grupos que as publicam no sentido de informar sobre o que está se discutindo, especialmente jornais de grande circulação, seja criticando ou apoiando essas proposições.

O Quadro 15 faz um panorama das buscas de notícias acerca das proposições com posicionamento dos grupos em análise, onde se observa proposições com mais notícias gerais e outras com mais notícias oficiais, com 14 e 24 no total, respectivamente. Para a primeira, se destaca o PL 2001/2019, com 4 notícias gerais e apenas 1 oficial. O PL de autoria do Deputado Pinheirinho (PP-MG-FPA), trata da desapropriação e indenização de propriedades privadas em UCs de domínio público. Quanto aos que tiveram maior destaque com notícias oficiais, temos o PL 5174/2019, de autoria do senador Confúcio Moura (MDB/RO – Outras), que dispõe sobre a exigência de realização prévia de estudos técnicos e consulta pública em procedimentos para desafetação, redução dos limites e recategorização de UCs, e teve 5 notícias oficiais relacionadas e nenhuma geral (Quadro 16 e Apêndice VIII - 0).

Quadro 16 - Número de notícias relacionadas aos PLs com posicionamento na Câmara e Senado

Nº PL/ANO	CASA	Nº NOTÍCIAS		TOTAL
		Oficiais	Gerais	
1205/2019	Câmara	2	3	5
2001/2019	Câmara	1	4	5
8631/2017	Câmara	2	1	3
5370/2016	Câmara	2	2	4
855/2011	Câmara	2	0	2
2917/2008	Câmara	1	0	1
2915/2008	Câmara	1	0	1
266/2007	Câmara	0	1	1
2068/2007	Câmara	2	1	3
2108/2007	Câmara	2	0	2
5624/2019	Senado	1	1	2
5174/2019	Senado	5	0	5
1553/2019	Senado	3	1	4
Total Geral	-	24	14	38

Fonte: Câmara dos Deputados, Senado Federal e Busca no Google. Elaboração do Autor.

Nota: Foram desconsideradas dessas buscas as publicações nas plataformas da FPA, FPAM ou CNI, uma vez que já foram discutidas anteriormente.

No Quadro 17, a seguir, se destacam os tipos de notícias e as fontes relacionadas às proposições com posicionamento. As notícias oficiais foram todas classificadas como informativas por serem publicadas em canais institucionais das plataformas da Câmara e Senado. Quanto às notícias gerais, foram utilizadas 03 classificações para essa distribuição.

Quadro 17 - Tipo de notícias relacionadas aos PLs com posicionamento na Câmara e Senado

Nº PL / ANO	CASA	TIPO DE NOTÍCIAS			
		NOTÍCIAS OFICIAIS	NOTÍCIAS GERAIS		
		Informativa	Informativa	Apoio	Crítica
1205/2019	Câmara	2	0	0	3; (Uol; #Colabora; Mater Natura)
2001/2019	Câmara	1	3 (ANOREG; Cartório Mário Ferrari; IRIB)		1 (O ECO)
8631/2017	Câmara	2	0	1 (Estadão)	0
5370/2016	Câmara	2	0	0	2 (The Intercept Brasil; Racismo Ambiental - réplica da mesma matéria)
855/2011	Câmara	3	0	0	0
2917/2008	Câmara	1	0	0	0
2915/2008	Câmara	1	0	0	0
266/2007	Câmara	0	1 (ABRAGE)	0	0
2068/2007	Câmara	2	1 (SOS Mata Atlântica)	0	0
2108/2007	Câmara	2	0	0	0
5624/2019	Senado	1	1 (FIESP)	0	0
5174/2019	Senado	6	0	0	0
1553/2019	Senado	3	0	0	1 (El País)

Fonte: Câmara dos Deputados, Senado Federal e Busca no Google. Elaboração do Autor.

Nota: Foram desconsideradas dessas buscas as publicações nas plataformas da FPA, FPAM ou CNI, uma vez que já foram discutidas anteriormente.

Assim, para o PL 1205/2019, as 03 notícias eram de crítica, e a UOL chama atenção para estratégia da bancada ruralista em ocupar a CMADS, cujo título da matéria é “Bancada ruralista quer controlar Comissão de Meio Ambiente e blindar Salles” e o PL em questão é um dos que a bancada tem prioridade em aprovar. Dessa matéria podem ser destacados os seguintes trechos:

A coluna apurou que os ruralistas estão oferecendo cargos considerados atraentes na Casa, como uma suplência na CCJ (Constituição e Justiça) - os suplentes também acabam relatando projetos - e titularidades nas comissões de Esporte e de Cultura” (UOL, 2021).

Com o controle da CMADS, os ruralistas pretendem aprovar projetos de impacto no meio ambiente cuja tramitação ficou parada sob a presidência atual, do deputado Rodrigo Agostinho (PSB-SP) (UOL, 2021).

Importante notar sobre os trechos, que cargos em Comissão são relevantes e utilizados como “moedas de troca”, além disso, fica evidente os conflitos do grupo contra a frente ambientalista, na figura do deputado Rodrigo Agostinho na presidência da CMADS. Esse é um tema ainda em vigor, pois, em 2022, o “De olho nos ruralistas”, que é uma organização que se dedica em produzir materiais relacionados ao agronegócio no Brasil, publicou um material denominado “Os operadores da boiada: conheça os parlamentares ruralistas responsáveis pelo desmonte socioambiental”⁴¹. Neste se discute as estratégias da FPA, como nos trechos abaixo:

Ao todo, somando presidente, vices, coordenadores e vogais, a FPA conta com 52 membros em sua diretoria. São eles os principais responsáveis por liderar as negociações com partidos e com o Executivo, protocolar novos projetos de lei e ocupar cargos importantes em comissões e relatorias (DE OLHO NOS RURALISTAS, 2022, p. 08).

A articulação política para ocupação de comissões permanentes e especiais é um dos eixos centrais da estratégia política da frente. Na principal delas, a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), a FPA vem cravando suas indicações à presidência do órgão desde 2003 (DE OLHO NOS RURALISTAS, 2022, p. 09).

Sob o governo de Jair Bolsonaro, a frente passou a indicar nomes para outras comissões, com destaque para a de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), historicamente ocupada por parlamentares do campo progressista (DE OLHO NOS RURALISTAS, 2022, p. 09).

Na articulação da FPA, conforme a referência anterior, é prioritária a estratégia de ocupação de cargos relevantes nas Comissões Permanentes e Especiais. Na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural - CAPADR, já é tradição a frente dispor de membros na presidência, porém, sob o governo Bolsonaro, a estratégia se voltou para a ocupação da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - CMADS para aprovar matérias do seu interesse.

O PL 5370/2016, também de crítica, teve uma matéria publicada no “The Intercept Brasil”, com o título “A FAMÍLIA DE POLÍTICOS, EMPREITEIROS E CORRETORES QUE QUER TROCAR UMA LEI AMBIENTAL POR LOTEAMENTOS”, em que faz uma

⁴¹ Disponível em: <https://deolhonosruralistas.com.br/wp-content/uploads/2022/09/Os-Operadores-da-Boiada-2022-ptbr.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2023.

espécie de denúncia à família do autor deste PL, Toninho Pinheiro, membro da FPA. A reportagem revelou uma estratégia que foi identificada nas proposições do presente estudo, quando tratam de um mesmo autor em propostas diferentes tentando aprovar uma proposta que foi prejudicada anteriormente, em que diz sobre o autor do PL:

Integrante da Frente Parlamentar da Agropecuária, Toninho Pinheiro apresentou um outro projeto, em 28 de abril de 2015, que modifica diretamente as zonas de amortecimento das Unidades de Conservação do país. O PL 1299/15, arquivado em dezembro de 2015, propunha a alteração da lei que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Não contente com o arquivamento, ele apresentou outro PL, o 5370/2016, que tem o mesmo objetivo do rejeitado: ele insiste em reduzir as zonas de amortecimento, que têm o papel fundamental de proteger as Unidades de Conservação de pressões externas (THE INTERCEPT BRASIL, 2018).

Além da notícia anterior, é importante destacar os jornais de circulação nacional, que apresentaram notícias se posicionando. O primeiro é o PL 8631/2017, da Câmara dos Deputados, em que o “Estadão” publicou uma matéria com elementos de apoio ao projeto, com o título “Um sopro de esperança: o PL que avança na luta contra o racismo ambiental”. O PL trata de estabelecer uma distância mínima de empreendimentos industriais, que emitam efluentes gasosos, de unidades de conservação, terras indígenas e quilombolas.

O segundo jornal de circulação nacional que se posicionou, mas com crítica ao PL 1553/2019 do Senado, foi o “El País”, com uma matéria com o título “O sistema de conservação brasileiro é um tesouro verde-amarelo”, com argumentos sobre a importância das UCs para o país e criticando a forma como o Executivo e Legislativo vem questionando a legitimidade dessas áreas e cita que:

Ao mesmo tempo, o texto de um novo projeto de lei no Senado, o PL 1553/2019, diz querer "coibir a criação indiscriminada e deletéria de novas unidades de conservação" contrapondo, erroneamente, o ambiente ao desenvolvimento (EL PAÍS, 2019).

O PL trata em questão trata de determinar que a criação ou ampliação de unidades de conservação deve ser por meio de lei e com a exigência da manifestação do poder legislativo nos territórios em que as UCs se localizem. Assim, o PL acaba criando maior burocracia para criar e alterar uma UCs, sobretudo por ter que depender de outros poderes legislativos em âmbito estadual e municipal.

Além das notícias, é importante destacar outros tipos de manifestações externas de organizações em relação às proposições legislativas discutidas no Congresso Nacional, como notas técnicas, a exemplo da encaminhada ao presidente do Senado, que foi elaborada pelo

Instituto Socioambiental (ISA) contra o PL 1553/2019 do Senado⁴² e da elaborada pela Coalizão Pro-UC⁴³, contra o PL 1205/2019, da Câmara, além do manifesto tratado nas discussões da audiência pública a seguir, contra este último PL.

Portanto, em termos de notícias foi possível identificar o quão relevante é uma proposição, tanto no espaço institucional quanto externamente. Em relação ao conteúdo das notícias veiculadas, também identificamos elementos importantes que revelam estratégias utilizadas por representantes das frentes parlamentares, como descrito sobre a FPA. A seguir, apresentam-se as discussões de duas audiências públicas realizadas, referentes a dois PLs com posicionamento, que nos ajudam a entender como os conflitos de interesses se articulam nesses espaços.

Os debates das audiências públicas

Dos PLs analisados, com posicionamento, tivemos duas audiências públicas realizadas na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), da Câmara dos Deputados, por meio de Audiência Pública Extraordinária (virtual). A primeira foi sobre o PL 1205/2019, que trata sobre zona de amortecimento das UCs, e ocorreu no dia 07/06/2021, com a presença de três convidados, sendo que uma, a que seria a quarta (Simone Bottrel), não conseguiu participar. A segunda audiência foi sobre o PL 2001/2019, que trata da desapropriação e indenização de propriedades localizadas em UCs, e ocorreu no dia 25/06/2021, com a presença de seis convidados, incluindo duas que já tinham participado da anterior: Ângela Kuczach, secretária-executiva da Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação e; Maria Dalce Ricas, superintendente da Associação Mineira de Defesa do Ambiente (AMDA) (Quadro 18 e Apêndice VII - 0).

Antes de entrarmos na discussão sobre o que cada convidado defendeu, é necessário destacar alguns aspectos do regimento que permearam essas duas audiências. Para começar, o art. 256 do RICD, diz que “Na hipótese de haver defensores e opositores relativamente à matéria objeto de exame, a Comissão procederá de forma que possibilite a audiência das diversas

⁴² Nota técnica: Projeto de Lei do Senado nº 1.553/2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9204010&ts=1674177979085&disposition=inline>. Acesso em: 01 mar. 2023

⁴³ Nota técnica – Coalizão Pró-UC. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1998961&filename=Tramitacao-PL%201205/2019. Acesso em: 03 mar. 2023.

correntes de opinião” (RICD, art. 256, § 1º). Porém, para o PL 1205/2019, todos os convidados discordavam do PL, bem com o Presidente da Comissão, Rodrigo Agostinho, que além de ter solicitado a audiência e seus convidados, ainda a mediou e se posicionou; além de dois deputados que fizeram intervenções entre as falas dos convidados, os deputados Merlong Solano (PT-PI- Outras) e Airton Faleiro (PT-PA-FPAM), portanto, não houve oposição (Quadro 18 e Apêndice VII 0). Embora a maioria ainda seja de representantes de grupos contrários ao PL 2001/2019, houve caso, como do representante da Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), o Rodrigo Justus de Brito, coordenador do Meio Ambiente da CNA e Leonardo Papp da Organização das Cooperativas do Brasil (OCB), ambos sugestões da FPA, que se posicionou em favor da realização da audiência, desde que fossem incluídos os dois convidados (Quadro 18 e Apêndice VII - 0).

Para o PL 1205/2019, a intervenção dos dois deputados foi com argumentos de crítica ao projeto. Primeiramente, o deputado Merlong Solano, que falou em nome do deputado Leonardo Monteiro (PT-MG - FPA/FPAM⁴⁴), que não pôde comparecer, para ler o manifesto contra o PL, a pedido da Comissão Pastoral da Terra de Minas Gerais, que é assinado por várias entidades. O manifesto é longo, segundo o deputado, e este leu os principais trechos, dentre os quais:

Este PL propõe alterações especificamente nas Zonas de amortecimento e nos corredores ecológicos das unidades de conservação, abrindo a porteira para a boiada da especulação imobiliária urbana, mineradoras e do agronegócio no campo, para, fragilizando a unidade de conservação e de suas áreas de entorno. Informamos que este manifesto está em total acordo com argumentações técnicas elaboradas numa importante nota técnica contra esse PL, essa nota indica os absurdos e as inconsistências do mesmo, revelando a intenção clara de interferência negativa nas normativas referentes à proteção da biodiversidade do nosso país privilegiando a especulação imobiliária a expansão urbana desordenada e o avanço do agronegócio nesses territórios (Trecho do manifesto lido pelo Deputado Merlong Solano em audiência pública).

O segundo deputado a se manifestar na audiência, Airton Faleiro, complementou parabenizando, primeiramente, o deputado Rodrigo Agostinho pela condução dos trabalhos e informando que esse PL também seria levado como pauta para ser debatido na reunião interna da bancada, ou seja, a ambientalista, da qual ele faz parte. Além disso, reforça a importância do manifesto lido pelo deputado Merlong, por conta dos seus assinantes e por mostrarem os

⁴⁴ Apesar do Deputado Leonardo Monteiro também ser integrante da FPA, ele estava na lista dos parlamentares mais comprometidos com o meio ambiente, a partir da ferramenta “Farol Verde”, do Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS). Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/veja-quem-sao-os-parlamentares-candidatos-mais-comprometidos-com-o-meio-ambiente/>. Acesso em: 23 fev. 2023.

prejuízos em seus posicionamentos. O parlamentar destacou que é coordenador do Fórum Permanente em Defesa da Amazônia, trabalhando também com o presidente da comissão, e que realizaram um grande evento político e cultural em defesa da Amazônia. Por fim, critica o PL, dizendo que ele deveria “morrer no início” e enfatiza a importância da opinião pública, dizendo que: *“essa audiência também tem que servir um pouco para nós, é..., criar musculatura numa estratégia, né, de debate pra dentro da casa, debate com as organizações socioambientais, mas debate na opinião pública, a opinião pública tem que dizer não a esse projeto”*.

Em relação aos convidados do PL 1205/2019, todos apresentaram argumentos diversos e complementares contra a proposta. Começando pela Angela Kuczach, representante da Rede Nacional Pró Unidades de Conservação, que ressaltou a importância das zonas de amortecimento e fez apontamentos sobre interesses visando alterar o SNUC. O segundo foi Roberto Palmieri, representante do IMAFLORA, que concorda com os argumentos da Ângela e complementa, dizendo que no SNUC a zona de amortecimento já é muito flexível e existem muitas considerações equivocadas sobre essas áreas, mas elas não devem ser vistas como empecilhos para o desenvolvimento. Por último, a Maria Dalce Ricas, que representou a Associação Mineira de Defesa do Ambiente, e argumentou sobre as dificuldades históricas para a criação das UCs, e a proposta mistura coisas diferentes que dificultariam ainda mais a criação, como a criação dos corredores ecológicos em conjunto das UCs.

Já em relação ao PL 2001/2019, os conflitos foram mais evidentes ao considerarmos os posicionamentos contrários, favoráveis e de caráter mais técnicos que acabavam balanceando os dois lados em disputa. Para os contrários, temos novamente a Ângela Kuczach, que faz apontamentos de que um dos principais problemas se refere ao processo de documentação da cadeia dominial para a desapropriação e que o PL vai fazer se perder todas o SNUC quando se trata de período de caducidade. Também contrário se encontra o Leandro Mitidieri, Coordenador do GT de UCs do MPF, que disse que o PL apresenta uma proposta que vai fazer ruir todo o SNUC, uma vez que, quase nenhuma UCs é totalmente consolidada territorialmente e questiona se não é necessário se discutir sobre as terras improdutivas.

Favorável ao PL se encontra Rodrigo Justos de Brito, Coordenador do Meio Ambiente da CNA, que critica o país por ser tão restritivo, como no caso do Código Florestal que traz ônus ao produtor rural. Também diz que é necessário haver critérios para a regularização das UCs, com vistas a não criar problemas com o crédito rural dos proprietários que já estavam

nessas áreas. Ainda critica, apresentando dados percentuais, o fato de a meta de conservação do país ser maior do que a global e que já há muitas áreas conservadas no país.

Para o lado mais técnico, no sentido de estarem representando a categoria de especialistas, tal qual definido em Miguel e Velho (2013)⁴⁵, ou “Professores, acadêmicos e pesquisadores”, como aqui classificados, temos o Leonardo Pappi, Advogado e Professor de Direito Ambiental, e Pedro Puttini Mendes, Doutorando em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental (Udesc) e Mestre em Desenvolvimento Local (Ucdeb). O primeiro apresentou os três pontos de que trata a proposição e encaminha seus argumentos para dois pontos. O primeiro trata do desafio de conciliar os dois direitos fundamentais constitucionais em questão, que são o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a proteção à propriedade privada. O segundo ponto é sobre a caducidade do ato de criação de UCs e a possibilidade de expropriação, onde diz que essa é uma questão controvertida na jurisprudência. Por fim, diz que é necessário que o poder público e a sociedade possam priorizar a política ambiental e nisso inclui destinar os recursos para as desapropriações e indenizações, que cabe ao legislativo resolver o tema controverso no judiciário. Importante notar que, embora Leonardo Papp tenha sido apresentado na audiência com professor e advogado, ele foi uma exigência da FPA, enquanto representante da Organização das Cooperativas do Brasil (OCB)⁴⁶.

O segundo representante dos especialistas é o Pedro Puttini Mendes, que diz que a proposta ajuda a resolver a lacuna jurídica acerca das indenizações, mesmo não resolvendo totalmente o problema. Seu posicionamento é de que o PL não discute um ato ambiental, inclusive criticou o parecer do Rodrigo Agostinho que focou nisso, pois trata de fatos administrativos. Defende que não se pode apropriar da propriedade privada sem ter capacidade de pagamento e que as unidades de conservação da categoria de uso sustentável têm maior capacidade de melhorar indicadores socioeconômicos, além dos ambientais. Portanto, seu argumento foi mais enfático em defender a proposta por considerar que não trata de um problema ambiental que possa prejudicar o SNUC, e sim uma questão administrativa.

Por fim, é imprescindível discutirmos o papel de Rodrigo Agostinho nas audiências públicas, que se posicionou contra as duas propostas. Além dos longos pareceres sobre as

⁴⁵ Miguel e Velho (2013), consideram que a presença de especialistas no processo legislativo “torna-se um imperativo para a legitimidade das decisões”

⁴⁶ FPA – Agenda da Câmara. Disponível em: <https://fpagropecuaria.org.br/2021/05/03/agenda-da-camara-03-a-07-de-maio/>. Acesso em: 03 mar. 2023.

proposições, em que apresentou o parlamentar, durante as audiências fez várias intervenções que foram apoiadas por alguns convidados e os dois parlamentares que se manifestaram. É importante notar que houve o interesse em ouvir outras opiniões para que os problemas pautados pudessem ser ao menos repensados e fossem encontradas soluções alternativas por outros pontos de vista. Nos dois trechos, a seguir, temos os posicionamentos sobre o PL 1205/2019, em que o parlamentar demanda que a lei não retroceda e garanta a existência das zonas de amortecimento, bem como corredores ecológicos, e defende a ampliação de UCs de Proteção Integral proporcional nos biomas representativos com déficit dessas áreas:

Então manter as zonas de amortecimento, tal qual determina a lei hoje, é o, é, o que se espera dessa casa, a gente não pode retroceder mais uma vez, a gente tem que lembrar que o que rege tudo isso é o princípio da precaução, a gente não pode abrir mão desse princípio pra ir avançando cada vez mais sobre as unidades de conservação. Lembrando ainda, que, é, como a zona de amortecimento é estabelecida de acordo com cada caso, a gente tem a oportunidade de olhar pra cada unidade de conservação, vendo que aquele entorno daquela área precisa e depende, porquê que aquela área merece uma zona, uma restrição dessa ou daquela natureza, e construir isso junto com a participação social, isso já está na lei, isso já existe, só precisa continuar sendo bem feito (Trecho da fala de Rodrigo Agostinho no PL 1205/2019).

E eu particularmente tenho uma opinião com o assunto que está sendo debatido com mais profundidade antes de ser votado, é, nós temos áreas no Brasil muito sensíveis, nós temos lacunas de conservação, é, lacunas importantes biomas, tem muitos biomas brasileiros que não tem representatividade do ponto de vista de unidades de Proteção Integral, então, é, ao mesmo tempo que a gente tem, é, biomas ainda relativamente bem conservado, nós temos, é, áreas extremamente diminutas em unidades de Proteção Integral, a maior parte das nossas unidades são de Uso Sustentável, com o uso muitas vezes além daquele que deveria ser, é, o uso regulamentar daquele tipo de situação, é, então, tanto a questão das zonas de amortecimento, quanto questões relacionadas aos corredores ecológicos. Acho que são situações muito sensíveis, é, nós tamos entrando na década da restauração, na década a restauração vai ser essencial que a gente possa desenhar esses corredores ecológicos, interligando, diferentes paisagens, de, é, fazendo conexão entre diferentes unidades de conservação (Trecho da fala de Rodrigo Agostinho no PL 1205/2019).

A seguir, temos trechos do PL 2001/2019, em que houve maior discussão com pluralidade de ideias. O deputado buscou fundamentar seus argumentos citando situações que podem resultar dessa mudança na legislação sem a devida atenção, como o oportunismo por indenização, mas se posiciona que não pode haver insegurança para o proprietário nem para o interesse público para a conservação. O segundo trecho se refere à crítica ao representante da CNA, que apresentou argumentos de que já existem muitas áreas protegidas no país, em termos percentuais:

Então eu acho que a gente tem um grande desafio aqui, que mais do que dizer a favor ou contra o projeto de lei, eu acho que o grande desafio que a gente tem que é encontrar uma saída para que nas eventuais criações de unidades de conservação, a gente possa garantir a indenização justa a quem de fato realmente é proprietário, é, a quem realmente vive naquelas áreas. É, a gente tem tido uma série de situações, tem

unidades de conservação que, quando da criação não tinha absolutamente ninguém, no dia seguinte aparece um monte de gente reclamando indenização. A gente tem um oportunismo também que acontece em algumas situações, não estou falando como regra geral. Então eu espero que hoje a gente possa fazer um debate ouvindo todos os lados, entendendo a necessidade da conservação, da nossa biodiversidade e entendendo que eventuais situações onde unidades são criadas, onde nós temos propriedade privada, e que não desmatou, é, aquela, aquele bioma, tenha o devido tratamento justo de desapropriação e de indenização. É, nós não podemos criar insegurança nem pro proprietário, nem pro interesse público de conservação, a grande questão é a gente encontrar essa conciliação (Trecho da fala de Rodrigo Agostinho no PL 2001/2019).

A gente, eu particularmente, tenho um medo muito grande quando a gente fica falando só em percentuais, porque não necessariamente, a gente sabe que uma área significativa de unidades de conservação, é, e não só unidades de conservação, mas outros espaços territoriais protegidos. É, na verdade, não estão implementados. Então, quando a gente só fala do ponto de vista de área, não necessariamente a gente está falando de proteção efetiva, é, mesmo em áreas em regiões onde nós temos muitas unidades de conservação, as ameaças elas continuam, não é? (Trecho da fala de Rodrigo Agostinho no PL 2001/2019).

Acho que a gente pode pensar em algumas soluções alternativas pra isso. Alternativas inclusive ao meu relatório, é, o meu relatório é pela simples rejeição do projeto, apesar de ser um relatório extenso, é, mas eu particularmente acredito sim numa solução, porque não interessa a ninguém, é, que essa situação persista, mas também não interessa que a gente desmonte todo o sistema nacional de unidades de conservação, não é. Então eu acho que a gente precisa encontrar uma solução conciliatória. Vou conversar com a presidente da comissão para que esse projeto não seja pautado, é, nos próximos dias, pra que a gente possa encontrar uma solução alternativa (Trecho da fala de Rodrigo Agostinho no PL 2001/2019).

Em relação ao PL 1205/2019, mesmo com os posicionamentos contrários na audiência, o parecer pela aprovação foi aprovado com os seguintes votos e manifestações na 16ª reunião extraordinária realizada em 15 de junho de 2021 na CMADS:

Apresentou voto em separado o Deputado Rodrigo Agostinho, em 14/06/2021. Na presente Reunião, o Relator apresentou Complementação de Voto. Foi lida a Complementação de Voto pelo Relator. Discutiram a matéria os Deputados Leonardo Monteiro, Rodrigo Agostinho, Airton Faleiro e Merlong Solano. O Presidente, de ofício, concedeu a votação pelo processo nominal. Orientaram suas bancadas, contrariamente, os partidos PT, PSB, PDT e CIDADANIA. Passou-se à Votação. Às dez horas e cinquenta e oito minutos iniciou-se a votação nominal e às onze horas e seis minutos, encerrou-se. Aprovado o Parecer com Complementação de Voto com o seguinte resultado: onze votos sim, seis votos não, nenhuma obstrução, nenhuma abstenção, no total de dezessete votos válidos, contra os votos dos Deputados Leônidas Cristino, Leonardo Monteiro, Daniel Coelho, Nilto Tatto, Camilo Capiberibe e Célio Studart (Ata da 16ª reunião extraordinária realizada em 15 de junho de 2021).

Como visto no trecho acima, houve, inclusive, orientação de bancada para votar contra o parecer, que não obteve sucesso. Dos seis parlamentares que votaram contra, seguiram a orientação dos partidos, sendo a seguinte distribuição por frente: 3 eram da FPAM (Daniel Coelho - CIDADANIA, Camilo Capiberibe - PSB e Célio Studart - PV), 2 da FPA/FPAM (Leonardo Monteiro - PT e Nilto Tatto - PT), e 1 Outras (Leônidas Cristino - PDT). Portanto,

a FPAM, através dos seus representantes, tentou a não aprovação do parecer, não obtendo a maioria, mas, no exemplo, podemos entender os conflitos que não foram evidenciados nas discussões da audiência pública e sim nas votações.

Podemos concluir alguns pontos acerca dessas audiências públicas, como seguem:

- 1) dependendo do perfil dos convidados que são chamados, os seus argumentos podem servir para reforçar o posicionamento do presidente, relator ou parlamentares interessados na matéria;
- 2) quando não se apresenta convidados com interesses opostos, como no caso do PL 1205/2019, não há conflito e os argumentos anteriores são utilizados para reforçar o posicionamento de quem está apresentando;
- 3) nos casos em que existe uma pluralidade de posicionamentos, há conflitos que implicam em argumentos diretos de parlamentares contra convidados, como no caso do Rodrigo Agostinho e Angela Kuczach que criticaram a fala do Rodrigo Justos de Brito da CNA acerca dos percentuais de áreas protegidas no Brasil;
- 4) a presença de especialistas, em geral, produz equilíbrio ao debate, uma vez que apresentam argumentos que acabam contemplando pontos dos dois lados em conflito, porém, quando se compara os dois convidados, embora ambos tenham argumentos mais favoráveis, o segundo, Pedro Puttini Mendes, se posicionou mais diretamente em favor da proposta e em crítica ao parecer e a quem colocou a discussão na perspectiva ambiental;
- 5) há a possibilidade de manifestações de posicionamentos externos, mesmo sem a presença do representante na audiência, por meio de intermediários, que foi o caso do manifesto lido pelo Deputado Merlong Solano e, também, das perguntas ou questionamentos dos ouvintes das audiências no formato virtual;
- 6) a FPA dispõe da capacidade de incluir convidados de seus interesses nas audiências;
- 7) o papel do mediador da audiência é fundamental para o encaminhamento dos debates, pois, suas falas podem servir de incentivo ou crítica aos convidados. Mesmo com diversos elementos que podem ser explorados, as audiências servem como um excelente parâmetro para identificar os conflitos e identificar os representantes de interesses organizados.

Quadro 18 - Discussão por convidado das audiências públicas dos PLs 1205/2019 e 2001/2019

PL/ANO	CONVIDADO/ SUGESTÃO	FUNÇÃO/ REPRESENTAÇÃO	CATEGORIA GERAL	CATEGORIA	ARGUMENTOS
PL 1205/2019	1 - Angela Kuczach	Secretária Executiva da Rede Nacional Pró Unidades de Conservação	Sociedade	Movimentos sociais, redes e articulações de entidades	Faz um breve histórico sobre a importância do meio ambiente desde a constituição e aponta sobre o processo de degradação no país e a importância técnica das zonas de amortecimento. É contra o projeto por conta do que se propõe já existir na lei do SNUC, que é feito caso a caso, a partir do plano de manejo e contando com a participação social. Em uma fala complementar, colocou o exemplo da questão da Estrada do Colono, no Parque Nacional do Iguaçu, que é movido por interesses locais tentando alterar o SNUC. Também citou a reportagem do The Intercept, em relação à família Pinheiro, com interesse no Parque Estadual do Rola Moça.
PL 1205/2019	2 - Roberto Palmieri	Gerente de Programação do Imaflora - Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola	Sociedade	Organizações não- governamentais - ONGs, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs, fundações e institutos	Concorda com os argumentos da Ângela e reforça que as zonas de amortecimento já são muito flexíveis. Critica o PL e diz que há um entendimento equivocado e ultrapassado sobre o que é uma UC e zona de amortecimento, como no caso de ter uma oferta de ensino fundamental nessas áreas que deveriam ser uma vantagem e não a possibilidade de excluir a zona de amortecimento, como também no caso da existência de malhas viárias e linhões. Além disso, defende que as zonas não devem ser consideradas empecilhos ao desenvolvimento dos municípios.
PL 1205/2019	3 - Maria Dalce Ricas	Superintendente da AMDA - Associação Mineira de Defesa do Ambiente.	Sociedade	Associações livres	Lembrou das dificuldades históricas para a criação de UCs no país e que elas continuam crescendo por conta de argumentos voltados para a questão da regularização fundiária, vindos de setores econômicos. Se posiciona que o substitutivo não deve ser aprovado de maneira alguma, por prever que a criação de corredores ecológicos, seja feito em conjunto com as UCs, mas

PL/ANO	CONVIDADO/ SUGESTÃO	FUNÇÃO/ REPRESENTAÇÃO	CATEGORIA GERAL	CATEGORIA	ARGUMENTOS
					que são coisas diferentes e que se traria mais dificuldades para criar UCs. Por fim, apresenta os principais atributos das UCs, para reforçar a importância destas que não são considerados nos discursos de quem critica.
PL 2001/2019	1 - Leonardo Pappi	Advogado e Professor de Direito Ambiental	Outros	Professores, acadêmicos e pesquisadores	Concordou com a fala do Rodrigo Agostinho de que o maior desafio é a conciliação da preservação com as questões econômicas. Nos seus argumentos, defende dois pontos: 1) o desafio de conciliar os direitos fundamentais em conflito nessa proposta, que é o direito ao meio ambiente e a propriedade; 2) a caducidade do ato de criação de UCs, seguindo com a possibilidade de expropriação, que é uma questão controvertida na jurisprudência. Por fim, diz que é um tema controvertido no judiciário e que o poder legislativo tem a capacidade de resolver e argumenta que são indispensáveis os devidos recursos para as desapropriações e indenizações, para que a política ambiental faça sentido.
PL 2001/2019	2 - Rodrigo Justos de Brito	Coordenador do Meio Ambiente da CNA - Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil	Sociedade	Representação sindical	Concorda com todos os argumentos do Leonardo Pappi e complementa dizendo que o tema é de preocupação do setor privado agrícola há tempo. Começa criticando o Brasil, por ser o único país com um Código Florestal tão restritivo, que resulta em um ônus para o produtor rural. Critica com o exemplo de proprietários que já estavam conservando antes de ser criada a UC, e quando criada não conseguem mais receber o crédito rural que, segundo ele, é “a ferramenta que faz acontecer a atividade agropecuária”, ficando, assim, impedido de realizar suas atividades. Por fim, diz que o setor não é contra a importância das UCs, mas é preciso criar critérios para regularizar essas áreas. Também apresenta dados percentuais dizendo que a meta de conservação do Brasil é maior do que a meta global e de que já

PL/ANO	CONVIDADO/ SUGESTÃO	FUNÇÃO/ REPRESENTAÇÃO	CATEGORIA GERAL	CATEGORIA	ARGUMENTOS
					temos, considerando os dados levantados, com UCs de proteção integral, se tem 51% de área conservada e no ponto de vista do produtor rural, são 240 milhões de hectares, o que equivale a 25% do território nacional.
PL 2001/2019	3 - Angela Kuczach	Secretária Executiva da Rede Nacional Pró Unidades de Conservação	Sociedade	Movimentos sociais, redes e articulações de entidades	Começa citando o relatório do TCU, que saiu no início do mês da audiência, que trata de questões sobre regularização fundiária. A convidada diz que em nenhum momento o PL traz essa questão e que não é dando caducidade para UCs que não forem regularizadas em 5 anos que o problema será resolvido. Também aponta que um dos principais problemas não é recurso ou pagamento e sim a aferição da cadeia dominial dos imóveis a serem desapropriados. Concorde com o parecer do Rodrigo Agostinho e a sua crítica ao coordenador da CNA de que percentual é vazio quando se trata de UCs e se tem que pensar em outros aspectos para manter os serviços ambientais. Fala sobre a imagem internacional do Brasil que já era péssima e ia se tornar ainda mais aprovando esse PL que vai fazer perder todo o SNUC. Por fim, comenta que havia saído uma carta assinada por 170 empresários de grande porte, discutindo sobre os projetos de lei que a Câmara está votando ou aprovando e seu respectivo impacto para a economia do país.
PL 2001/2019	4 - Leandro Mitidieri	Coordenador do GT de UCs do MPF	Estado	Ministérios	Inicia dizendo que a principal preocupação do GT do MPF era a questão da regularização fundiária e por conta do cenário ter mudado começaram de forma geral as questões sobre UCs que estão sob ataque. Entende que é um direito dos proprietários que sofrerem intervenção, do poder público, a justa indenização e que é uma questão de vontade política para que isso aconteça, não de uma vez só, mas esse é o início. Diz que, mesmo com intenções boas, o PL traz uma “solução mágica” trágica que vai fazer ruir

PL/ANO	CONVIDADO/ SUGESTÃO	FUNÇÃO/ REPRESENTAÇÃO	CATEGORIA GERAL	CATEGORIA	ARGUMENTOS
					todo o SNUC, pois quase nenhuma UC, principalmente federal, é totalmente consolidada territorialmente. Questiona sobre as estratégias do Brasil, se é necessário rever essas áreas protegidas ou é mais importante discutir sobre as áreas improdutivas no país. Complementa dizendo sobre a necessidade de mexer nas UCs, pois o país já é uma referência no agronegócio, mesmo com as UCs federais, estaduais e municipais.
PL 2001/2019	5 - Pedro Puttini Mendes	Doutorando em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental (Udesc), Mestre em Desenvolvimento Local (Ucdb)	Outros	Professores, acadêmicos e pesquisadores	Diz que o projeto não resolve totalmente o problema, mas soluciona uma lacuna jurídica para a indenização de quem teve desapropriação, pois, o SNUC não possui um tempo limite para que isso aconteça. Defende que não há um ataque ao meio ambiente, pois, o que se está discutindo são fatos administrativos e não atos ambientais, e a proposta acaba suprimindo uma omissão na lei. No entanto, também não resolve o problema da administração pública com os particulares, uma vez que, não há unanimidade nos julgamentos sobre caducidade em 05 anos. Por fim, discordou do parecer do Rodrigo Agostinho que tratou apenas das questões ambientais, que não é o foco do PL, por ser administrativa., e que o governo não pode se apropriar dos patrimônios privados sem a capacidade de pagar. Também defende as unidades de uso sustentável em detrimento das de proteção integral, uma vez que as primeiras têm capacidade de melhorar alguns indicadores socioeconômicos, além dos ambientais, e que o PL também deveria incluir a questão da caducidade por interesse social e evitar o cruzamento de assuntos.

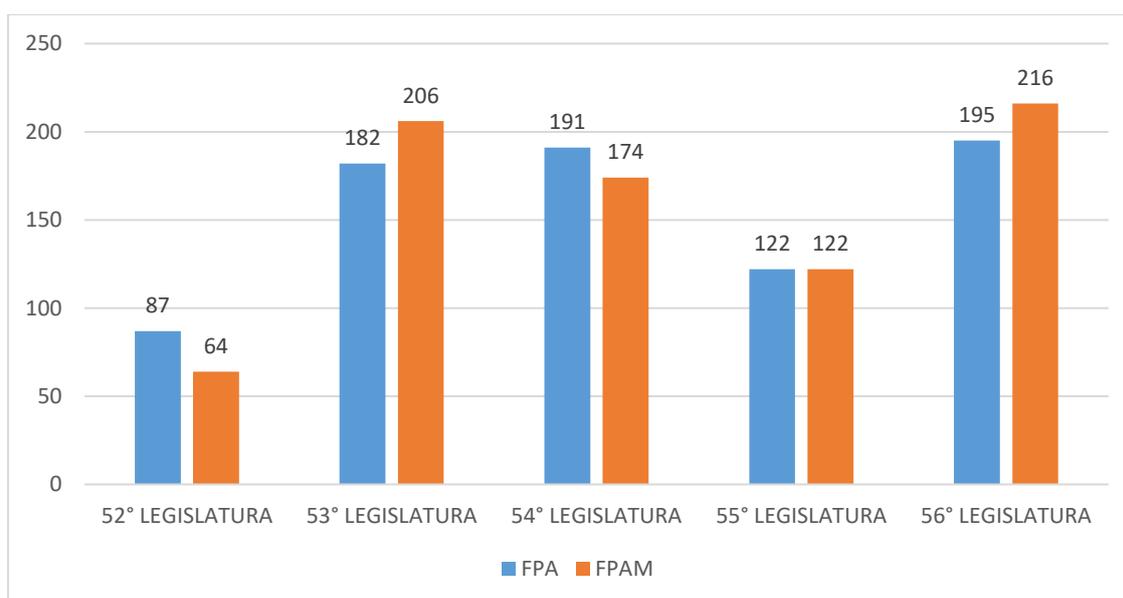
Fonte: Câmara dos Deputados (audiências públicas dos PLs 1205/2019 e 2001/2019). Elaboração do Autor.

6.3 Características do grupo

Para iniciar a discussão deste subcapítulo, é fundamental abordar as limitações dos dados de registro do número de membros das frentes parlamentares, conforme apontado no trabalho de Cascione e Araújo (2019). Os autores argumentam que as frentes parlamentares podem ser menores do que aparentam ser, uma vez que a lista de assinaturas serve apenas para cumprir a formalidade de ter pelo menos um terço dos membros do legislativo federal para a criação da frente, o que não garante a participação efetiva. É importante ressaltar que, apesar dessa limitação, as listas fornecidas pela Câmara dos Deputados são os únicos dados secundários oficiais disponíveis e foram utilizados nas discussões a seguir.

Na Figura 7 e Figura 8 se apresenta a evolução da FPA e FPAM no período da 52^a até a 56^a legislatura. Na Câmara dos Deputados (Figura 7) a FPA e FPAM revezaram na liderança no número de membros nas legislaturas, onde nas 53^a e 56^a legislaturas a FPAM tinha mais membros, enquanto nas 52^a e 54^a a FPA assume a liderança, bem como havia um empate na 55^a legislatura. Além disso, a variação ao longo das legislaturas é notável, principalmente na 53^o legislatura, em que a FPA cresceu cerca de 109% em relação a legislatura anterior; na mesma legislatura o crescimento da FPAM foi maior, em cerca de 222%. Porém, ocorre um decréscimo em duas legislaturas seguidas, para a FPAM, e apenas na 55^a para a FPA.

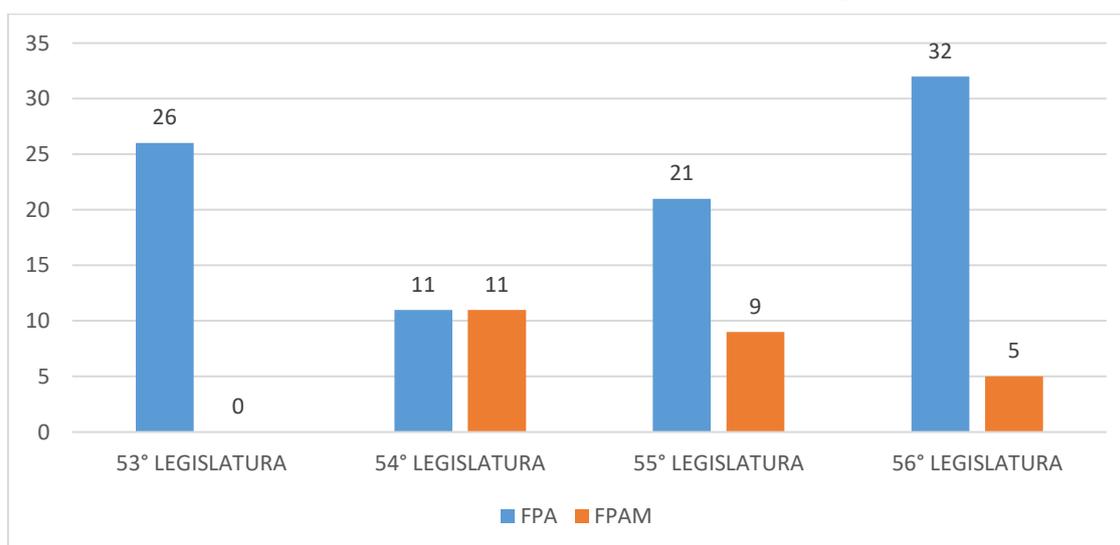
Figura 7 - Evolução da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) e Frente Parlamentar Ambientalista (FPAM) na Câmara dos Deputados - 52^a - 56^a legislatura



Fonte: Registro das Frentes Parlamentares - Câmara dos Deputados. Elaboração do Autor com base nos dados do Câmara dos Deputados.

No Senado Federal (Figura 8) esses dados já oscilam, pois, nos relatórios não se tem dados para 52ª legislatura e nem para a FPAM na 53ª legislatura. No entanto, a FPA lidera nesta casa em todas as legislaturas com dados, com exceção da 54ª que ocorre um empate. Nas duas legislaturas seguintes a FPA aumentou o número de membros e a FPAM diminuiu. Assim, apesar de existirem trabalhos que mostram a força da FPA (Silva, 2019), em termos de tamanho, considerando os dados de registro, ela não predomina na Câmara em todas as legislaturas, apenas no Senado que esses dados se mostram favoráveis.

Figura 8 - Evolução da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) e Frente Parlamentar Ambientalista (FPAM) no Senado Federal - 53ª - 56ª legislatura



Fonte: Registro das Frentes Parlamentares - Câmara dos Deputados. Elaboração do Autor com base nos dados do Câmara dos Deputados.

Quando se analisa a composição das frentes parlamentares esses dados mostram uma configuração diferente em duas principais comissões por onde os projetos em análise tramitaram, que são: CCJC e CCJ, consideradas estratégicas por terem a capacidade de barrar proposições e emendas constitucionais (Müller, 2005), e por onde tramitaram 05 PLs (1553/2019, 1205/2019, 8631/2017, 2068/2007 e 2108/2007); e a CMADS/CMA, por onde tramitaram quase todos os PLs, com exceção de 03 (1553/2019, 2917/2008 e 2915/2008).

Na CCJC da Câmara dos Deputados, a Tabela 7 apresenta a variação do número de membros nessa comissão, em que a FPA predomina a ocupação em todas as legislaturas, com exceção da 53ª, em que a FPAM tinha um membro a mais (36,7%). Também podemos destacar a presença de muitos membros pertencentes as duas frentes, nas legislaturas, principalmente na 53ª (13,5%). Apesar do decréscimo pós 53ª legislatura, os dados mostram a capacidade ou expertise dos grupos ocupar os espaços decisórios.

Tabela 7 – Total e percentual de membros da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) e Frente Parlamentar Ambientalista na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC - Câmara dos Deputados (52ª - 56ª legislatura)

LEGISLATURA	QTD. MEMBROS	FPA		FPAM		FPA/FPAM	
		Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
52ª Legislatura	130	25	19,2	7	5,4	2	1,5
53ª Legislatura	215	78	36,3	79	36,7	29	13,5
54ª Legislatura	253	73	28,9	61	24,1	25	9,9
55ª Legislatura	281	64	22,8	55	19,6	27	9,6
56ª Legislatura	259	2	0,8	0	0	0	0

Fonte: Câmara dos Deputados. Elaboração do Autor com base nos dados da Câmara dos Deputados.

A Tabela 8 destaca a distribuição para o Senado Federal, com a CCJ, em que os dados já são limitados para as duas frentes que não registram membros do Senado na 52ª legislatura e a FPAM na 53ª. Assim, com os dados disponíveis, para a 54ª a FPAM lidera, com 10% dos membros, em contraste com a FPA (7,5%), porém, não é uma diferença significativa quando se compara com a 55ª, em que a FPA tinha quase o dobro de membros da FPAM, 21,4% e 10,7%, respectivamente. Essa liderança da FPA se consolida na 56ª legislatura, em que a mesma era formada por 21 membros (24,1%), em contraste de 2 da FPAM (2,3%).

Tabela 8 – Total e percentual de membros da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) e Frente Parlamentar Ambientalista na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ - Senado (53ª - 56ª legislatura)

LEGISLATURA	QTD. MEMBROS	FPA		FPAM		FPA/FPAM	
		Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
52ª Legislatura	S/D	S/D	-	S/D	-	S/D	-
53ª Legislatura	80	21	26,3	S/D	-	S/D	-

LEGISLATURA	QTD. MEMBROS	FPA		FPAM		FPA/FPAM	
		Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
54ª Legislatura	80	6	7,5	8	10,0	0	0
55ª Legislatura	84	18	21,4	9	10,7	3	3,6
56ª Legislatura	87	21	24,1	2	2,3	0	0

Fonte: Senado Federal e Câmara dos Deputados. Elaboração do Autor com base nos dados do Senado Federal e Câmara dos Deputados.

Quando se trata da comissão de meio ambiente, que é a mais importante para as pautas ambientais, a Tabela 9, apresenta os dados para a Câmara dos Deputados, que revela um centro de disputa pelas duas frentes. Há quase que um equilíbrio no número de membros em todas as legislaturas, embora predomine a FPAM, tendo na 53ª legislatura seu maior número (37,5%). Além disso, do mesmo modo que para as comissões de justiça, nota-se o decréscimo do número de membros por legislatura e a relevante parte dos membros que são das duas frentes, principalmente na 55ª legislatura, com 17,1% do total de membros da CMADS.

Tabela 9 – Total e percentual de membros da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) e Frente Parlamentar Ambientalista na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - CMADS - Câmara dos Deputados (52ª - 56ª legislatura)

LEGISLATUR A	QTD. MEMBROS	FPA		FPAM		FPA / FPAM	
		Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
52ª Legislatura	42	5	11,9	3	7,1	0	0,0
53ª Legislatura	72	25	34,7	27	37,5	10	13,9
54ª Legislatura	84	25	29,8	27	32,1	9	10,7
55ª Legislatura	82	21	25,6	26	31,7	14	17,1
56ª Legislatura	87	2	2,3	1	1,1	1	1,1

Fonte: Câmara dos Deputados. Elaboração do Autor com base nos dados da Câmara dos Deputados.

Quando se trata do Senado, com as devidas limitações dos registros dos dados, com a CMA, a FPA já ganha destaque, liderando na 55ª e 56ª legislatura, 16,9% e 25%, respectivamente. No entanto, há um empate na 54ª legislatura, em que as duas frentes registravam 7 membros (11,9%) (Tabela 10).

Tabela 10 – Total e percentual de membros da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) e Frente Parlamentar Ambientalista na Comissão de Meio Ambiente - CMA – Senado (52ª - 56ª legislatura)

LEGISLATURA	QTD. MEMBROS	FPA		FPAM		FPA/FPAM	
		Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
52ª Legislatura	S/D	S/D	-	S/D	-	S/D	-
53ª Legislatura	58	17	29,3	S/D	-	S/D	-
54ª Legislatura	59	7	11,9	7	11,9	0	0
55ª Legislatura	65	11	16,9	5	7,7	2	3,1
56ª Legislatura	56	14	25,0	2	3,6	1	1,8

Fonte: Senado Federal e Câmara dos Deputados. Elaboração do Autor com base nos dados do Senado Federal e Câmara dos Deputados.

O que podemos extrair dos dados referentes à atuação das duas frentes nas Comissões Parlamentares em destaque nas Tabelas 7, 8, 9 e 10? No que se refere ao número de membros ocupando as arenas políticas principais, como as Comissões de Justiça e Meio Ambiente, é que, de fato, há fortes evidências de que essas são centro de disputas e que há diferença quando se trata de Câmara e Senado. Mesmo com diferenças sutis, nas Comissões de Justiça, a FPA predomina nas duas casas. Por sua vez, nas Comissões de Meio Ambiente, essa liderança da FPA só se destaca no Senado, enquanto na Câmara o destaque é para a FPAM, com pequena diferença para a maioria das legislaturas.

Cabe destacar que não se analisou a perspectiva de coalizão ou alinhamento com o Executivo por conta de as proposições não terem sido votadas em Plenária, tendo as Comissões como espaço final de decisão. Além disso, do ponto de vista das estratégias e formas de organização, esses dados foram discutidos em outros capítulos, onde podemos pontuar a seguinte síntese:

FPAM: se posiciona publicamente em poucas proposições e não as justifica. Sua atuação se dá por meio de parlamentares ocupando posições chaves nas comissões, como a relatoria ou por parlamentares que se manifestam ao longo das discussões. As audiências públicas também se marcaram como espaço de domínio dessa frente, seja conduzindo ou convidando representantes alinhados aos seus interesses. Quanto aos mecanismos institucionais, os requerimentos acabam sendo os mais utilizados pela frente. Sua forma de atuação é ofensiva, por conta dos seus representantes entrarem em conflito com os

interesses do setor empresarial e agropecuário, como no caso das audiências públicas e por manifestações, como voto em separado e contrários.

FPA: se posiciona publicamente e justifica de acordo com o interesse do grupo. Ocupa posições-chaves nas comissões parlamentares e predominam no uso de emendas como mecanismos institucionais. Além disso, conseguem indicar convidados para audiência pública. Tal qual identificado por Silva (2019), o sucesso da frente é defensivo, ou seja, na defesa do *status quo*, porém, quando se analisa da perspectiva da emissão de pareceres, se torna mais ofensiva, emitindo mais pareceres pela aprovação.

CNI: se posiciona publicamente acerca das proposições em discussão, justificando de acordo com os interesses do grupo. Embora não possua uma frente institucionalizada no Congresso, tem seus interesses representados pela FPA, principalmente quando tratam de proposições que discutam sobre compensação ambiental, zona de amortecimento e estudos técnicos e de consulta pública. Seu sucesso também se deu na manutenção do *status quo*, como identificado por Mancuso (2007).

6.4 O Sucesso unicameral e a disputa entre as casas: estudo de caso do PL 5174/2019

Diferente das proposições analisadas anteriormente, que não finalizaram a tramitação na casa de origem, o PL 5174/2019 foi aprovado no Senado Federal e encaminhado para a Câmara dos Deputados, onde foi arquivado no final da legislatura. Como explicar esse insucesso legislativo parcial da FPA, que se posicionou contrariamente ao projeto e este foi aprovado no Senado, mas que se transformou em sucesso na Câmara dos Deputados, com o arquivamento?

Primeiramente, é necessário entender com mais detalhes a natureza dessa proposição e em que implicaria a aprovação da mesma, que em sua ementa dispõe que a proposta: “Altera a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, para exigir a realização prévia de estudos técnicos e consulta pública para a desafetação, redução dos limites e recategorização de unidade de conservação”. Embora o autor não seja membro das duas frentes em estudo, o conflito de interesse da FPA se deu por considerar que: “No processo legislativo, já existe a possibilidade da realização de audiências públicas, quando solicitadas, onde especialistas pré-definidos e convidados poderão dar suas opiniões a respeito das alterações propostas nas Unidades de Conservação” e que “O PL não apresenta quais os órgãos ou entidades públicas que darão apoio e subsídio ao Legislativo

federal, estadual e municipal para implementar esta nova regra do SNUC”, como vimos no item 0.

Em síntese, de um lado a defesa do projeto se dá por considerar que o SNUC só prevê a obrigação de estudos técnicos e consulta pública para o ato de criação de UCs e não para mudanças, seja redução, recategorização ou desafetação. Por outro lado, os argumentos contrários são de que já existe essa possibilidade na legislação e que a nova proposta não deixa evidente quais órgãos públicos darão apoio para se implementar essa nova alteração.

O Quadro 19 apresenta o resumo das tramitações na casa iniciadora (Senado) e na casa revisora (Câmara). No Senado podemos observar ausência de conflito em relação ao parecer do relator da CMA pela aprovação, no entanto, houve diversos adiamentos que totalizam oito⁴⁷. Porém, mesmo com os adiamentos a proposta conseguiu ser aprovada, sem nenhuma resistência.

Quadro 19 - Resumo da Tramitação do PL 5174/2019 por Casa Legislativa

Senado Federal	Câmara dos Deputados
19/09/19 - Leitura em Plenário	08/09/2021 - Apresentação em Plenário
19/09/19 - Prazo para recebimento de emendas na CMA	15/09/2021 - Mesa Diretora encaminha à CMADS e CCJC
Intervalo sem apresentação de emendas	02/12/2021 - Designado Relator, Dep. Paulo Bengtson (PTB-PA) à CMADS
09/10/2019 - Relatório do Senador Jaques Wagner, pela aprovação na CMA	Intervalo sem apresentação de emendas
Intervalo com vários adiamentos da apreciação da matéria	25/05/2022 - Parecer do Relator da CMADS pela rejeição
18/08/2021 - CMA aprovou em caráter terminativo	09/11/2022 - Vista ao Deputado Leonardo Monteiro (PT/MG) ao Parecer
27/08/2021- encerrou-se o prazo para interposição de recurso em Plenário - Matéria aprovada	22/11/2022 - Apresentação do Voto em Separado pelo Deputado Leonardo Monteiro (PT/MG)
08/09/2021 - Remetida à Câmara dos Deputados	30/11/2022 - Aprovado o Parecer, contra o voto do Deputado Nilto Tatto e voto em separado do Deputado Leonardo Monteiro.
	02/12/2022 - Recebimento pela CCJC

⁴⁷ Tramitação disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/138904>. Acesso em: 31 jan. 2023.

Senado Federal	Câmara dos Deputados
	08/12/2022 - Não foram apresentados recursos na Mesa Diretora
	22/12/2022 - Arquivado nos termos do art. 133 do RICD (rejeição nas Comissões de mérito) - Mesa Diretora

Elaboração do Autor com base nas fichas de tramitação do PL no Senado Federal e na Câmara dos Deputados.

Em relação à tramitação na Câmara dos Deputados⁴⁸, a Mesa Diretora encaminhou para duas Comissões, a CMADS e a CCJC. Na primeira não houve apresentação de emendas, mas o relator, membro das duas frentes, emitiu o parecer pela rejeição com a justificativa de que:

[...] os poderes executivos não podem, sem autorização dos poderes legislativos, desafetar ou reduzir os limites de uma unidade de conservação. Não há, portanto, porque falar na necessidade de os poderes executivos elaborarem estudos técnicos ou realizarem consultas públicas para fundamentar atos que não são de sua competência (Trecho do parecer do relator n. 1 CMADS, pelo Deputado Paulo Bengtson - PTB/PA, p. 03).

No caso dos poderes legislativos, a consistência técnica e a oitiva das comunidades afetadas estão garantidas pela própria natureza pública, transparente e democrática da atividade parlamentar. O processo parlamentar assegura a livre manifestação de todos os interesses e possibilita uma ampla negociação de soluções que possam acomodá-los da melhor forma possível, em favor do máximo interesse público (Trecho do parecer do relator n. 1 CMADS, pelo Deputado Paulo Bengtson - PTB/PA, p. 03).

Houve conflito a esse parecer, com o deputado Leonardo Monteiro, também membro das duas frentes, que apresentou vista e voto em separado. Apesar da manifestação, o parecer foi aprovado, com um voto contrário e um voto em separado, e a proposta foi encaminhada à CCJC, que seguiu sem nenhuma apresentação de recurso e, na sequência, foi arquivada com base no art. 133 do RICD, que dispõe:

Art. 133. Ressalvada a hipótese de interposição do recurso de que trata o § 2º do artigo anterior, e excetuados os casos em que as deliberações dos órgãos técnicos não têm eficácia conclusiva, a proposição que receber pareceres contrários, quanto ao mérito, de todas as Comissões a que for distribuída será tida como rejeitada e arquivada definitivamente por despacho do Presidente, dando-se conhecimento ao Plenário, e, quando se tratar de matéria em revisão, ao Senado.

⁴⁸

Tramitação disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2297767>. Acesso em: 31 jan. 2023.

Como vimos no quadro anterior, não houve conflitos extensos e no Senado a proposta foi aprovada com facilidade. Mas quais variáveis podem explicar a facilidade em uma e conflito em outra? Seguiremos com um exercício buscando entender os mecanismos que podem explicar o caso, considerando suas características, tratadas nos capítulos anteriores, e elementos do próprio caso.

No Quadro 20, a seguir, começando pelos mecanismos institucionais, observamos que no Senado houve apenas um parecer pela aprovação, pelo relator que não representava nenhuma das frentes analisadas. Quando se observa pela perspectiva da Câmara, o conflito já se apresenta no parecer do relator que, mesmo sendo das duas frentes, emitiu seu parecer em favor da FPA, com a rejeição. No entanto, fica evidente o descontentamento do deputado Leonardo Monteiro, que apresentou vista e um voto em separado⁴⁹ onde, neste último, cita o cenário atual em que o Brasil volta a ser protagonista com a eleição do atual presidente Lula que, nesse contexto, participava da COP-27, no Egito, junto com governadores da Amazônia, onde a matéria interessa diretamente por concentrar a maior parte das áreas protegidas. Além disso, considera uma série de princípios legais que a proposição irá contribuir e que justificam a sua aprovação:

Por todas essas razões, fica evidente que a proposta apresentada no projeto de lei 5174/2019 representa avanço importante em nossa legislação, de maneira a cumprirmos a Constituição e os tratados de que o Brasil é signatário. Além disso, contribui para melhorar a imagem do país no cenário mundial. O Brasil tem sido visto nos últimos anos como um pária ambiental, o que nos traz prejuízos econômicos, por meio da imposição de barreiras comerciais (Trecho do Voto em Separado do Deputado Leonardo Monteiro - PT/MG).

Quadro 20 - Variáveis do PL 5174/2019 por casa legislativa

VARIÁVEIS	SENADO	CÂMARA
Mecanismos Institucionais	-Parecer do relator da CMA, Jaques Wagner - PT/BA - outras, pela aprovação	- Parecer do relator da CMADS, Paulo Bengtson - PTB/PA - FPA/FPAM, pela rejeição -Vista e voto em separado pela aprovação (Leonardo Monteiro - PT/MG - FPA/FPAM)
<i>Issues</i>	-Posicionamento contrário da FPA ao projeto	- Posicionamento contrário da FPA ao projeto

⁴⁹ Voto em Separado do Deputado Leonardo Monteiro - PT/MG. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2216909&filename=Tramitacao-PL%205174/2019. Acesso em: 03 mar. 2023.

VARIÁVEIS	SENADO	CÂMARA
	<ul style="list-style-type: none"> - 05 notícias oficiais - 0 notícias gerais - Realização de ciclo de debates sobre as UCs 	<ul style="list-style-type: none"> - 02 notícias oficiais⁵⁰ - 0 notícias gerais
Características do Grupo	<p>Número de membros da por frente na CMA e legislatura (14 FPA e 2 FPAM)</p> <p>Número de votos por frente ao parecer pela aprovação⁵¹: 08 sim (1 FPA, 1 FPA/FPAM e 6 Outras) e 02 não (Outras).</p>	<p>Número de membros da por frente na CMADS e legislatura (2 FPA e 1 FPAM)</p> <p>Número de votos por frente que votaram pela rejeição⁵²: (somente um voto contra o parecer, do Deputado, Nilto Tatto - PT/SP - FPA/FPAM, e um voto em separado do Deputado Leonardo Monteiro - PT/MG - FPA/FPAM, pela aprovação do projeto)</p> <p>Na CCJC não houve decisão, pois foi arquivada.</p>
Outras Identificadas	<ul style="list-style-type: none"> - 08 adiamentos da apreciação da matéria - Uma das reuniões, do dia 17/03/2020, foi adiada em razão das restrições impostas pelo enfrentamento à pandemia de Covid-19 	<ul style="list-style-type: none"> - No dia 23/11/2022 a matéria foi retirada de pauta em razão da ausência do relator - Presidente Lula participava da COP-27 e é citado no voto em separado

Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal. Elaboração do Autor.

⁵⁰ Não haviam sido consideradas, no item de características de *issues*, e se referem a duas notícias oficiais desse período de tramitação na Câmara, sendo uma notícia na Câmara e a outra no Senado: 1 (<https://www.camara.leg.br/noticias/845294-projeto-torna-obrigatorios-estudo-tecnico-e-consulta-publica-antes-da-reducao-de-unidade-de-conservacao/>); 2 (<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/20/debatedores-querem-ampliar-discussao-dos-limites-do-parque-nacional-de-sao-joaquim>). Acesso em: 01 mar. 2023.

⁵¹ Parecer com a votação nominal disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9004602&ts=1651000024563&disposition=inline>. Acesso em: 02 mar. 2023.

⁵² Foi votado o parecer na reunião extraordinária realizada no dia 30 de novembro de 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/ordemdodia/integras/2219995.htm>. Acesso em: 02 mar. 2023.

Para as *issues*, temos a posição da FPA, que foi contrária ao projeto e as notícias, que chamam atenção para o Senado, que dispõe de cinco notícias oficiais, em contraste com duas da Câmara, para o período de tramitação e nenhuma geral (Quadro 20). Quando analisadas as notícias do Senado (Apêndice VIII - 0), que mesmo tendo o caráter mais informativo, revela-se outro fator importante para a aprovação no Senado, que foi o apoio do presidente da CMA ao projeto, o Senador Fabiano Contarato (REDE-ES), e também uma série de debates que aconteciam no Senado sobre as áreas protegidas, como podemos observar nos trechos a seguir de duas notícias:

A audiência desta quinta-feira (3) fecha o ciclo de debates sobre as unidades de conservação. Em outro encontro, lideranças comunitárias de áreas protegidas mostraram o papel de áreas protegidas para gerar renda e conservar a biodiversidade. No começo de setembro, a CMA debateu os atos normativos para criar, alterar e extinguir as características das unidades de conservação (Expansão do desmatamento e conflitos de terra preocupam debatedores na CMA - Notícia do dia 03/10/2019. Fonte: Agência Senado).

Esse debate, segundo Contarato, pode ter inspirado o senador Confúcio Moura (MDB-RO) a apresentar o PL 5.174/2019, que altera o sistema nacional de unidades de conservação para exigir a realização de estudos prévios e consulta pública para alterar limites e categorias de áreas protegidas (Expansão do desmatamento e conflitos de terra preocupam debatedores na CMA - Notícia do dia 03/10/2019. Fonte: Agência Senado).

O senador Fabiano Contarato (Rede-ES), presidente da CMA, elogiou projeto do seu colega, senador Confúcio Moura (MDB-RO), que exige consulta pública e estudos técnicos para redução de limites e mudança de categoria de unidades de conservação (PL 5.174/2019) (CMA debate boas práticas de gestão para áreas de proteção ambiental - Notícia do dia 04/10/2019. Fonte: Agência Senado).

Acerca dos trechos aqui citados, o ciclo de debates sobre as UCs ajuda a entender o cenário favorável para a apresentação de proposições que se relacionem com o SNUC. O apoio do presidente da CMA também é um fator importante, ao ressaltar e elogiar o projeto apresentado pelo senador Confúcio Moura (MDB-RO).

Quanto às características dos grupos, no contexto da 56ª legislatura, para a CMA do Senado a maioria significativa dos membros era da FPA, e na Câmara a diferença era mínima. Entretanto, o fator mais importante é: os membros que participaram da votação responsável pela aprovação dos pareceres. No Senado, do total de 10 votos pela aprovação do parecer pela aprovação, 8 foram pelo sim, com 1 membro da FPA e 1 FPA/FPAM, contra 2 votos não que foram membros de outras frentes. Assim, para a CMA, não houve presença significativa de membros das duas frentes (Quadro 20).

Quanto à CMADS, destacamos apenas os dois votos contrários ao parecer do relator pela rejeição, que foram os deputados Nilto Tatto (PT/SP) e Leonardo Monteiro (PT/MG), ambos membros das duas frentes parlamentares. Portanto, em termos de número de membros, o pertencimento a uma das frentes não foi um fator significativo, apenas se tornou um fator de manifestação, quando considerado o voto em separado e contrário da Câmara, por membros que, mesmo sendo das duas frentes, se posicionaram contra a posição da FPA que era pela rejeição do PL (Quadro 20).

Por fim, considerou-se outros fatores institucionais e contextuais que nos ajudam a entender mais sobre as discussões do PL 5174/2019. O primeiro que chama atenção é o grande número de adiamentos da apreciação da matéria, no Senado, que além de obstruir o andamento da tramitação, ainda podem ser capazes de levar ao arquivamento de uma matéria, caso esteja no final da legislatura e não se tenha tido uma decisão, o que não foi o caso. Um dos motivos que levaram ao adiamento se refere às restrições que foram impostas no contexto da pandemia do Covid-19. Na Câmara, dois fatores se relacionam ao andamento e discussão do PL: o primeiro foi a ausência do relator, em uma das reuniões, o que resultou na retirada de pauta e; o segundo fator, já citado no voto em separado, trata da perspectiva de volta do protagonismo brasileiro na pauta ambiental, com a presença do atual presidente na COP-27.

As conclusões que podemos chegar sobre as evidências obtidas em relação ao PL 5174/2019, são:

- O papel das Comissões com decisão terminativa é importante no contexto do PL;
- Ausência de grupos opositores com número significativo, uma vez que apenas dois deputados e dois senadores se posicionaram contrariamente aos pareceres das duas casas;
- Também não houve posicionamento oficial da FPAM ou notícias externas que demonstrariam o interesse público ou a manifestação de grupos opositores;
- O apoio do presidente da CMA ao projeto aprovado no Senado e as discussões sobre áreas protegidas podem ter sido fatores determinantes para o insucesso da FPA nesta casa;
- Os fatores contextuais, como a pandemia e a participação de lideranças em eventos internacionais, ajudam a entender a dinâmica das discussões;

- Os adiamentos da apreciação da matéria podem ser usados como um mecanismo para obstruir uma matéria e não permitir o seu andamento na tramitação.

A premissa utilizada no método do *process-tracing*, do tipo por buscas de evidências para explicação de caso específico, foi aplicada intensamente ao caso do PL 5174/2019, para entender os motivos que levaram ao insucesso da FPA no Senado e o respectivo sucesso na Câmara.

As limitações impostas ao estudo são de que, para o caso das discussões sobre grupos de interesse, não há como saber quais outras variáveis podem estar interferindo nos resultados alcançados. Talvez, com a realização de entrevistas com atores políticos relevantes, poderíamos explicar se de fato existia algum acordo entre as duas casas para os resultados serem diferentes. Mesmo com essas limitações, os dados levantados evidenciam que fatores institucionais, contextuais, organizacionais e estratégicos interferem na dinâmica de atuação dos grupos e na incorporação dos seus interesses nos resultados das proposições analisadas. Demonstram, também, que o bicameralismo, com suas dinâmicas diferentes, afeta a atuação dos grupos e contribui para se obter sucesso ou insucesso.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As Unidades de Conservação (UCs) são fundamentais para a manutenção da biodiversidade e elementos relacionados, conforme definido nos objetivos de sua criação. Todavia, os interesses em torno dessas áreas, que resultam na tentativa de flexibilização da principal legislação que visa gerir esses espaços, a Lei Nº 9.985, de 18 de julho de 2000 - SNUC, justificaram a elaboração do presente estudo, cujo objetivo foi analisar como representantes de interesses organizados se articulam visando obter sucesso legislativo em relação às proposições que tratam de alterações na Lei SNUC, no âmbito legislativo federal, no período de 2000 a 2021.

Quanto à relevância teórica, esta tese visou contribuir no entendimento da ação dos grupos de interesse no Brasil, seus impactos e alcance sobre legislações ambientais. Partiu-se da hipótese de que dois interesses antagônicos se articulam nos processos de alteração do SNUC visando obter sucesso legislativo, grupos denominados de difusos e específicos, considerando, de um lado, a Frente Parlamentar Ambientalista (interesse difuso), do outro a Frente Parlamentar da Agropecuária (interesse específico) e a Confederação Nacional da Indústria (interesse específico). Concluímos, em primeiro ponto e de forma geral, que essa relação não é totalmente verdadeira e que a atuação dos grupos específicos não ocorre sempre em conjunto, uma vez que o posicionamento igual se dá apenas em alguns temas relacionados à legislação. Por outro lado, os posicionamentos difusos, na figura da FPAM, não são sempre publicizados, e os que são nem sempre estão em conflito com os interesses específicos, podendo estes serem mais bem observados quando vistos do ponto de vista da atuação dos seus representantes no âmbito das Comissões, em que ficam os conflitos mais evidentes.

Em termos específicos, primeiramente, buscamos identificar, no capítulo 4, a natureza das proposições objetos de tentativa de alteração do SNUC e seus autores. Do total de 61 proposições, 36 PLs se voltavam ao título IV do SNUC, que trata “Da Criação, Implantação e Gestão das Unidades de Conservação”, sendo os artigos 22 e 36 os principais focos, ambos estratégicos para os grupos analisados. Quando distribuídos por frente parlamentar dos autores, o predomínio da FPA se apresenta, dado que foram responsáveis por 39,3% dos PLs, em contraste da FPAM, com 19,7%, além dos autores das duas frentes, que contabilizaram 11,5%. As casas legislativas também importam, onde a FPA deteve 38,5% dos PLs da Câmara e 44,4% do Senado. Já a FPAM deteve a

autoria de 23,1% dos PLs da Câmara e nenhum no Senado, representada parcialmente pelos autores das duas frentes, com 11,5% na Câmara e 11,1% no Senado. Portanto, neste capítulo identificamos os pontos centrais da lei que os grupos focam e o predomínio da FPA na autoria das proposições de alteração.

No Capítulo 5, nos detivemos a aplicar o método de Mancuso (2007) para mensurar o sucesso ou insucesso nas proposições em que houve posicionamento dos grupos. Como resultado, não houve sucesso de nenhum grupo aprovando uma legislação e sim mantendo o status quo, considerando que todas as proposições foram arquivadas. Assim, a CNI foi responsável pela maior taxa de sucesso, em 50% das proposições que foi divergente, seguido da FPA, com 43% das proposições que foi contrária. Já a FPAM não obteve nenhum sucesso nas 4 proposições em que se posicionou favorável e foram arquivadas. Além das taxas de sucesso dos representantes dos grupos específicos, identificamos o alinhamento destes em algumas proposições em que se posicionaram, e apenas uma proposição em que FPA e FPAM entravam em conflito. Quando vistos do ponto de vista dos temas das proposições, os específicos se alinharam, principalmente, quando tratavam da delimitação das zonas de amortecimento e corredores ecológicos. Esses resultados ajudam a entender melhor como ocorre a relação de acordo e conflito entre os grupos analisados e qual a forma de sucesso. Assim, comparar o posicionamento dos grupos, em razão do conteúdo discutido nas propostas, se apresenta como um método promissor para entender a dinâmica dos grupos no parlamento.

Por fim, o Capítulo 6 revelou as minúcias da atuação dos grupos em processos de alteração do SNUC, ao considerar três fatores para análise: estrutura institucional, características das *issues* e características dos grupos. Para o primeiro, do total de mecanismos institucionais utilizados nas proposições com posicionamento, os resultados revelaram que a FPA foi responsável por 31% dos pareceres, 04% dos requerimentos e 50% das emendas e; a FPAM por 31% dos pareceres, 46% dos requerimentos e 14% das ementas. Com os mecanismos institucionais utilizados é possível entender quais mais importam para um grupo e como são usados de forma estratégica. Assim, considerando os pareceres, é possível identificar o equilíbrio das frentes analisadas ocupando a relatoria das Comissões e emitindo uma decisão. Por outro lado, a FPAM já se utilizou com mais frequência dos requerimentos, principalmente e exclusivamente, solicitando audiência pública. Quanto as ementas, a FPA se mostrou mais atuante em buscar alterar as propostas a favor dos seus interesses.

No segundo fator, com as notícias relacionadas às proposições, identificamos a concentração das oficiais em comparação com as gerais, no entanto, ao analisarmos os conteúdos revelou-se além das críticas e apoios, algumas estratégias de articulação da FPA, como o objetivo de ocupar a CMADS. Para as audiências públicas, que tiveram seus convidados e sugestões classificados no Capítulo 4, identificamos o mesmo padrão de Santos (2014b) e Resende (2018), do predomínio do Estado nas representações. Porém, quando analisadas as audiências realizadas em proposições com posicionamento, no Capítulo 6, os participantes eram formados por membros da Sociedade e Outros, especialmente da categoria de “Professores, acadêmicos e pesquisadores”. No primeiro PL analisado, o 1205/2019, os posicionamentos eram predominantemente contra a proposta, inclusive do Presidente e dos parlamentares que se manifestaram na audiência da CMADS. No PL 2001/2019, o cenário já muda, com participantes em conflito de posicionamento, como o representante da CNA. Assim, comparando as perspectivas diferentes, pudemos entender mais sobre o processo de discussão em audiências públicas, onde a presença de representantes de grupos opositores aumenta o conflito, além da importância do presidente da Comissão, enquanto representante da FPAM, na condução dos trabalhos, e a presença dos especialistas.

Na última abordagem dos fatores, analisamos as características do grupo pelo seu tamanho e distribuição nos espaços decisórios. Em termos de evolução da FPA e FPAM, ao longo da 52ª à 56ª legislatura, a FPAM predomina na Câmara dos Deputados e a FPA no Senado. Quando vistas do ponto de vista da distribuição nas comissões de justiça, consideradas estratégicas, e pelas de meio ambiente, os dados revelam que nas primeiras a FPA predomina nas duas casas, porém, para as de meio ambiente ela se destaca apenas no Senado, ficando a Câmara com a maioria de membros da FPAM, mas com diferenças sutis.

Por fim, fizemos o exercício de analisar um único caso (PL 5174/2019), para entender os fatores que contribuíram para o insucesso da FPA no Senado, pois esta havia se posicionado contrariamente ao PL, e o sucesso na Câmara, onde foi arquivado. Observou-se que o principal fator que diferencia as duas casas é: para a primeira casa, a ausência de conflitos nas discussões da CMA e; ausência de maioria contrária nos votos pela aprovação. Na Câmara os conflitos já se apresentam mais evidentes, com pedido de vista, voto em separado e mais um voto contra o parecer do relator da CMADS pela rejeição. Outras variáveis relevantes encontradas são: os adiamentos das reuniões e o

apoio do Presidente da CMA ao PL, no Senado, e a ausência de manifestações externas, considerando as notícias gerais.

Com esses resultados e análises ainda fica uma pergunta do âmbito político: nesse campo de disputas para alterar o SNUC, quem venceu? Para uma resposta mais tangível, considerando alterações efetivas, não houve um grupo vencedor, uma vez que nenhum conseguiu alterar a legislação com as proposições analisadas. Porém, como destacamos a partir de Mancuso (2007), o sucesso não se caracteriza apenas com propostas transformadas em normas jurídicas e sim evitando que se altere, ou seja, mantendo o *status quo*. Nesse sentido, os grupos específicos venceram nas proposições em que se posicionaram, com os 50% da CNI e 43% da FPA, quando foram contrários as propostas que foram arquivadas.

Se todo o sucesso legislativo se concentrou nos grupos específicos, qual a relevância dos grupos difusos no campo de disputas do parlamento brasileiro? Na figura da FPAM percebeu-se outra lógica de atuação não identificada diretamente por seu posicionamento público em sua plataforma, tal como a CNI e FPA, uma vez que das 4 proposições que se posicionou favorável todas foram arquivadas. Todavia, a frente ambientalista não apresentou posicionamento público em outras proposições em que era contrária, mas que na tramitação foi possível identificar seus representantes atuando diretamente contra uma proposta de interesse dos grupos específicos, como vimos nos debates das audiências públicas. Dessa forma, a frente também atuou diretamente em evitar o sucesso dos grupos específicos, mesmo sendo em proposições em que não se teve um posicionamento público o seu papel de opositor se mostra relevante.

Nesse sentido, concordamos com os argumentos de Dür e Bièvre (2007), para a União Europeia, de que os representantes difusos conseguem acessos aos formuladores de políticas, mas que isso não necessariamente resulta no sucesso, seja aprovando ou modificando uma proposta em seu favor, como nos casos levantados nesta tese. O acesso ocorre principalmente nas audiências públicas, quando os representantes da FPAM ocupam uma posição estratégica em uma Comissão, a exemplo de Rodrigo Agostinho, na CMADS, incluindo diversas representações ambientalistas como convidados.

Porém, ainda cabe questionar se as audiências públicas tiveram alguma relevância para o tema estudado, uma vez que não resultaram em nenhuma proposta aprovada. Para

este ponto, as audiências se mostraram importantes do ponto de vista da participação e representação da sociedade civil, bem como incluindo defensores e opositores das matérias em discussão. Nas duas audiências analisadas, o PL 1205/2019 e o PL 2001/2019, vimos que no primeiro todos convidados eram contrários ao PL, assim como o presidente da Comissão, ou seja, não houve oposição. Para o segundo, houve oposição, onde se destacou a relevância da FPA em negociar, pois se posicionou a favor da realização da audiência, desde que fossem incluídos dois representantes sugeridos. Também se mostrou relevante o intermédio de parlamentares, ao apresentar manifestos de organizações contrárias as propostas, como no caso do manifesto lido a pedido da Comissão Pastoral da Terra de Minas Gerais, com assinatura de outras entidades. Portanto, as audiências públicas detêm o papel importante de ser um espaço que permite visibilidade aos argumentos de representações contrárias ou favoráveis, mas que ainda depende da seleção dos membros das Comissões de acordo com seus interesses.

As implicações desses resultados são de que temos um jogo político de forças desequilibradas, com alto grau de organização dos grupos específicos, representados aqui pela CNI e FPA, que dispõem de plataformas com posicionamentos públicos e unificados dos seus representados. Nestas se identifica que há o acompanhamento da tramitação de proposições de seus interesses, bem como a emissão de relatórios com a posição e sua justificativa. Já na FPAM essa plataforma ainda é muito limitada, ao não dispor da inclusão e atualização de todas as proposições de interesse do grupo e com algumas com posicionamento indefinido. Isso poderia ser considerado como estratégico, já que também não apresentam a justificativa de ser a favor ou contra, não permitindo que seus opositores prevejam seus votos em espaços decisórios. Por outro lado, se posicionar publicamente também é uma forma de sinalizar aos seus aliados/eleitores de que seus interesses estão sendo defendidos, o que coloca os grupos específicos um passo à frente dessa disputa.

Outro ponto fundamental, que pode definir o resultado do jogo político, é a ocupação de Comissões, por meio de cargos políticos relevantes, como a relatoria e a presidência, ou também ter um maior número de representantes para votar os pareceres ou apresentar emendas. Pela relevância das comissões, principalmente pela capacidade terminativa, uma estratégia da FPA, apontada no capítulo 6, foi visar ocupar as comissões de meio ambiente e controlar as proposições a serem discutidas. Assim, não basta um grupo ter uma pauta bem definida ou um grande número de membros, mas também ocupar estrategicamente os espaços decisórios para obter sucesso. O bicameralismo também é

importante para entender essa atuação dos grupos que ocupam as casas de forma desequilibrada.

A agenda ambiental continuará tendo importância para os próximos anos, pois trata do futuro da humanidade, dos seus recursos naturais, da cultura, da história e da economia. Entretanto, mesmo com a relevância da questão ambiental, temos um Congresso Nacional com forças atuando de forma desequilibrada, o que levanta o dilema apontado por Przeworski (2011), de que não é possível ter igualdade política em sociedades que são economicamente desiguais, e deve ser o compromisso da democracia manter a igualdade política. Por isso, o espaço legislativo precisa estar fortalecido para representar os diversos interesses em torno da temática ambiental e estabelecer mecanismos de regulação, para que haja uma disputa equilibrada que não privilegie apenas representantes de interesses econômicos, tal qual o do setor industrial e agropecuário, que possuem grande força no país. Um primeiro passo é conhecer quem são os grupos e como atuam, bem como seus representantes nas esferas de poder.

No contexto do SNUC, não é suficiente que os grupos difusos fortaleçam a legislação, seja através da inclusão de novos artigos, impedindo alterações que flexibilizem a lei ou mesmo criando novas unidades de conservação. É essencial também buscar o fortalecimento da fiscalização das UCs já estabelecidas, as quais têm sido amplamente degradadas nos últimos anos. Portanto, há uma dualidade entre dois campos de disputa: o âmbito político-institucional, representado pela esfera legislativa, e, por outro lado, o plano prático, que envolve as áreas efetivamente criadas em decorrência da lei, onde ocorrem conflitos agrários, desmatamento, exploração mineral, entre outros problemas de naturezas distintas. Nesse sentido, os mecanismos estabelecidos na legislação precisam estar em consonância com a realidade prática, a fim de que as UCs possam desempenhar efetivamente o papel para o qual foram criadas.

Em conjunto, os resultados alcançados nesta tese contribuem para ampliar o conhecimento acerca da atuação dos grupos de interesse em políticas ambientais, que ainda não se tem conhecimento suficiente, sobretudo das formas de atuação dos grupos difusos, que são raros os trabalhos no Brasil. Esperamos que o trabalho estimule uma agenda de pesquisa que necessita ser explorada na Ciência Política, que são áreas protegidas, que têm função social, física e biológica de considerável relevância. Para isso, não basta somente entender a atuação dos parlamentares, e sim todo o sistema de

funcionamento do lobby no Congresso Nacional, formas de acesso e a pressão para alterar legislações consideradas estratégicas para grupos com atividades econômicas. Nesse sentido, o método do *process-tracing* se caracteriza como uma importante ferramenta para que se consiga entender com maior profundidade os fatores que contribuem para o sucesso ou insucesso de um grupo no processo decisório.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÃO, Murillo de. **Grupos de pressão no congresso nacional**: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no poder legislativo. São Paulo: Maltese, 1994.

ARAÚJO, Elis; BARRETO, Paulo. Ameaças formais contra as Áreas Protegidas na Amazônia. *In*: Imazon. **O Estado da Amazônia**, n. 16, julho de 2010.

ARAÚJO, S. Environmental Policy in the Bolsonaro Government: The Response of Environmentalists in the Legislative Arena. **Brazilian Political Science Review**, p. 1-20, 2020.

ARAÚJO, S.; SILVA, R. Frentes e bancadas parlamentares: uma proposta teórico-metodológica e de agenda de pesquisa. *In*: 10º ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 2016, Belo Horizonte. **Anais [...]**. Belo Horizonte, 2016.

ARAÚJO, Suely M. V. G. de. **Coalizões de Advocacia na Formulação da Política Nacional de Biodiversidade e Florestas**. 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política, 2007.

ARAÚJO, Suely M. V. G. de. **Política Ambiental no Brasil no Período 1992-2012**: Um Estudo Comparado das Agendas Verde e Marrom. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política, Brasília, 2013.

ARAÚJO, Suely M. V. G.; TESTA, Graziela G.; SILVA, Rafael S. e. Fugindo do líder e caindo na rede: caminhos alternativos das demandas sociais no Congresso Nacional. *In*: VIII CONGRESSO LATINO AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, Peru, 2015. **Anais [...]**. Peru, 2015.

ARONOFF, Kate; BATTISTONI, Alyssa; COHEN, Daniel Aldana; RIOFRANCOS, Thea. **Um planeta a conquistar**: a urgência de um Green New Deal. São Paulo: Autonomia, 2020.

ARRUDA, Rinaldo. "Populações tradicionais" e a proteção dos recursos naturais em unidades de conservação. **Ambient. Soc.**, Campinas, n. 5, p. 79-92, dez. 1999.

AUSTEN-SMITH, D.; WRIGHT, J. R. Counteractive Lobbying. **American Journal of Political Science**, v. 38, n. 1, p. 25-44, 1994.

BAIRD, Marcello Fragano. O lobby na regulação da publicidade de alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 67-91, mar. 2016.

BAIRD, Marcello Fragano. **Redes de influência, burocracia, política e negócios na Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)**. 2017. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2017.

BARDIN, Laurance. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus Brun. **Process-tracing methods: foundations and guidelines**. Michigan: University of Michigan Press, 2013.

BEBBINGTON, Denise; VERDUM, Ricardo; GAMBOA, Cesar; BEBBINGTON, Anthony J. The Infrastructure-Extractives-Resource Governance Complex in the Pan-Amazon: Roll Backs and Contestations. **European Review of Latin American and Caribbean Studies/ Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe**, n. 106, 2018.

BENTLEY, Arthur. **The process of government: a study of social pressures**. Chicago: The University of Chicago Press, 1908.

BENNETT, Andrew. Process Tracing and Causal Inference. *In*: BRAND, Henry E.; COLLIER, David. **Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards**. 2nd ed. United Kingdom: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2010.

BORGES, Barbara S.; BOARIN, Paula V. de S. G.; RESENDE, Ciro A. da S.; SILVA, Lucas H. R. da. Trabalhadores Rurais no Parlamento: O lobby da Contag na Câmara dos Deputados (2007-2015). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 36, n. 105, 2020.

BRASIL, Presidência da República. **Lei n. 9.985, de 18 de jul. de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 02 fev. 2021.

CABRAL, E. R. **Articulação de interesses do empresariado industrial no processo de produção da regulação ambiental: convergências e divergências**. 2007. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

CASCIONE, Silvio; ARAÚJO, Suely M. V. G. de. Obstáculos para protagonismo das frentes parlamentares em coalizões presidenciais no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, n. 72, p. e005, 2019.

CESÁRIO, Pablo S. A influência em Brasília: os grupos de interesse no poder legislativo. *In*: MESQUITA Nuno C. (org.). **Brasil - 25 anos de democracia: participação, sociedade civil e cultura política**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016a.

CESÁRIO, Pablo. Redes de influência no Congresso Nacional: como se articulam os principais grupos de interesse. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 59, p. 109-127, 2016b.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. **Seminário Custo Brasil: Diálogo com o Congresso Nacional (1995, Brasília – DF)**. Rio de Janeiro: CNI: DECOM, 1995. 75p.

CORADINI, Odaci Luiz. Frentes Parlamentares, Representação de Interesses e Alinhamentos Políticos. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 241-256, jun. 2010.

Costa, Maycon Y. N. **Comissões Parlamentares como Arena de Atuação dos Grupos de Pressão: evidências no caso da produção do Novo Código Florestal Brasileiro (1999-**

2012). 2018. 188 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Pará, 2018.

COUTO, Lucas; SOARES, Andéilton; LIVRAMENTO, Bernardo. Presidencialismo de coalizão: conceito e aplicação. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 34, e241841, 2021. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522021000100210&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 25 abr. 2021.

COWLES, Maria Green. Setting the Agenda for the New Europe: the ERT and EC 1992. **Journal of Common Market Studies**, 33(4): 501-26, 1995.

CUNHA, Eleonora S. M.; ARAÚJO, Carmem E. L. **Process tracing nas Ciências Sociais**: fundamentos e aplicabilidade. Brasília: Enap, 2018.

DIEGUES, Antonio Carlos S. **O mito moderno da natureza intocada**. 3. ed. São Paulo: Editora Hucitec: Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras: USP, 2001.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. O Legislativo como arena de interesses organizados: a atuação dos lobbies empresariais. **Lócus Revista Histórica**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 7-32, 1999.

DRUMMOND, José Augusto; FRANCO, José Luiz de Andrade; OLIVEIRA, Daniela de. Uma análise sobre a história e a situação das unidades de conservação no Brasil. *In*: GANEM, Roseli Sena (org.). **Conservação da Biodiversidade**: Legislação e Políticas Públicas. Brasília: Editora Câmara, 2010.

DUDLEY, N. (ed.) (2008). **Guidelines for Applying Protected Area Management Categories**. Gland, Switzerland: IUCN. x + 86pp. WITH Stolton, S., P. Shadie and N. DUDLEY (2013). IUCN WCPA Best Practice Guidance on Recognising Protected Areas and Assigning Management Categories and Governance Types, Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 21, Gland, Switzerland: IUCN. xxpp.

DÜR, Andreas. Measuring Interest Group Influence in the EU: A Note on Methodology. **European Union Politics**, 9(4): 559-576, 2008.

DÜR, Andreas; DE BIÈVRE, Bièvre. Inclusion without Influence? NGOs in European Trade Policy. **Journal of Public Policy**, v. 27, n. 1, Interest Group Influence on Policymaking in Europe and the United States, p. 79-101, Jan.- Apr. 2007.

DÜR, Andreas; MATEO, Gemma. Gaining access or going public? Interest group strategies in five European countries. **European Journal of Political Research**, 52: 660-686, 2013.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Mudança constitucional, desempenho do legislativo e consolidação institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 29, p. 175-200, 1995.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1999.

- FOWLER, Linda L.; SHAIKO, Ronald G. The grassroots connection: environmental activists and Senate roll calls. **American Journal of Political Science**, 31(2): 484-510, 1987.
- FRANCO, José L. de A.; SCHITTINI, Gilberto de M.; BRAZ, Vivian da S. História da Conservação da Natureza e das Áreas Protegidas: Panorama Geral. **Historiæ**, Rio Grande, 6 (2): 233-270, 2015.
- FREITAS, Andréa. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.
- FRENTE PARLAMENTAR AMBIENTALISTA. **Apresentação**. Disponível em: <https://www.frenteambientalista.com/frente-parlamentar-ambientalista/>. Acesso em: 14 abr. 2022.
- FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA – FPA. **História da FPA**. Disponível em: <https://fpagropecuaria.org.br/historia-da-fpa/>. Acesso em: 13 abr. 2022.
- FURLONG, Scott R. Interest group influence on rule making. **Administration & Society**, v. 29, n. 3, p. 324-347. **SAGE Journals Online**, n. 3, p. 324-347, 1997.
- GARCIA, Yara M. O Código Florestal Brasileiro e suas Alterações no Congresso Nacional. **Revista Geografia em Atos**, Presidente Prudente, n. 12, v. 1, p. 54-74, 2012.
- GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. **Case studies and theory development in the social sciences**. Cambridge, Massachusetts: London, England: MIT Press, 2005.
- GOZETTO, Andréa Cristina O.; THOMAS, Clive S. Interest groups in Brazil: a new era and its challenges. **Journal of Public Affairs**. n. 3, v. 14, p 212-239, 2014.
- IUCN (1994). **Guidelines for Protected Area Management Categories**. CNPPA with the assistance of WCMC. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK. x+261 pp.
- JERONYMO, Carlos A. L.; SILVA, Elmo R. da; FONSECA, Kenny T. Uma análise da dimensão “tipo de governança” em Unidades de Conservação da Natureza no Brasil. **Novos Cadernos NAEA**, v. 23, n. 3, p. 201-222, set.-dez. 2020.
- JUNK, Wiebke M. Two logics of NGO advocacy: understanding inside and outside lobbying on EU environmental policies. **Journal of European Public Policy**, 2015.
- KING, Gary; KEOHANE, Robert; VERBA, Sidney. **Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research**. Princeton University Press, 1994.
- KLÜVER, H. The contextual nature of lobbying: explaining lobbying success in the European Union. **European Union Politics**, 12(4): 483-506, 2011.
- LAZEGA, Emmanuel; HIGGINS, Sílvio. **Redes sociais e estruturas relacionais**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2014.
- LEFF, Enrique. **A complexidade ambiental**. 2. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2010.
- LODI, João B. **Lobby: os grupos de pressão**. São Paulo: Pioneira, 1986.

MAHONEY, Christine. Interest Group Influence on Policy making in Europe and the United States. **Journal of Public Policy**, v. 27, n. 1, p. 35-56, Jan.-Apr. 2007.

MANCUSO, Wagner Pralon. O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. **Dados [online]**, v. 47, n. 3, p. 505-547, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582004000300003>. Acesso em: 31 mar. 2022. Epub 10 mar. 2005. ISSN 1678-4588. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582004000300003>.

MANCUSO, Wagner Pralon. **O lobby da indústria no congresso nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Edusp: Humanitas: Fapesp, 2007.

MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina O. Lobby: instrumento democrático de representação de interesses?. **Organicom**, ano 8, n. 14, 1º sem. 2011.

MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina O. **Lobby e políticas públicas**. FGV Editora, 2018.

MARCH, James. An Introduction to the Theory and Measurement of Influence. **American Political Science Review**, 49(2): 431-51, 1955.

MIGUEL, Jean Carlos Hochsprung; VELHO, Léa. Especialistas e Políticas: As audiências públicas do novo Código Florestal. **Revista Tecnologia e Sociedade**. 2.ed., 2013.

MÜLLER, Gustavo. Comissões e partidos políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes. **Dados**, v. 48, n. 1, p. 371-394, 2005.

NEDER, Ricardo Toledo. **Crise socioambiental: estado & sociedade no Brasil (1982-1998)**. São Paulo: Annablume: FAPESP, 2002.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: EDUSP, 1999.

OVERDEVEST, Christine. Participatory Democracy, Representative Democracy, and the Nature of Diffuse and Concentrated Interests: A Case Study of Public Involvement on a National Forest District. **Society & Natural Resources**, 13: 685-696, 2000.

PENNA FILHO, Pio. Reflexões sobre o Brasil e os desafios Pan-Amazônicos. **Rev. Bras. Polít. Int.**, Brasília, v. 56, n. 2, p. 94-111, Dec. 2013.

POLLACK, Mark A. Representing diffuse interests in EC policy-making. **Journal of European Public Policy**, 4(4): 572-590, 1997.

PRZEWORSKI, Adam. Dinero, política y democracia. In: CAPUTO, Dante (coord.). **Política, dinero y poder: Un dilema para las democracias de las Américas**. México: FCE: OEA, 2011.

RAISG – Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada. **Cartografía Histórica de Áreas Naturales Protegidas y Territorios Indígenas en la Amazonía**, 2016. 161p.

- RASMUSSEN, Maja K. Is the European Parliament still a policy champion for environmental interests? **Interest Groups & Advocacy**, 1: 239-259, 2012.
- RASMUSSEN, Maja Kluger. The battle for influence: the politics of business lobbying in the European Parliament. **JCMS: Journal of Common Market Studies**, v. 53, n. 2, p. 365-382, 2015.
- RASMUSSEN, Maja Kluger. **The influence of interest groups in the European Parliament: does policy shape politics?**. 2012. Tese (Doutorado) – London School of Economics and Political Science, 2012.
- RESENDE, Ciro A. da S. Representação de interesses na Câmara dos Deputados: estratégias, atores e agenda política. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 23, p. 217-258, 2017.
- RESENDE, Ciro A. da S. **O sistema comissional e a atuação de interesses organizados: acesso e influência na Câmara dos Deputados**. 2018. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2018.
- RESTREPO, Medardo. Grupos de interés y regulación ambiental en Colombia: el caso de los recursos hídricos. **Lecturas de Economía**, n. 65, p. 143-176, 2006.
- RICCI, P. A produção legislativa de iniciativa parlamentar no Congresso: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. *In*: LEMOS, L. B. (org.). **O Senado Federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Senado Federal: Unilegis, 2008.
- RICCI, Paolo; LEMOS, Leany B. Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. **Rev. Bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 107-129, 2004.
- SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**. São Paulo: Fundação Peirópolis, 2005.
- SANTOS, Fabiano. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.
- SANTOS, Manoel Leonardo. W. D. **O parlamento sob influência: o lobby da indústria na Câmara dos Deputados**. 2011. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-graduação em Ciência Política, 2011.
- SANTOS, Manoel Leonardo. Representação de interesses na câmara dos deputados: o *lobby* e o sucesso da agenda legislativa da indústria. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, Rio de Janeiro: FGV, n. 1, 2014a.
- SANTOS, Manoel Leonardo. Representação de Interesses na Arena Legislativa: Os Grupos de Pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012). **Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2014b.

- SANTOS, Manoel Leonardo; MANCUSO, Wagner P.; BAIRD, Marcello F.; RESENDE, Ciro A. da S. **Lobbying no Brasil: profissionalização, estratégias e influência**. Texto para discussão Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2017.
- SAVIO, Geraldo M. M.; GOMES, Carolina R. Protected Area Systems in South American Countries. **Floresta e Ambiente**, 25(4), 2018.
- SILVA, Lucas H. R. de. **O sucesso político do setor agropecuário no Brasil contemporâneo**. 2019. 183 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2019.
- SMITH, Mitchell P. All Access Points are Not Created Equal: Explaining the Fate of Diffuse Interests in the EU. **Political Studies Association BJPIR**, v. 10, p. 64-83, 2008.
- SOUZA, Celina. O Estado da Arte em Pesquisas de Políticas Públicas. *In*: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.
- TAGLIALEGNA, Gustavo H. F.; CARVALHO, Paulo A. F. de. Atuação de grupos de pressão na tramitação do projeto de lei de biossegurança. **Brasília**, a. 43, n. 169, jan./mar. 2006.
- THOMAS, C. S. (ed.). **Research guide to U.S. and international interest groups**. Praeger Publishers, 2004.
- UNEP-WCMC. **World Database on Protected Areas**. Disponível em: <https://www.protectedplanet.net/en/resources/november-2022-update-of-the-wdpa-and-wd-oecm>. Acesso em: 02 nov. 2022.
- WEILER, Florian; BRÄNDLI, Matthias. Inside versus outside lobbying: How the institutional framework shapes the lobbying behaviour of interest groups. **European Journal of Political Research**, 54: 745-766, 2015.
- WWF-Brasil. **Unidades de Conservação sob risco: ofensiva contra áreas protegidas abrange uma área quase do tamanho de Portugal**. Dossiê Brasil – 2017.

APÊNDICES

APÊNDICE I – Proposições legislativas para alterações na lei SNUC no período de 2000-2021

Nº PL	ANO	CASA	EMENTA	AUTOR	UF	PARTIDO	FRENTE
PL 717	2021	Câmara	Altera a lei 9.985 de 18 de julho de 2000, dispõe sobre a desapropriação e indenização de propriedades privadas, e sobre o prazo de elaboração dos planos de manejo das unidades de conservação de domínio público.	Nelson Barbudo	MT	PSL	FPA
PL 2420	2021	Câmara	Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e a lei 9985 de 18 de julho de 2000, e permite a criação do programa de ampliação e regularização de Unidades de Conservação Federais e institui as Unidades de Conservação de categorias mista.	Aline Sleutjes	PR	PSL	FPA
PL 1975	2021	Câmara	Dispõe sobre programa de certificação e de divulgação de sítios com céus noturnos preservados para o ecoturismo rural (Art. 1º A Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações.)	Carlos Henrique Gaguim	TO	DEM	FPA/FPAM
PL 313	2020	Câmara	Altera o art. 18 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, para adequar a definição de Reserva Extrativista a fim de compatibilizar a criação de rebanhos de bovinos e bubalinos.	Júnior Ferrari	PA	PSD	FPA
PL 531	2020	Câmara	Altera a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que "Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências", para incluir a análise de impacto turístico no rol de exigência do plano de manejo.	Felipe Carreras	PE	PSB	FPAM
PL 3903	2019	Câmara	Altera a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, de modo a determinar que somente incidam as limitações de uso e gozo à propriedade privada localizada no interior de Unidades de Conservação após a devida indenização ou acordo que a preveja.	Coronel Tadeu	SP	PSL	Outras
PL 5822	2019	Câmara	Acrescenta redação à Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, para viabilizar o licenciamento ambiental de lavras garimpeiras de pequeno	Delegado Éder Mauro	PA	PSD	FPA/FPAM

Nº PL	ANO	CASA	EMENTA	AUTOR	UF	PARTIDO	FRENTE
			porte em Unidades de Conservação de Uso Sustentável do tipo Floresta Nacional.				
PL 2289	2019	Câmara	Altera a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que "Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências", para proibir a utilização de copos e canudos descartáveis.	Felipe Carreras	PE	PSB	FPAM
PL 1205	2019	Câmara	Dispõe sobre a zona de amortecimento das unidades de conservação; altera a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.	Pinheirinho	MG	PP	FPA
PL 984	2019	Câmara	Altera a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, para criar a categoria de Unidade de Conservação denominada Estrada-Parque e institui a Estrada-Parque Caminho do Colono no Parque Nacional do Iguaçu.	Vermelho	PR	PSD	FPA
PL 116	2019	Câmara	Altera o art. 22 da Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza no que se refere as consultas públicas.	Renata Abreu	SP	PODE	Outras
PL 2001	2019	Câmara	Altera a Lei nº 9.985, de 2000 e dispõe sobre a desapropriação e indenização de propriedades privadas em unidades de conservação de domínio público.	Pinheirinho	MG	PP	FPA
PL 8385	2017	Câmara	Acrescenta inciso IV ao art. 35 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que "Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências", e dá outras providências.	Mário Heringer	MG	PDT	FPA/FPAM
PL 8631	2017	Câmara	Modifica a Lei 6.803 de 2 de julho de 1980 e a Lei 9.985 de 18 de julho de 2000.	Nilto Tatto	SP	PT	FPAM

Nº PL	ANO	CASA	EMENTA	AUTOR	UF	PARTIDO	FRENTE
PL 7129	2017	Câmara	Altera as leis 5.197, de 3 de janeiro de 1967, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e 9.985, de 18 de julho de 2000, para normatizar o abate e o controle de espécies exóticas invasoras.	Alexandre Leite	SP	DEM	FPA
PL 5370	2016	Câmara	Dispõe sobre a zona de amortecimento das unidades de conservação; altera a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.	Toninho Pinheiro	MG	PP	FPA
PL 5040	2016	Câmara	Altera o art. 18 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, para incluir o § 8º a fim de permitir a criação de animais de grande porte, por população tradicional, desde que comprovada sua utilização unicamente para subsistência e de acordo com avaliação feita pelo órgão ambiental gestor.	Augusto Carvalho	DF	SD	FPA/FPAM
PL 772	2015	Câmara	Altera a redação da Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, para estabelecer que os recursos da Compensação Ambiental sejam aplicados no percentual mínimo de 50% no município(s) onde for implantado o empreendimento de significativo impacto ambiental.	Victor Mendes	MA	PV	Outras
PL 1299	2015	Câmara	Altera a Lei nº9985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, trata sobre a zona de amortecimento.	Toninho Pinheiro	MG	PP	FPA
PL 2827	2015	Câmara	Altera a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, para instituir a Reserva de Desenvolvimento Energético Sustentável.	Ronaldo Benedet	SC	PMDB	FPA
PL 7709	2014	Câmara	Acrescenta § 6º ao artigo 15 e parágrafo único ao artigo 47 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, com o intuito de preservar os reservatórios em áreas de proteção ambiental e proibir a caça em áreas de proteção ambiental.	Onofre Santo Agostini	SC	PSD	FPA
PL 8280	2014	Câmara	Acrescenta §6º ao artigo 15 e parágrafo único ao artigo 47 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que regulamenta o art. 225 da Constituição Federal e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.	Thiago Peixoto	GO	PSD	FPAM

Nº PL	ANO	CASA	EMENTA	AUTOR	UF	PARTIDO	FRENTE
PL 7182	2014	Câmara	Altera a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que "regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências", no que diz respeito à proteção dos sítios espeleológicos do território nacional.	Carlos Bezerra	MT	PMDB	FPA
PL 3729	2012	Câmara	Estende a compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, às Unidades de Conservação de Uso Sustentável.	Padre João	MG	PT	FPAM
PL 855	2011	Câmara	Altera a Lei nº 9.985, de 2000, no que diz respeito à proteção dos sítios espeleológicos do território nacional.	Carlos Bezerra	MT	PMDB	FPA
PL 7123	2010	Câmara	Institui a Estrada-Parque Caminho do Colono, no Parque Nacional do Iguaçu. NOVA EMENTA: Altera a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, para criar a categoria de Unidade de Conservação denominada Estrada-Parque e institui a Estrada-Parque Caminho do Colono no Parque Nacional do Iguaçu.	Assis do Couto	PR	PT	FPAM
PL 5722	2009	Câmara	Dá nova redação ao art.7º da Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000. § 3º - Nas unidades de uso sustentável é permitido a exploração de recursos minerais, desde que atendido o disposto no art. 10º da lei nº 6938, de 21 de agosto de 1981.	Antonio Feijão	AP	PSDB	Outras
PL 4630	2009	Câmara	Altera a Lei nº 9.985, de 2000, que "regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências", no que diz respeito à proteção dos sítios espeleológicos do território nacional.	Carlos Bezerra	MT	PMDB	Outras
PL 4599	2009	Câmara	Altera a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, dispondo sobre a visitação pública em parques.	Vital do Rêgo Filho	PB	PMDB	Outras

Nº PL	ANO	CASA	EMENTA	AUTOR	UF	PARTIDO	FRENTE
PL 2917	2008	Câmara	Altera o art. 5º da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 para incluir os impactos das mudanças climáticas entre as diretrizes para implementação do SNUC.	Comissão Mista Especial destinada a acompanhar monitorar e fiscalizar as ações referentes às mudanças climáticas no Brasil.			0
PL 3324	2008	Câmara	Altera a lei nº 9.985, de 2000 e 9.605, de 1998 e institui a Reserva Produtora de Água no âmbito do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC).	Silvinho Peccioli	SP	DEM	FPA
PL 4433	2008	Câmara	Altera a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e IV e dá outras providências. Estabelece garantia de alocação de recursos para que as desapropriações não atrasem o processo de criação das unidades de conservação.	Ernandes Amorim	RO	PTB	FPAM
PL 2915	2008	Câmara	Altera o art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, para estabelecer diferenciação nos percentuais para o cálculo do montante de recursos que o empreendedor deve destinar à implantação e à manutenção de unidades de conservação, com base nos potenciais contribuições do empreendimento sobre as mudanças climáticas globais.	Comissão Mista Especial destinada a acompanhar monitorar e fiscalizar as ações referentes às mudanças climáticas no Brasil.		Comissão Mista Especial	0

Nº PL	ANO	CASA	EMENTA	AUTOR	UF	PARTIDO	FRENTE
PL 2916	2008	Câmara	Altera o art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, estabelecendo que, nos projetos de geração de energia elétrica, o empreendedor deve internalizar os custos ambientais.	Comissão Mista Especial destinada a acompanhar monitorar e fiscalizar as ações referentes às mudanças climáticas no Brasil.			0
PL 266	2007	Câmara	Altera a Lei nº 9.985, de 2000, que "regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências", no que se refere à compensação por significativo impacto ambiental.	Rogério Lisboa; Marcio Junqueira	RJ; RR	PFL; PFL	FPA (1) - FPA(2)
PL 1962	2007	Câmara	Altera a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.	Antonio Bulhões	SP	PMDB	FPA
PL 2100	2007	Câmara	Disciplina a criação de Unidades de Conservação, nos termos estabelecidos pelo art. 225, da Constituição Federal.	Valdir Colatto	SC	PMDB	FPA
PL 701	2007	Câmara	Altera a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, no que se refere à compensação por significativo impacto ambiental.	Sandes Júnior	GO	PP	FPA
PL 453	2007	Câmara	Altera a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, no que se refere à compensação por significativo impacto ambiental.	Ciro Pedrosa	MG	PV	FPA

Nº PL	ANO	CASA	EMENTA	AUTOR	UF	PARTIDO	FRENTE
PL 2068	2007	Câmara	Altera o § 2º e acresce um § 3º ao art. 25 da Lei nº 9.985, de 2000.	Eduardo da Fonte	PE	PP	FPAM
PL 2042	2007	Câmara	Acrescenta o § 4º ao art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.	Ana Arraes	PE	PSB	Outras
PL 2178	2007	Câmara	Insera dispositivo na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, relativo à visitação pública em parques nacionais.	Wellington Fagundes	MT	PR	Outras
PL 2108	2007	Câmara	Acrescenta o § 5º ao artigo 27 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que "regulamenta o artigo 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, que trata do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências".	Valtenir Pereira	MT	PSB	FPA/FPAM
PL 6945	2006	Câmara	Acrescenta e dá nova redação a dispositivos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 e condiciona a autorização para exploração do subsolo dentro de florestas à aquisição e doação de área contígua para integração à unidade de conservação; dispensa a consulta pública nos casos de criação de Reserva Particular do Patrimônio Natural.	João Lyra	AL	PTB	"Outras - Não identificado DIAP, e não foi encontrado na FPA em nenhuma das legislaturas
PL 7166	2006	Câmara	Altera a Lei nº 9.985, de 2000, que "regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências". Estabelece que a regulamentação da permanência em unidade de conservação da natureza será feita com base em estudos técnicos.	Henrique Afonso	AC	PT	Na 53ª Legislatura participou da FPAM

Nº PL	ANO	CASA	EMENTA	AUTOR	UF	PARTIDO	FRENTE
PL 5477	2005	Câmara	Altera a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 e estabelece a obrigatoriedade de lei federal específica para criação de Unidades de Conservação da Natureza e a respectiva dotação orçamentária.	Abelardo Lupion; Zonta	PR; SC	PFL; PP	FPA - ruralista DIAP e na 53ª legislatura (1)/ Na 53ª legislatura é da FPA (2)
PL 5222	2005	Câmara	Acrescenta o inciso VIII ao art. 14 da Lei nº 9.985, de junho de 2000, incluindo no grupo das UCs de Uso Sustentável a Reserva Legal em Bloco.	Anselmo De Jesus	RO	PT	Na 53ª Legislatura participou da FPAM.
PL 4082	2004	Câmara	Altera a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, no que se refere à compensação por significativo impacto ambiental.	Ronaldo Vasconcellos	MG	PTB	FPAM
PL 1681	2003	Câmara	Altera o artigo 2º e 11º da Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000, sobre o uso de UCs e possibilita às comunidades utilizarem as UCs, devendo os planos de manejo incorporarem o uso adequado de atividades tradicionais e de caminhos históricos.	Colombo	PR	PT	Outras - Não identificado DIAP
PL 2656	2003	Câmara	Altera os §§ 3º, 4º, 5º e 6º do art. 22 da Lei nº 9.985, de 2000, incluindo no processo de consulta à população o detalhamento dos prazos, recursos disponíveis e condições de pagamento de eventuais indenizações; garante ampla publicidade e autoriza as UCs do Grupo de Uso Sustentável a se transformarem em Grupo de Proteção Integral.	Pedro Chaves	GO	PMDB	"FPAM/FPA " / Na 53ª Legislatura participou da FPAM e FPA
PL 348	2003	Câmara	Altera a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Garante a participação dos Governos Estaduais e Municipais no processo de criação de unidade de conservação da natureza.	CPITRAFI			0

Nº PL	ANO	CASA	EMENTA	AUTOR	UF	PARTIDO	FRENTE
PL 2576	2003	Câmara	Altera a Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, dispondo sobre a visitação pública em parques. Estabelece que os Parques Nacionais deverão ficar abertos durante as vinte e quatro horas do dia, todos os dias da semana.	Ronaldo Vasconcellos	MG	PTB	FPAM
PL 4551	2020	Senado	Altera as Leis n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, e n.º 13.146, de 6 de julho de 2015, para prever descontos para pessoas com deficiência nos valores cobrados para ingresso e utilização de serviços nas unidades de proteção integral do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.	Paulo Paim	RS	PT	Outras
PL 5624	2019	Senado	Altera a Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, para dispor sobre critérios de criação, ampliação, desafetação, transformação ou redução dos limites das unidades de conservação, e de homologação da demarcação de terras indígenas.	Zequinha Marinho	PA	PSC	FPA
PL 5174	2019	Senado	Altera a Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, para exigir a realização prévia de estudos técnicos e consulta pública para a desafetação, redução dos limites e recategorização de unidade de conservação.	Confúcio Moura	RO	MDB	Outras
PL 1553	2019	Senado	Altera a Lei N.º 9.985, de 18 de julho de 2000, para dispor sobre os critérios de criação de unidades de conservação. Determina que a criação ou ampliação de unidades de conservação requer a edição de lei do ente instituidor, exigindo-se manifestação positiva do poder legislativo dos entes em cujo território aquela se localize.	Marcio Bittar	AC	MDB	FPA
PL 811	2019	Senado	Altera a Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, a fim de criar a categoria de Unidade de Conservação denominada Estrada-Parque e estabelece a Estrada-Parque Caminho do Colono no Parque Nacional do Iguaçu e dá outras providências.	Álvaro Dias	PR	PODEMOS	FPA
PLS 97	2017	Senado	Altera a Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, para estabelecer a necessidade de anuência do Estado para criação ou alteração de unidades de conservação em seu território.	Flexa Ribeiro	PA	PSDB	FPA/FPAM

Nº PL	ANO	CASA	EMENTA	AUTOR	UF	PARTIDO	FRENTE
PLS 595	2015	Senado	Altera o art. 30 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação "As unidades de conservação que admitam visitação pública podem ser geridas, mediante instrumento a ser firmado com o respectivo órgão executor, por pessoas jurídicas interessadas na exploração de jogos de apostas em hotéis-cassino que apresentem Plano de Recuperação e Preservação Ambiental da respectiva Unidade de Conservação, com o acompanhamento do órgão executor do SNUC nos termos do regulamento." (NR)	Donizeti Nogueira	TO	PT	Outras
PLS 176	2010	Senado	Altera a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, para estabelecer a obrigatoriedade de realização de plebiscito para a criação de unidades federais de conservação da natureza.	Augusto Botelho	RR	PT	Outras
PLS 483	2009	Senado	Dá nova redação ao caput e ao § 2º do art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, para permitir que a compensação ambiental por ela instituída possa ser destinada a pagamento por serviços ambientais prestados por propriedades rurais.	Gilberto Goellner	MT	DEM	FPA

Fonte: Base de dados do Congresso Nacional. Elaboração do Autor.

APÊNDICE II – Convidados e sugestões para as audiências públicas

REALIZADA	PL/ANO	CONVIDADO/ SUGESTÃO	FUNÇÃO/ REPRESENTAÇÃO	CATEGORIA GERAL	CATEGORIA
Sim	PL 3324/2008	1- Benedito Braga	Diretor da área de Regulação da Agência Nacional de Águas - ANA	Estado	Agência Reguladora
Sim	PL 3324/2008	2 - César Victor do Espírito Santo	Engenheiro florestal e superintendente-executivo da Fundação Pró-Natureza - Funatura	Sociedade	Organizações não-governamentais - ONGs, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs, fundações e institutos
Sim	PL 3324/2008	3 - Sérgio Leitão	Diretor de Políticas Públicas do Greenpeace Brasil	Sociedade	Organizações não-governamentais - ONGs, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs, fundações e institutos
Sim	PL 3324/2008	4 - Ana Cristina Barros	Representante da organização não governamental The Nature Conservancy (TNC) no Brasil	Sociedade	Organizações não-governamentais - ONGs, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs, fundações e institutos

REALIZADA	PL/ANO	CONVIDADO/ SUGESTÃO	FUNÇÃO/ REPRESENTAÇÃO	CATEGORIA GERAL	CATEGORIA
Sim	PL 3324/2008	5 - Samuel Barreto	Coordenador do Programa Água para Vida da WWF-Brasil	Sociedade	Organizações não-governamentais - ONGs, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs, fundações e institutos
Sim	PL 7123/2010	1 - Vera Carpes;	Jornalista do documentário "Estrada do Colono", produzido junto com o jornalista Valério, em agosto de 2011	Outros	Outros
Sim	PL 7123/2010	2 - Afranio José Soares Soriano	Pesquisador e biólogo	Outros	Professores, acadêmicos e pesquisadores
Sim	PL 7123/2010	3 - Henrique Horn Ilha	Chefe da Estação Ecológica do Taim	Estado	Chefe, diretor ou representante administrativo de Ucs
Sim	PL 7123/2010	4 - Francisco Livino	Chefe do Parque Nacional da Serra da Boicana	Estado	Chefe, diretor ou representante administrativo de Ucs
Sim	PL 7123/2010	5 - Alex Bager	Professor e Pesquisador	Outros	Professores, acadêmicos e pesquisadores

REALIZADA	PL/ANO	CONVIDADO/ SUGESTÃO	FUNÇÃO/ REPRESENTAÇÃO	CATEGORIA GERAL	CATEGORIA
Sim	PL 7123/2010	6 - Jorge Luiz Pegoraro	Diretor do Parque Nacional do Iguaçu	Estado	Chefe, diretor ou representante administrativo de Ucs
Sim	PL 7123/2010	7 - Rômulo José Fernandes Barreto Mello	Presidente do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio;	Estado	Departamentos, fundações, institutos e superintendências
Sim	PL 7123/2010	8 - Mário Gisi	Subprocurador-Geral da República	Estado	Ministérios
Sim	PL 7123/2010	9 - Muriel Gonçalves Martynychen	Advogado	Outros	Outros
Sim	PL 7123/2010	10 - Gernote Gilberto Kirinus	Ex-Deputado Estadual do Paraná	Outros	Outros
Sim	PL 7123/2010	11 - Álvaro Eduardo Junqueira	Desembargador do Tribunal Regional Federal da 4ª Região	Estado	Tribunais
Sim	PL 7123/2010	12 - Arnaldo Carlos Müller	Engenheiro Florestal e Pesquisador	Outros	Professores, acadêmicos e pesquisadores

REALIZADA	PL/ANO	CONVIDADO/ SUGESTÃO	FUNÇÃO/ REPRESENTAÇÃO	CATEGORIA GERAL	CATEGORIA
Sim	PL 1205/2019	1 - Angela Kuczach	Secretária Executiva da Rede Nacional Pró Unidades de Conservação	Sociedade	Movimentos sociais, redes e articulações de entidades
Sim	PL 1205/2019	2 - Roberto Palmieri	Gerente de Programação do Imaflores - Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola	Sociedade	Organizações não-governamentais - ONGs, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs, fundações e institutos
Sim	PL 1205/2019	3 - Maria Dalce Ricas	Superintendente da AMDA - Associação Mineira de Defesa do Ambiente.	Sociedade	Associações livres
Sim	PL 2001/2019	1 - Leonardo Pappi	Advogado e Professor de Direito Ambiental	Outros	Professores, acadêmicos e pesquisadores
Sim	PL 2001/2019	2 - Rodrigo Justos de Brito	Coordenador do Meio Ambiente da CNA - Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil	Sociedade	Representação sindical

REALIZADA	PL/ANO	CONVIDADO/ SUGESTÃO	FUNÇÃO/ REPRESENTAÇÃO	CATEGORIA GERAL	CATEGORIA
Sim	PL 2001/2019	3 - Angela Kuczach	Secretária Executiva da Rede Nacional Pró Unidades de Conservação	Sociedade	Movimentos sociais, redes e articulações de entidades
Sim	PL 2001/2019	4 - Leandro Mitidieri	Coordenador do GT de UCs do MPF	Estado	Ministérios
Sim	PL 2001/2019	5 - Pedro Puttini Mendes	Doutorando em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental (Udesc), Mestre em Desenvolvimento Local (Ucdb)	Outros	Professores, acadêmicos e pesquisadores
Não	PL 1553/2019 (Senado)	1 - Carlos Frederico Marés de Souza Filho	Ex-presidente da Funai, ex-Procurador Geral do Estado do Paraná e professor titular de Direito Agrário e de Direito Socioambiental do Programa de Mestrado e Doutorado da PUCPR	Outros	Professores, acadêmicos e pesquisadores

REALIZADA	PL/ANO	CONVIDADO/ SUGESTÃO	FUNÇÃO/ REPRESENTAÇÃO	CATEGORIA GERAL	CATEGORIA
Não	PL 1553/2019 (Senado)	2 - Antonio Herman de Vasconcellos e Benjamin	Professor universitário brasileiro e ministro do Superior Tribunal de Justiça	Estado	Tribunais
Não	PL 1553/2019 (Senado)	3 - Theodoro Hugney Irigaray	Procurador do Estado do MT, professor da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT)	Outros	Professores, acadêmicos e pesquisadores
Não	PL 1553/2019 (Senado)	4 - Leandro Mitidieri Figueiredo	Procurador da República e coordenador do Grupo de Trabalho de Unidades de Conservação da Câmara de Meio Ambiente e Patrimônio Cultural do MPF (4CCR)	Estado	Ministérios
Não	PL 1553/2019 (Senado)	5 - João Paulo Ribeiro Capobianco	Ex-secretário Executivo do MMA, Diretor do Instituto Democracia e Sustentabilidade.	Sociedade	Organizações não-governamentais - ONGs, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs, fundações e institutos

REALIZADA	PL/ANO	CONVIDADO/ SUGESTÃO	FUNÇÃO/ REPRESENTAÇÃO	CATEGORIA GERAL	CATEGORIA
Não	PL 5624/2019 (Senado)	1 - Ministro Herman Benjamin	Superior Tribunal de Justiça (STJ)	Estado	Tribunais
Não	PL 5624/2019 (Senado)	2 - Joenia Wapichana	Deputada Indígena*	Sociedade	Outros
Não	PL 5624/2019 (Senado)	3 - Carlos Eduardo Frickmann Young	Professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)	Outros	Professores, acadêmicos e pesquisadores
Não	PL 5624/2019 (Senado)	4 - Maurício Guetta	Instituto Socioambiental (ISA)	Sociedade	Organizações não-governamentais - ONGs, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs, fundações e institutos
Não	PL 5624/2019 (Senado)	5 - Representante do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)	Estado	Departamentos, fundações, institutos e superintendências
Não	PL 5624/2019 (Senado)	6 - Representante da Fundação Nacional do Índio (FUNAI)	Fundação Nacional do Índio (FUNAI)	Estado	Departamentos, fundações, institutos e superintendências

REALIZADA	PL/ANO	CONVIDADO/ SUGESTÃO	FUNÇÃO/ REPRESENTAÇÃO	CATEGORIA GERAL	CATEGORIA
Não	PL 1299/2015	1 - Presidente do ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Natureza - ICMBio	Estado	Departamentos, fundações, institutos e superintendências
Não	PL 1299/2015	2 - Édis Milaré	Professor	Outros	Professores, acadêmicos e pesquisadores
Não	PL 1299/2015	3 - André Gustavo Diniz Matos	Secretário de Meio Ambiente de Ibirité/MG	Estado	Executivo e Legislativo subnacionais
Não	PL 1299/2015	4 - Hernani Abdon de Freitas	Secretário de Meio Ambiente de Brumadinho/MG	Estado	Executivo e Legislativo subnacionais
Não	PL 313/2020	1 - Representantes do MPF	Ministério Público Federal - MPF	Estado	Ministérios
Não	PL 313/2020	2 - Representante do Conselho Nacional das Populações Tradicionais (CNS);	Conselho Nacional das Populações Tradicionais (CNS)	Sociedade	Conselhos

REALIZADA	PL/ANO	CONVIDADO/ SUGESTÃO	FUNÇÃO/ REPRESENTAÇÃO	CATEGORIA GERAL	CATEGORIA
Não	PL 313/2020	3 - Representante da Coalizão Pró-UC (representada pelo WWF)	WWF	Sociedade	Organizações não-governamentais - ONGs, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs, fundações e institutos
Não	PL 313/2020	4 - Representante da Embrapa Amazônia Oriental	Embrapa Amazônia Oriental	Estado	Empresas públicas

Elaboração do Autor com base nos requerimentos apresentados para solicitações de audiências públicas.

APÊNDICE III – Proposições de alteração da lei SNUC com posicionamento dos grupos e o resultado de sucesso ou insucesso.

Nº PL	ANO	CASA	EMENTA	AUTOR	FRENTE	ORIENTAÇÃO			SITUAÇÃO ATUAL	RESULTADO
						FPAM	FPA	CNI		
1205	2019	Câmara	Dispõe sobre a zona de amortecimento das unidades de conservação; altera a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.	Pinheirinho - PP/MG	FPA	0	Favorável ao parecer do relator CMADS pela aprovação com substitutivo	0	Aguardando Designação de Relator da CCJC	Insucesso FPA com arquivamento
2001	2019	Câmara	Altera a Lei nº 9.985, de 2000 e dispõe sobre a desapropriação e indenização de propriedades privadas em unidades de conservação de domínio público.	Pinheirinho - PP/MG	FPA	Favorável	Contrária ao parecer do relator da CMADS pela aprovação com apensados e substitutivos	0	Pronta para Pauta na CMADS	Sucesso FPA com arquivamento e insucesso da FPAM
8631	2017	Câmara	Modifica a Lei 6.803 de 2 de julho de 1980 e a Lei 9.985 de 18 de julho de 2000.	Nílto Tatto - PT/SP	FPAM	0	Contrária ao projeto	Divergente (ALI, 2020, 2019 e 2018)	Pronta para pauta na CMADS	Sucesso FPA e CNI com o arquivamento
5370	2016	Câmara	Dispõe sobre a zona de amortecimento das unidades de conservação; altera a	Toninho Pereira - PP/MG	FPA	0	Favorável ao projeto	Convergente (ALI, 2018 e 2017)	Arquivada	Insucesso da FPA e CNI

Nº PL	ANO	CASA	EMENTA	AUTOR	FRENTE	ORIENTAÇÃO			SITUAÇÃO ATUAL	RESULTADO
						FPAM	FPA	CNI		
			Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.							
855	2011	Câmara	Altera a Lei nº 9.985, de 2000, no que diz respeito à proteção dos sítios espeleológicos do território nacional.	Carlos Bezerra - PMDB/MT	FPA	0	0	Divergente (ALI, 2012)	Arquivada	Sucesso da CNI
2917	2008	Câmara	Altera o art. 5º da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 para incluir os impactos das mudanças climáticas entre as diretrizes para implementação do SNUC.	Comissão Mista Especial	0	Favorável	0	0	Pronta para Pauta no Plenário (PLEN) - Encaminhada à CCP em 13/03/2008	Insucesso FPAM com o arquivamento
2915	2008	Câmara	Altera o art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, para estabelecer diferenciação nos percentuais para o	Comissão Mista Especial	0	Favorável	0	0	Pronta para Pauta no Plenário (PLEN) - Encaminhada à CCP em 18/03/2008	Insucesso FPAM com o arquivamento

Nº PL	ANO	CASA	EMENTA	AUTOR	FRENTE	ORIENTAÇÃO			SITUAÇÃO ATUAL	RESULTADO
						FPAM	FPA	CNI		
			cálculo do montante de recursos que o empreendedor deve destinar à implantação e à manutenção de unidades de conservação, com base nas potenciais contribuições do empreendimento sobre as mudanças climáticas globais.							
266	2007	Câmara	Altera a Lei nº 9.985, de 2000, que "regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências", no que se refere à compensação por significativo impacto ambiental.	Rogério Lisboa - PFL/RJ // Márcio Junqueira - PFL/RR	FPA/FPA	0	0	Convergente (ALI, 2008, 2009 e 2010, 2011 e 2012) e Convergente com ressalvas (2013, 2014 e 2015)	Arquivada	Insucesso da CNI

Nº PL	ANO	CASA	EMENTA	AUTOR	FRENTE	ORIENTAÇÃO			SITUAÇÃO ATUAL	RESULTADO
						FPAM	FPA	CNI		
2068	2007	Câmara	Altera o § 2º e acresce um § 3º ao art. 25 da Lei nº 9.985, de 2000.	Eduardo da Fonte - PP/PE	FPAM	Indefinido	0	Convergente (ALI 2009 e 2010) Convergente com ressalvas (ALI 2011)	Aguardando Designação - Aguardando Devolução de Relator que deixou de ser Membro em 10/03/2021	Insucesso CNI com o arquivamento
2108	2007	Câmara	Acrescenta o § 5º ao artigo 27 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que "regulamenta o artigo 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, que trata do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências".	Valtenir Pereira - PSB/MT	FPA/FPAM	Favorável	0	0	Aguardando Designação de Relator na CCJC - Desarquivado em 25/03/2019	Insucesso FPAM com o arquivamento

Nº PL	ANO	CASA	EMENTA	AUTOR	FRETE	ORIENTAÇÃO			SITUAÇÃO ATUAL	RESULTADO
						FPAM	FPA	CNI		
5624	2019	Senado	Altera a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, para dispor sobre critérios de criação, ampliação, desafetação, transformação ou redução dos limites das unidades de conservação, e de homologação da demarcação de terras indígenas.	Zequinha Marinho - PSC/PA	FPA	Indefinido	Favorável ao projeto	0	Pronta para Pauta na CMA em 28/12/2020 (Projeto em decisão terminativa)	Insucesso da FPA com o arquivamento
5174	2019	Senado	Altera a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, para exigir a realização prévia de estudos técnicos e consulta pública para a desafetação, redução dos limites e recategorização de unidade de conservação.	Confúcio Moura - MDB/RO	Outras	Indefinido	Contrária ao projeto	0	Aprovada por Comissão em decisão terminativa e encaminhada para a Câmara dos Deputados em 08/09/2021	Insucesso da FPA no Senado com a aprovação / Sucesso da FPA na Câmara caso seja arquivado

Nº PL	ANO	CASA	EMENTA	AUTOR	FRETE	ORIENTAÇÃO			SITUAÇÃO ATUAL	RESULTADO
						FPAM	FPA	CNI		
1553	2019	Senado	Altera a Lei Nº 9.985, de 18 de julho de 2000, para dispor sobre os critérios de criação de unidades de conservação. Determina que a criação ou ampliação de unidades de conservação requer a edição de lei do ente instituidor, exigindo-se manifestação positiva do poder legislativo dos entes em cujo território aquela se localize.	Marcio Bittar - PODEMOS/ PR	FPA	Indefinido	Favorável ao projeto	Convergente com ressalvas (ALI 2020) Divergente com ressalvas (ALI 2021)	Aguardando realização de audiência pública em 09/10/2019	Insucesso da FPA com o arquivamento e Sucesso da CNI se considerar o segundo período

Fonte: Elaboração do Autor.

APÊNDICE IV – Justificativas na íntegra dos posicionamentos da FPA e CNI.

PLS FPA

PL	CASA	EMENTA	POSICIONAMENTO/JUSTIFICATIVA
1205/2019	Câmara (Insucesso)	<p>Dispõe sobre a zona de amortecimento das unidades de conservação; altera a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.</p> <p>A definição dos limites e das normas que deverão reger as zonas de amortecimento e dos corredores ecológicos devem ser precedidos de estudos técnicos e consulta pública? A zona de amortecimento de UCs do Grupo de Proteção Integral poderá abranger área urbana consolidada?</p>	<p>-Favorável ao parecer do relator CMADS pela aprovação com substitutivo (Agenda da Câmara - 14 a 18 de junho de 2021)</p> <p>- Favorável ao parecer do relator pela aprovação deste, com substitutivo, e pela rejeição do Substitutivo adotado pela CDU (Agenda da Câmara – 07 a 11 de junho de 2021)</p> <p>-Favorável para a realização de audiência pública com a inclusão de convidado da Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) ou Organização das Cooperativas do Brasil (OCB). Sugestão: Rodrigo Justos (CNA) ou Leonardo Papp (OCB) – (Agenda da Câmara – 03 a 07 de maio de 2021)</p> <p>-Favorável ao projeto (Agenda da Câmara – 12 a 16 de abril de 2021)</p>
5624/2019	Senado (Insucesso)	<p>Altera a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, para dispor sobre critérios de criação, ampliação, desafetação, transformação ou redução dos</p>	<p>Favorável ao projeto</p> <p>JUSTIFICATIVA (Resumo Executivo)</p>

PL	CASA	EMENTA	POSICIONAMENTO/JUSTIFICATIVA
		<p>limites das unidades de conservação, e de homologação da demarcação de terras indígenas.</p> <p>O legislativo deve obter o total controle para criação e alteração de UCs e Terras Indígenas? Estas propostas devem ter iniciativa no Senado Federal?</p>	<p>Atualmente, as atividades de criação, ampliação, transformação, desafetação ou redução dos limites das unidades de conservação, bem como no processo de instituição de terras indígenas ocorrem por meio de decreto, ou seja, estão concentradas no Poder Executivo.</p> <p>Desta forma, o decreto, por sua natureza jurídica, não passa pela discussão e aprovação legislativa, diferentemente da lei.</p> <p>Trata-se, com efeito, de uma decorrência da própria Constituição Federal, que impõe ao Poder Público “definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei (...)” (art. 225, § 1º, III).</p> <p>Relevante destacar que a Carta Magna somente exige a lei nas situações em que se verifica a alteração ou a supressão de tais espaços ambientais; mas não para a sua criação, admitida por outra via, como o decreto.</p> <p>Portanto, o projeto é meritório pois busca fortalecer o papel do Senado Federal no equilíbrio federativo e o papel do Congresso Nacional na análise dessas matérias</p>

PL	CASA	EMENTA	POSICIONAMENTO/JUSTIFICATIVA
1553/2019	Senado (Insucesso)	<p>Altera a Lei Nº 9.985, de 18 de julho de 2000, para dispor sobre os critérios de criação de unidades de conservação. Determina que a criação ou ampliação de unidades de conservação requer a edição de lei do ente instituidor, exigindo-se manifestação positiva do poder legislativo dos entes em cujo território aquela se localize.</p> <p>A criação ou ampliação de UCs deve ser somente com aprovação do poder legislativo dos entes em cujo território aquela se localize?</p>	<p>Favorável ao projeto</p> <p>JUSTIFICATIVA:</p> <p>Desde a criação do Snuc há 18 anos, a quantidade de áreas protegidas no país triplicou. Atualmente, existem 2.201 unidades de conservação federais, estaduais e municipais, que totalizam 250 milhões de hectares.</p> <p>Uma unidade de conservação pode ser criada por meio de decreto assinado pelo prefeito, governador ou presidente da República. Geralmente, isso ocorre após os órgãos ambientais de cada nível do Poder Executivo avaliarem a demanda e apresentarem um projeto.</p> <p>Ocorre que, num país como o Brasil, em que a cultura da propriedade privada está largamente difundida desde a época do Império, inclusive sendo um direito fundamental garantido pela Constituição da República de 1988, os choques entre direito de propriedade e direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado acabaram por se mostrar inevitáveis, e, ao mesmo tempo, bastante intensos.</p> <p>Isto porque, a criação de determinadas Unidades de Conservação não se limita apenas a áreas públicas, o que faz com que os proprietários de áreas privadas terminem por sofrer uma série de restrições, quando não a desapropriação.</p>

PL	CASA	EMENTA	POSICIONAMENTO/JUSTIFICATIVA
			<p>O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), órgão vinculado ao Ministério do Meio Ambiente e responsável pela gestão das 335 unidades federais, admite que a regularização fundiária é um dos passivos.</p> <p>O instituto estima que diversas propriedades particulares estão dentro dos limites das áreas protegidas. Só na Mata Atlântica existem 600 mil hectares com áreas privadas, segundo a entidade.</p> <p>A presente proposição diz que as unidades de conservação passam a ser criadas por lei federal, em caso de unidade de conservação federal, por lei estadual, em caso de unidade de conservação estadual e por lei municipal, em caso de unidade de conservação municipal.</p> <p>Acredita-se que com este novo arranjo irá se coibir a criação indiscriminada e deletéria de novas unidades de conservação.</p>
5370/2016	Câmara (Insucesso)	Dispõe sobre a zona de amortecimento das unidades de conservação; altera a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.	<p>Favorável ao projeto</p> <p>JUSTIFICATIVA:</p> <p>A demarcação das zonas de amortecimento tem gerado disputas, porque é feita sem consulta aos moradores que desenvolvem atividades econômicas no entorno das</p>

PL	CASA	EMENTA	POSICIONAMENTO/JUSTIFICATIVA
		<p>A criação de uma UC e a definição de sua respectiva zona de amortecimento, bem como de corredores ecológicos devem ser precedidos de estudos técnicos e consulta pública? A zona de amortecimento de UC do Grupo de Proteção Integral não poderá abranger área urbana consolidada?</p>	<p>áreas ambientalmente protegidas. Esses conflitos poderiam ser resolvidos se houvesse diálogo prévio com as comunidades afetadas.</p> <p>Além disso, as zonas de amortecimento têm sido delimitadas abrangendo áreas urbanas consolidadas e, nesses casos, o prefeito passa a depender do órgão gestor da unidade de conservação para administrar a cidade nessas áreas, o que gera conflitos insolúveis e graves prejuízos para os municípios.</p> <p>O projeto exclui áreas urbanas consolidadas das ZAs, mediante os requisitos apresentados, o que é meritório, pois a Constituição Federal determina que o planejamento do solo urbano compete ao Município. Assim, a gestão dessas áreas não poderia submeter-se às normas restritivas dos órgãos ambientais de outros Entes Federados.</p>
2001/2019	Câmara (Sucesso)	<p>Altera a Lei nº 9.985, de 2000 e dispõe sobre a desapropriação e indenização de propriedades privadas em unidades de conservação de domínio público.</p>	<p>Contrária ao parecer do relator da CMADS pela aprovação com apensados e substitutivo:</p> <p>JUSTIFICATIVA (Resumo Executivo 23/08/21)</p> <p>O proponente do substitutivo pondera em sua justificativa apenas a questões relacionadas à necessidade da criação de novas Unidades de Conservação e, essa matéria, não é o foco da proposta elaborada pelo Deputado Pinheirinho que trata</p>

PL	CASA	EMENTA	POSICIONAMENTO/JUSTIFICATIVA
		<p>Novas UCs devem ser criadas somente após a indenização das propriedades privadas existentes em UCs?</p>	<p>somente da necessidade da efetiva e justa indenização ao proprietário rural que teve a sua propriedade desapropriada.</p> <p>A proposta do Substitutivo burocratiza o procedimento indenizatório e repete questões legais e administrativas já incluídas no repertório jurídico brasileiro podendo ser melhor aplicadas em atos normativos obedecendo a legislação já existente.</p> <p>A proposta do Deputado Pinheirinho, busca dar segurança jurídica e econômica aos proprietários rurais afetados pela criação desenfreada de Unidades de Conservação sem a dotação orçamentária necessária o que realmente daria a efetiva proteção que esta área protegida necessita.</p> <p>Contrário ao Substitutivo do relator. Favorável ao VTS do Deputado José Medeiros (Agenda da Câmara – 13-17 de dezembro 2021)</p>
5174/2019	Senado (Sucesso)	<p>Altera a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, para exigir a realização prévia de estudos técnicos e consulta pública para a desafetação, redução dos</p>	<p>Resumo executivo: Contrária ao parecer do relator da CMA pela aprovação</p>

PL	CASA	EMENTA	POSICIONAMENTO/JUSTIFICATIVA
		<p>limites e recategorização de unidade de conservação.</p> <p>O processo de criação e alteração de UCs deve ser precedido de estudos técnicos e de consulta pública?</p>	<p>Agenda da Câmara (21 a 25 de novembro de 2022 e de 28 de novembro a 02 de dezembro de 2022): Favorável ao parecer do relator Paulo Bengtson (PTB-PA) pela rejeição.</p> <p>JUSTIFICATIVA (Resumo executivo de 18 de agosto de 2021)</p> <p>O autor pondera que os estudos técnicos e consulta pública são necessários não apenas para a criação de UC já previsto atualmente em vigor na Lei do SNUC, mas também na desafetação, redução dos limites e recategorização, total ou parcial das Unidades de Conservação.</p> <p>Com esta proposta, o Poder Legislativo também deverá se submeter a este novo regramento durante o seu processo legislativo.</p> <p>O processo legislativo já possui o seu regramento estabelecido em cada casa legislativa descrito em seu regimento interno. No processo legislativo, já existe a possibilidade da realização de audiências públicas, quando solicitadas, onde especialistas pré-definidos e convidados poderão dar suas opiniões a respeito das alterações propostas nas Unidades de Conservação.</p>

PL	CASA	EMENTA	POSICIONAMENTO/JUSTIFICATIVA
			<p>O PL não apresenta quais os órgãos ou entidades públicas que darão apoio e subsídio ao Legislativo federal, estadual e municipal para implementar esta nova regra do SNUC.</p>
8631/2017	Câmara (Sucesso)	<p>Modifica a Lei 6.803 de 2 de julho de 1980 e a Lei 9.985 de 18 de julho de 2000.</p> <p>Os empreendimentos industriais que emitam efluentes gasosos devem ter a distância mínima de 150 quilômetros de UCs, Terras indígenas e Quilombola?</p>	<p>Contrária ao projeto no resumo executivo de 18/09/2019</p> <p>Mais duas agendas da câmara com a posição de acompanhar: 05 a 09 de julho de 2021 e 13 a 17 de dezembro de 2021</p> <p>JUSTIFICATIVA:</p> <p>Os requisitos para implantação de empreendimentos industriais já estão devidamente estabelecidos e regulamentados pela Lei nº 6.803 de 1980 (Diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição).</p> <p>Pela referida Lei, o licenciamento para implantação, operação e ampliação desses estabelecimentos dependerá do atendimento das normas e padrões ambientais definidos pelo IBAMA, pelos organismos estaduais e municipais competentes, notadamente quanto às seguintes características dos processos de produção: emissão de gases, vapores, ruídos, vibrações e radiações; riscos de explosão, incêndios,</p>

PL	CASA	EMENTA	POSICIONAMENTO/JUSTIFICATIVA
			<p>vazamentos danosos e outras situações de emergência; volume e qualidade de insumos básicos, de pessoal e de tráfego gerados; entre outros.</p> <p>Além disso, ressalta-se que está em tramitação o PL nº 3.729 de 2004, novo Marco Legal do Licenciamento Ambiental, tendo em vista que a não regulamentação causa insegurança jurídica para todo setor.</p> <p>Empreendedores de diferentes portes e tipos enfrentam regras, critérios, prazos e parâmetros que variam de estado para estado e até mesmo em função do agente público responsável pelo processo.</p> <p>Tendo em vista que os requisitos específicos para implementação de empreendimentos industriais já estão implementados e que existe um PL de Licenciamento Ambiental em fase adiantada de tramitação, o referido projeto não deve prosperar.</p>

Elaboração do Autor com base nos posicionamentos publicados no portal da FPA.

PLS CNI

PL	CASA	EMENTA	POSICIONAMENTO / JUSTIFICATIVA
1553/2019	Senado (Sucesso)	<p>Altera a Lei Nº 9.985, de 18 de julho de 2000, para dispor sobre os critérios de criação de unidades de conservação.</p> <p>Determina que a criação ou ampliação de unidades de conservação requer a edição de lei do ente instituidor, exigindo-se manifestação positiva do poder legislativo dos entes em cujo território aquela se localize.</p> <p>A criação ou ampliação de UCs deve ser somente com aprovação do poder legislativo dos entes em cujo território aquela se localize?</p>	<p>Convergente com ressalvas (ALI 2020) Divergente com ressalvas (ALI 2021)</p> <p>ALI 2020: O projeto amplia o debate e a participação popular na criação de UCs, o que enseja maior segurança jurídica e transparência ao processo, reduzindo, dessa forma, futuros conflitos e questionamentos acerca de sua criação e limites.</p> <p>Contudo, no que diz respeito às manifestações dos Poderes Legislativos de estados e municípios, o tema exigiria lei complementar, por trazer regra de cooperação entre os entes no exercício de suas competências comuns.</p> <p>ALI 2021: O projeto amplia o debate e a participação popular na criação de UCs, o que enseja maior segurança jurídica e transparência ao processo, reduzindo, dessa forma, arbitrariedades, futuros conflitos e questionamentos acerca de sua criação e limites.</p> <p>Contudo, a proposição sofre óbices jurídicos no que diz respeito às anuências dos Poderes Legislativos de estados e municípios sobre</p>

PL	CASA	EMENTA	POSICIONAMENTO / JUSTIFICATIVA
			<p>unidades criadas por outros entes federativos. Este tema, por dispor sobre regra de cooperação entre os entes no exercício de suas competências ambientais comuns, só pode ser legislado por meio de lei complementar.</p>
8631/2017	Câmara (Sucesso)	<p>Modifica a Lei 6.803 de 2 de julho de 1980 e a Lei 9.985 de 18 de julho de 2000.</p> <p>Os empreendimentos industriais que emitam efluentes gasosos devem ter a distância mínima de 150 quilômetros de UCs, Terras indígenas e Quilombola?</p>	<p>Divergente (ALI, 2020, 2019 e 2018)</p> <p>ALI 2018, 2019 e 2020: proposição parte de premissas equivocadas e não leva em consideração o efeito de dispersão dos gases e das medidas mitigatórias associadas ao licenciamento ambiental, como a instalação de filtros, a modernização dos processos produtivos e os limites de emissão e concentração impostos pelos órgãos ambientais.</p> <p>A medida também carece de uma análise de impacto regulatório para avaliar os efeitos práticos de sua adoção. Tendo por exemplo a APA Sul, que abrange Belo Horizonte, Itabirito e mais sete municípios da região denominada quadrilátero ferrífero, o projeto inviabilizaria a atividade industrial na principal região industrial de Minas Gerais. Situações semelhantes ocorreriam em todo país, o que demonstra a desproporcionalidade da proposta, que além de proibir a instalação, também proíbe a operação e a ampliação dos</p>

PL	CASA	EMENTA	POSICIONAMENTO / JUSTIFICATIVA
			empreendimentos, o que levaria ao colapso a grande parte dos parques industriais do país.
5370/2016	Câmara (Insucesso)	<p>Dispõe sobre a zona de amortecimento das unidades de conservação; altera a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.</p> <p>A criação de uma UC e a definição de sua respectiva zona de amortecimento, bem como de corredores ecológicos devem ser precedidos de estudos técnicos e consulta pública? A zona de amortecimento de UC do Grupo de Proteção Integral não poderá abranger área urbana consolidada?</p>	<p>Convergente (ALI, 2018 e 2017)</p> <p>ALI 2017 e 2018: Diversas incertezas cercam o regime jurídico das zonas de amortecimento de unidades de conservação, relativas tanto à sua extensão como às restrições de usos impostas às áreas nelas inseridas. Esta insegurança jurídica atinge não somente as atividades agrícolas, como também as atividades industriais, cujas licenças dependem da anuência do órgão gestor dessas áreas protegidas. Esta anuência muitas vezes é exercida pelo chefe da unidade que decide, com alto grau de discricionariedade, sobre a obtenção ou renovação do licenciamento ambiental.</p> <p>Não raro há exageros, como o estabelecimento de zonas de amortecimento tão grandes quanto a própria unidade, sem fundamentação técnica ou científica que o justifique. A omissão do poder público em fixá-las, com objetividade e razoabilidade, permitiu que o Conama estabelecesse limites fixos para as unidades de conservação.</p>

PL	CASA	EMENTA	POSICIONAMENTO / JUSTIFICATIVA
			<p>Por essas razões, o projeto acerta ao estabelecer regras para a criação destas zonas e garantir que áreas urbanas consolidadas, não sofram as restrições à melhoria de sua infraestrutura por se encontrarem em Zonas de Amortecimento de UCs.</p>
855/2011	Câmara (Sucesso)	<p>Altera a Lei nº 9.985, de 2000, no que diz respeito à proteção dos sítios espeleológicos do território nacional.</p> <p>Os sítios espeleológicos existentes no território nacional devem ser transformados em Áreas de Proteção Ambiental (APAs)?</p>	<p>Divergente (ALI, 2012)</p> <p>ALI 2012: A matéria já se encontra suficientemente normatizada, não havendo necessidade de nova regulamentação legal. O Decreto Presidencial nº 6.640/2008 disciplina, por completo, a gestão das cavidades naturais subterrâneas em território nacional. Ele estabelece o critério de relevância para o licenciamento ambiental de empreendimentos que interfiram em cavidades naturais subterrâneas. Por sua vez, a Instrução Normativa nº 02/2009, do Ministério do Meio Ambiente, trouxe a metodologia técnica e científica que deve ser utilizada na análise da relevância das cavidades naturais.</p> <p>Ao estabelecer que as cavidades serão classificadas conforme o grau de relevância, o Decreto 6.640/2008 permite a preservação de cavernas com grau de relevância máximo (locais onde é proibida</p>

PL	CASA	EMENTA	POSICIONAMENTO / JUSTIFICATIVA
			<p>qualquer interferência) e a proteção das demais formas de cavidades subterrâneas com menor grau de relevância. Ao mesmo tempo, faculta o estabelecimento de empreendimentos que obedecerão a um processo de licenciamento ambiental, garantindo o uso adequado do patrimônio espeleológico.</p> <p>Ressalte-se que o PL 855/2011 desconsidera os parâmetros definidos por essas normas já em vigor. A transformação das áreas com cavidades naturais subterrâneas em APA pode não ser a melhor alternativa para sua proteção. Sabe-se que as APA são espécies de unidades de conservação das mais permissivas, sendo necessário, em alguns casos mais sensíveis, garantir uma maior proteção àquela área.</p> <p>É inadequada a regra de que, quando a cavidade for dotada de um ou mais dos atributos físicos, biológicos ou culturais, será classificada como unidade de conservação de proteção integral, considerada como zona de preservação da APA. Não é preciso criar uma unidade de conservação de proteção integral dentro de uma APA, pois por meio do Plano de Manejo de uma APA já se dimensiona o nível de restrição de determinado bem, espaço ou atributo. Criar uma unidade de conservação dentro de outra pode</p>

PL	CASA	EMENTA	POSICIONAMENTO / JUSTIFICATIVA
			<p>gerar confusão no que se refere à competência para sua administração.</p> <p>Finalmente, a proibição de licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades na zona de preservação da APA portadora de sítio espeleológico, inviabilizará até mesmo atividades que não causam impacto ambiental na área e que lhe trazem benefícios, como o ecoturismo e a pesquisa científica, por exemplo.</p>
266/2007	Câmara (Insucesso)	<p>Altera a Lei nº 9.985, de 2000, que "regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências", no que se refere à compensação por significativo impacto ambiental.</p> <p>A compensação por significativo impacto ambiental deverá ser proporcional aos impactos ambientais negativos não mitigáveis e não poderá ser superior a 0,5% (meio por cento) do valor do investimento despendido na sua implantação?</p>	<p>Convergente (ALI, 2008, 2009 e 2010, 2011, 2012 e 2013) e Convergente com ressalvas (2014 e 2015)</p> <p>ALI 2008: É fundamental que seja instituído limite máximo para a cobrança da compensação ambiental, o que ampliará a segurança jurídica, imprescindível para tornar o ambiente econômico e institucional do País mais atraente à realização de novos empreendimentos. O limite de 0,5% sobre os “custos totais previstos para implantação do empreendimento” é razoável e condizente com a situação econômico-financeira do País, pois assegura os recursos adequados para as medidas de implantação, gestão e manutenção das Unidades de Conservação (UCs)</p>

PL	CASA	EMENTA	POSICIONAMENTO / JUSTIFICATIVA
			<p>impactando de maneira equilibrada os custos dos empreendimentos.</p> <p>O substitutivo apresentado pelo relator na CMADS, em 12/12/07, além de estabelecer diretrizes que contribuirão para a aplicação desse instrumento, avança, em relação à proposta original, nos seguintes aspectos: a) estabelece gradação para cobrança da compensação ambiental, conforme as áreas de relevante importância ecológica impactadas pelo empreendimento; b) exclui dos “custos totais previstos para implantação do empreendimento” os encargos tributários, trabalhistas e sociais, e os investimentos destinados à mitigação dos impactos ambientais negativos e à melhoria da qualidade ambiental, entre outros valores; b) limita em 7,5%, para fins de custeio do órgão responsável pela administração das UCs, os recursos que lhe forem destinados decorrentes da compensação ambiental; e c) aplica as novas regras referentes à compensação ambiental somente aos empreendimentos que entrarem em operação posteriormente à Resolução 371/2006 do CONAMA.</p> <p>Contudo, são ainda necessários aprimoramentos:</p>

PL	CASA	EMENTA	POSICIONAMENTO / JUSTIFICATIVA
			<p>a) manter o teto da compensação em 0,5%;</p> <p>b) gerar a exigência do pagamento da compensação somente após a emissão da Licença de Operação, seguindo um cronograma de desembolso a ser acordado entre o órgão licenciador e o empreendedor;</p> <p>c) confirmar a não incidência da compensação ambiental em empreendimentos já licenciados;</p> <p>d) não-incidência de novo cálculo de compensação ambiental, reavaliação de valores ou obrigatoriedade de destinação de recursos complementares para empreendimentos que já efetivaram apoio à implantação ou manutenção de UC do Grupo de Proteção Integral.</p> <p>ALI 2009: É fundamental que seja instituído limite máximo para a cobrança da compensação ambiental, o que ampliará a segurança jurídica, imprescindível para tornar o ambiente econômico e institucional do país mais atraente à realização de novos</p>

PL	CASA	EMENTA	POSICIONAMENTO / JUSTIFICATIVA
			<p>empreendimentos. O teto deve assegurar parte dos recursos adequados para as medidas de implantação, gestão e manutenção das Unidades de Conservação (UCs) e, ao mesmo tempo, impactar de maneira equilibrada os custos dos empreendimentos.</p> <p>O julgamento da ADIn proposta pela CNI trouxe novas variáveis que influenciam na solução do problema, pois o STF retirou o percentual mínimo para a compensação e, ao que tudo indica, determinou que o cálculo não incida sobre o valor total do empreendimento. Não obstante os recursos interpostos pela CNI e pela AGU, a decisão do STF impõe que seja criada nova metodologia de cálculo da compensação que: a) não ultrapasse o teto de 0,5% dos custos totais do empreendimento; b) estabeleça critérios de gradação para sua cobrança; c) exclua da base de cálculo os encargos tributários, trabalhistas e sociais, e os investimentos destinados à mitigação dos impactos ambientais negativos e à melhoria da qualidade ambiental; d) confirme a não incidência da compensação ambiental em empreendimentos já licenciados.</p>

PL	CASA	EMENTA	POSICIONAMENTO / JUSTIFICATIVA
			<p>ALI 2010 e 2011 (igual 2009, com o seguinte acréscimo): Objetivando preencher a lacuna legal e evitar a paralisação dos empreendimentos em processo de licenciamento, o Poder Executivo publicou o Decreto 6.848/2009, fixando regras razoáveis e adequadas para a cobrança da compensação ambiental. Todavia, por ser instrumento normativo cuja aplicação só é de observância obrigatória nos licenciamentos ambientais na esfera federal, resta ainda necessária a adoção de critérios similares pela via legislativa.</p> <p>ALI 2012 (igual 2009, 2010 e 2011 com o seguinte acréscimo): Todavia, por ser um instrumento normativo cuja aplicação é de observância obrigatória apenas nos licenciamentos ambientais na esfera federal, resta ainda necessária a adoção de critérios similares pela via legislativa para aplicação uniforme pelos demais entes federativos. Embora alguns estados brasileiros não apresentem regras definidas para aplicação da compensação, e apliquem o percentual da norma federal, cerca de 60% dos estados aplicam percentuais entre 0,5% e 1% do valor total do investimento e, em</p>

PL	CASA	EMENTA	POSICIONAMENTO / JUSTIFICATIVA
			<p>pele menos dois deles, esse montante pode chegar até 5% do custo do empreendimento.</p> <p>ALI 2013 (igual 2009, 2010 e 2011 com o seguinte acréscimo): Não obstante, por se tratar de um decreto federal, ainda existem dúvidas quanto a sua aplicação nos licenciamentos ambientais estaduais e municipais, sendo, portanto, mais seguro juridicamente a adoção de critérios similares aos do decreto federal pela via legislativa. Ainda que alguns estados brasileiros não apresentem regras definidas para aplicação da compensação, e adotem o percentual da norma federal, a maioria adota percentuais entre 0,5% e 1% do valor total do investimento fixado em norma estadual, sendo que em alguns deles o montante pode chegar a 5% do custo do empreendimento.</p> <p>Cabe ressaltar que se encontra apensado a esse projeto o PL 3729/2012, que altera a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), para estabelecer que os recursos da compensação ambiental possam ser aplicados também em Unidades de Conservação de Uso Sustentável (UCUS), e não</p>

PL	CASA	EMENTA	POSICIONAMENTO / JUSTIFICATIVA
			<p>apenas nas do grupo de Proteção Integral (UCPI). O grupo das UCUS inclui as unidades que abrigam populações tradicionais, que contribuem de forma vital para a conservação da biodiversidade nos seus territórios e que vivem, em geral, carente de recursos. Portanto, parece justo que os recursos advindos da compensação ambiental possam também ser destinados a essas unidades e populações, particularmente nos casos em que estejam sujeitos aos impactos ambientais potencialmente causados pelo empreendimento.</p> <p>ALI 2014: A previsibilidade dos encargos é um fator preponderante para a melhoria do ambiente de negócios e para a concretização de investimentos. Nesse sentido, a fixação em lei de um limite máximo para a cobrança da compensação ambiental é medida relevante, que amplia a segurança jurídica imprescindível para tornar o ambiente econômico e institucional do país mais atraente a novos empreendimentos. O teto proposto impõe mais razoabilidade à cobrança ao estabelecer um limite e parâmetros que reduzem as incertezas e a discricionariedade dos agentes públicos.</p>

PL	CASA	EMENTA	POSICIONAMENTO / JUSTIFICATIVA
			<p>O STF julgou parcialmente procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 3.378/04) proposta pela CNI sobre o tema. Na esteira dessa discussão o Poder Executivo Federal publicou o Decreto nº 6.848/2009, que estabeleceu parâmetros para a compensação como o teto de 0,5% sobre custo do empreendimento e a exclusão dos investimentos associados ao licenciamento ambiental e encargos financeiros para cálculo da cobrança.</p> <p>Não obstante, por se tratar de um decreto federal, há controvérsias quanto ao seu caráter vinculante para os órgãos estaduais de meio ambiente, que com o advento da Lei Complementar nº 140/11 tiveram suas atribuições de licenciamento reforçadas e ampliadas. Dessa forma, a edição de uma lei de caráter nacional evitará incertezas e assimetrias entre os estados.</p> <p>No entanto, o projeto pode ser aprimorado para evitar que a cobrança da compensação tenha o caráter de mais um tributo a onerar o setor produtivo nacional ou de transferência para o setor privado de responsabilidade do Estado, no caso a manutenção do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Nesse sentido, o</p>

PL	CASA	EMENTA	POSICIONAMENTO / JUSTIFICATIVA
			<p>projeto de lei deve contemplar os seguintes aspectos: i) a exclusão dos investimentos realizados no atendimento às condicionantes do processo de licenciamento ambiental, investimentos voluntários em conservação e mitigação e encargos tributários, trabalhistas e sociais do valor de referência do empreendimento para cálculo da compensação; ii) vedação expressa de cobrança por ocasião da renovação da licença; e iii) a aplicação dos recursos da compensação nas unidades de conservação, tanto do grupo de proteção integral como de uso sustentável, na região de entorno do empreendimento.</p> <p>ALI 2015: O teto proposto impõe mais razoabilidade à cobrança da compensação ambiental ao estabelecer limite e parâmetros que reduzem as incertezas associadas ao processo de licenciamento ambiental de obras de infraestrutura. O tema já está regulamentado, na esfera federal, por meio do Decreto nº 6.848/2009, que estabeleceu parâmetros similares ao proposto no projeto. Contudo a edição de uma lei de abrangência nacional evitará incertezas e assimetrias de cobranças entre os estados.</p>

PL	CASA	EMENTA	POSICIONAMENTO / JUSTIFICATIVA
			<p>O projeto pode ser aprimorado para evitar que a cobrança da compensação assumira um caráter tributário que onera os investimentos ou de transferência para o setor privado de responsabilidade inerente ao Estado, no caso a manutenção do Sistema Nacional de Unidades de Conservação.</p> <p>Nesse sentido, o projeto de lei deve contemplar as seguintes melhorias: a) a exclusão da base de cálculo dos investimentos realizados no atendimento às condicionantes ambientais, de investimentos voluntários em conservação ambiental e de encargos tributários, trabalhistas e sociais; b) vedação expressa de cobrança por ocasião da renovação da licença; e c) a ampliação da aplicação dos recursos da compensação em UCs de uso sustentável.</p>
2068/2007	Câmara (Insucesso)	<p>Altera o § 2º e acresce um § 3º ao art. 25 da Lei nº 9.985, de 2000.</p> <p>Os limites da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos deverão ser estabelecidos no ato de criação da unidade? A zona de amortecimento deve ser limitada em</p>	<p>Convergente (ALI 2009 e 2010) Convergente com ressalvas (ALI 2011)</p> <p>ALI 2009: A criação das UCs implica restrição, em alguma medida, ao exercício do direito de propriedade. Quando houver</p>

PL	CASA	EMENTA	POSICIONAMENTO / JUSTIFICATIVA
		100 (cem) metros quando já estejam estabelecidas atividades produtivas na área na data de criação?	<p>atividade produtiva na área, é necessário que seja fixado em 100 metros o limite da zona de amortecimento – área onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade. Com isso, protege-se o trabalho e o emprego das comunidades atingidas pela criação da UC e, ao mesmo tempo, preservam-se as características naturais relevantes do bioma.</p> <p>Ademais, a definição dos limites da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos no ato de criação das UCs confere maior segurança jurídica aos atingidos, que desde logo tomam ciência da quantidade de área que sofrerá as restrições de uso e exploração, evitando-se medidas abusivas e inesperadas do Poder Público.</p> <p>ALI 2010: A criação das unidades de conservação da natureza (UCs) implica restrição, em alguma medida, ao exercício do direito de propriedade. Dessa forma, é necessário que o limite da zona de amortecimento – área onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade – seja definido mediante amplo</p>

PL	CASA	EMENTA	POSICIONAMENTO / JUSTIFICATIVA
			<p>debate com as comunidades afetadas, proibida sua fixação por resoluções, portarias ou atos administrativos similares.</p> <p>O substitutivo aprovado na Comissão de Meio Ambiente avança nesse sentido ao prever a oitiva das comunidades residentes na área e ao estabelecer que a zona de amortecimento possa ser definida posteriormente, por meio de decreto, restringindo o poder discricionário do órgão gestor da unidade.</p> <p>Ao explicitar que estarão sujeitas às restrições as atividades potencialmente causadoras de danos diretos e cientificamente comprovados à biota da unidade de conservação, o substitutivo garante que, na ausência de Plano de Manejo, seja considerado o impacto efetivo da atividade na zona de amortecimento e na própria unidade de conservação.</p> <p>ALI 2011 (igual o primeiro parágrafo da ALI 2010 com acréscimo seguinte): O substitutivo aprovado na Comissão de Meio Ambiente avança nesse sentido ao prever a oitiva das comunidades residentes na área e ao estabelecer que a zona de amortecimento possa ser</p>

PL	CASA	EMENTA	POSICIONAMENTO / JUSTIFICATIVA
			<p>definida posteriormente, de modo a permitir que haja comprovação técnica e estudo que justifiquem os limites estabelecidos.</p> <p>Entretanto, é necessário garantir a oitiva dos responsáveis pelos empreendimentos e atividades que possam ser afetados pela criação da UC e sua zona de amortecimento, a fim de que possam se manifestar diante dos prováveis impactos em suas atividades.</p>

Elaboração do Autor com base nos posicionamentos publicados na Agenda Legislativa da Indústria – ALI.

APÊNDICE V – Número de requerimentos apresentados nas proposições com posicionamento por autoria, frente e arena legislativa

ARENA LEGISLATIVA	AUDIÊNCIA PÚBLICA	RETIRADA DE PAUTA	APENSAÇÃO	RETIRADA DE APENSADO	RETIRADA DE EMENDA	DESARQUIVAMENTO	REVISÃO DE DESPACHO	TOTAL
Plenário			1 (1 - Sarney Filho - PV-MA - FPAM)			1 (1 - Eduardo da Fonte - PP/PE - FPAM)	3 (3 - Fausto Pinato - PP/SP - FPA/FPAM)	5
Mesa Diretora				1 (1 - Ana Arraes - PSB/PE - Outras)		7 (1 - Sandes Junior - PP/GO - FPAM; 1 - Padre João - PT/MG - FPAM; 2 - Eduardo da Fonte - PP/PE - FPAM; 3 - Valtenir Pereira - PSB/MT - FPA/FPAM)		8

ARENA LEGISLATIVA	AUDIÊNCIA PÚBLICA	RETIRADA DE PAUTA	APENSAÇÃO	RETIRADA DE APENSADO	RETIRADA DE EMENDA	DESARQUIVAMENTO	REVISÃO DE DESPACHO	TOTAL
CMADS/CMA	3 (2 - Rodrigo Agostinho - PSB/SP - FPAM; 1 - Fabiano Contarato - REDE - ES - FPAM****)	4 (1 Tábata Amaral - PSB-SP - outras; 1- Valdir Colatto PMDB/SC - FPA*; 1 - Ricardo Tripoli - PSDB/SP - FPAM**; Mauro Pereira - MDB/RS - Outras)			1 (1 - Jorge Khoury - DEM-BA - FPA/FPAM)			8
CCJC/CCJ	1 (1 - Randolfê Rodrigues - REDE - AP - FPAM**** e Fabiano Contarato - REDE - ES - FPAM****)							1

ARENA LEGISLATIVA	AUDIÊNCIA PÚBLICA	RETIRADA DE PAUTA	APENSAÇÃO	RETIRADA DE APENSADO	RETIRADA DE EMENDA	DESARQUIVAMENTO	REVISÃO DE DESPACHO	TOTAL
CME		2 (1 - Luiz Argôlo, PP-BA - outras; 1 - Dr. Aluizio - PV/RJ - outras)						2
Total FPA	0	1	0	0	0	0	0	1
Total FPAM	4	1	1	0	0	5	0	11
Total FPA/FPAM	0	0	0	0	1	3	3	7
Total Outros	0	4	0	1	0	0	0	5
TOTAL GERAL	4	6	1	1	1	8	3	24

Fonte: Elaboração do Autor.

APÊNDICE VI – Número de ementas apresentados nas proposições com posicionamento por autoria, conteúdo e resultado

Nº	PL	AUTOR/FRENTE	RELATOR/COMISSÃO	TIPO	ORIGINAL DO PL	EMENDA	RESULTADO	JUSTIFICATIVA DA EMENDA
1	5370/2016	Roberto Balestra - PP-GO - FPA*	Roberto Balestra - PP-GO - FPA/CMADS	Supressiva	<p>Art. 4º As zonas de amortecimento existentes na data de publicação desta Lei deverão, no prazo máximo de 1 (um) ano, adequar-se ao disposto no § 4º do art. 25 da Lei nº 9.985, de 2000.</p> <p>Parágrafo único. A adequação prevista no caput deste artigo será feita por meio de ato do Poder Executivo do ente federado responsável pela unidade de conservação.</p>	Suprima-se o art. 4º do Projeto de Lei nº 5.370, de 2016.	Não foi votado devida diversas retiradas de pauta até ser arquivado	<p>"Por fim, consideramos que as disposições do art. 4º do Projeto de Lei não podem prosperar. As ZAs definidas para UCs já criadas o foram nos termos da legislação em vigor. Exigir revisão de seus limites nos termos da nova lei seria flexibilizar atos e procedimentos dos órgãos públicos, já consagrados e executados no rigor da Lei do Snuc. Tal medida afigura-se inconstitucional, pois representaria interferência do Poder Legislativo em ações do Poder Executivo Federal legalmente realizadas e mesmo na Administração dos demais Entes Federados, tendo em vista que o Sistema Nacional de Unidades de Conservação engloba UCs criadas nos Estados e Municípios e no Distrito Federal."</p>
2	5370/2016	Roberto Balestra - PP-GO - FPA	Roberto Balestra - PP-GO - FPA/CMADS	Modificativa	<p>Art. 3º O art. 25 da Lei nº 9.985, de 2000, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 3º e 4º: "Art. 25.</p>	O art. 3º do Projeto de Lei nº 5.370, de 2016, passa a vigorar com a seguinte redação:	Não foi votado devida diversas retiradas de pauta até ser arquivado	<p>"Em relação ao § 3º inserido no art. 25 da Lei, entendemos que ele representa contradição com a alteração proposta ao art. 22. Se o objetivo da proposição é determinar que o ato de criação da UC inclua a ZA e o corredor ecológico, não se pode prever a hipótese de definição dessas áreas</p>

Nº	PL	AUTOR/FRENTE	RELATOR/COMISSÃO	TIPO	ORIGINAL DO PL	EMENDA	RESULTADO	JUSTIFICATIVA DA EMENDA
				 § 3º Quando os limites e as normas de que trata o § 1º deste artigo forem definidos posteriormente ao ato de criação da unidade, também deverão ser precedidos de estudos técnicos e de consulta pública, nos termos do § 2º do art. 22 desta Lei.	Art. 3º As unidades de conservação já criadas até a data de publicação desta Lei e que não contem com zona de amortecimento e, quando conveniente, corredores ecológicos, deverão ter seus limites definidos com base em estudos técnicos e consulta pública, nos termos do § 2º do art. 22		a posteriori, a não ser para UCs já criadas. Neste caso, o melhor é definir uma regra transitória".
3	266/2007****	Sarney Filho - PV/MA - FPAM	Luiz Carreira - DEM-BA - FPA/FPAM / CMADS	Aditiva	Obs: sem referência por ser uma adição ao art. 36 do substitutivo do SNUC	Acrescente-se à redação dada ao art. 36, da Lei nº 9.985, de 2000, alterada pelo art. 3º do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 266, de 2007,	Acatada CMADS***	"Conforme informações obtidas junto ao IBAMA e Instituto Chico Mendes, existe hoje um elevado número de unidades de conservação com muitos proprietários ainda no interior das mesmas aguardando o processo de desapropriação e indenização de suas áreas, bem assim, muitas delas sem o devido georreferenciamento e respectiva demarcação de seus limites e

Nº	PL	AUTOR/ RENTE	RELATOR /COMISSÃO	TIPO	ORIGINAL DO PL	EMENDA	RESULTADO	JUSTIFICATIVA DA EMENDA
						<p>os §§ 12º e 13º, com a seguinte redação:</p> <p>§ 12º A aplicação dos recursos da compensação ambiental de que trata este artigo nas unidades de conservação, existentes ou a serem criadas, deve obedecer à seguinte ordem de prioridade:</p> <p>I – regularização fundiária e demarcação das terras; II – elaboração, revisão ou implementação de plano de manejo; III – aquisição de bens e serviços necessários à implantação,</p>		<p>confrontações com as propriedades privadas lindeiras.</p> <p>Daí, a necessidade de priorizar a regularização fundiária, bem como a demarcação das terras protegidas. Executadas, a desapropriação e demarcação, as demais medidas previstas na ordem de prioridade da referida emenda dizem respeito à gestão da própria unidade de conservação. Contudo, o primeiro passo na direção de sua proteção já foi dado com a retirada dos particulares de seu interior e fixação dos limites."</p>

Nº	PL	AUTOR/FRENTE	RELATOR/COMISSÃO	TIPO	ORIGINAL DO PL	EMENDA	RESULTADO	JUSTIFICATIVA DA EMENDA
						<p>gestão, monitoramento e proteção da unidade, compreendendo sua área de amortecimento;</p> <p>IV – desenvolvimento de estudos necessários à criação de nova unidade de conservação;</p> <p>V – desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da unidade de conservação e área de amortecimento;</p> <p>VI – implantação de programas de educação ambiental.</p> <p>§ 13º No caso de</p>		

Nº	PL	AUTOR/FRENTE	RELATOR/COMISSÃO	TIPO	ORIGINAL DO PL	EMENDA	RESULTADO	JUSTIFICATIVA DA EMENDA
						que trata o § 3º, os recursos destinados à unidade afetada e respectiva área de amortecimento devem ser aplicados na sua proteção, na elaboração, revisão ou implantação do plano de manejo da unidade, ou na implantação de programas de educação ambiental.		
4	266/2007	Sarney Filho - PV/MA - FPAM	Luiz Carreira - DEM-BA - FPA/FPAM / CMADS	Modificativa	<p>“Art. 36. § 1º O montante de recursos a ser pago pelo empreendedor para essa finalidade, será proporcional aos impactos ambientais negativos não</p>	<p>Dê-se nova redação ao art. 2º do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 266, de 2007, que altera o § 1º do art. 36, da Lei nº 9.985, de 2000, que passa a vigorar com a seguinte redação:</p>	Rejeitada CMADS	<p>"A presente emenda ao artigo 36 da Lei do SNUC, tem por objetivo sanar uma lacuna jurídica a qual tem proporcionado diversas demandas judiciais contra os órgãos de licenciamento ambiental, sob o fundamento de que a Lei fere princípios constitucionais e do Código Tributário Nacional no tocante às limitações do poder de tributar ao fixar o limite mínimo da compensação ambiental, sem, no entanto, estabelecer o texto máximo em lei em sentido formal.</p>

Nº	PL	AUTOR/FRENTE	RELATOR/COMISSÃO	TIPO	ORIGINAL DO PL	EMENDA	RESULTADO	JUSTIFICATIVA DA EMENDA
					<p>mitigáveis causados pelo empreendimento de significativo impacto ambiental, nos termos do caput, respeitados o limite mínimo de 0,25% e o limite máximo de 1,0% dos custos totais previstos para sua implantação.</p>	<p>“Art. 2º O § 1º do art. 36, da Lei 9.985, de 2000, passa a vigorar alterado com a seguinte redação:</p> <p style="text-align: center;">Art. 36</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>§ 1º O montante de recursos a ser destinado para esta finalidade deve ser fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento, respeitados o limite mínimo de meio por cento e o limite máximo</p>		<p>É importante enfatizar que mesmo reconhecendo o fato de que a compensação ambiental funda-se no princípio Usuário-Pagador um dos quais sustenta o direito ambiental, como forma de retribuição pelo empreendedor à coletividade pelo uso dos recursos naturais, nem por isso, evita que o devedor judicialize a matéria enquanto não houver previsão clara no texto normativo do teto mínimo e máximo do montante devido.</p> <p>Por fim, a fixação de tetos evita eventuais exageros por parte do órgão licenciador, sem, contudo, obrigar que o montante chegue ao teto máximo, pois cada atividade é licenciada sob critérios técnicos de mensuração do grau de impacto ambiental.”</p>

Nº	PL	AUTOR/FRENTE	RELATOR/COMISSÃO	TIPO	ORIGINAL DO PL	EMENDA	RESULTADO	JUSTIFICATIVA DA EMENDA
						de cinco por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento”		
5	266/2007	Arnaldo Jardim - PPS/SP - FPA	Luiz Carreira - DEM-BA - FPA/FPAM / CMADS	Modificativa	III - No caso de ampliação ou modificação de empreendimento já licenciado, o cálculo da compensação ambiental terá como base o custo de sua ampliação ou modificação, conforme definido na alínea “e” do inciso “I” do §1º.	Dê-se nova redação ao inciso III, do § 6º, do art. 36, do art. 3º do PL 266/2007: Art.36 § 6º - III- No caso de ampliação ou modificação de empreendimento já licenciado, sujeitos a EIA/RIMA, que impliquem em significativo impacto ambiental, o cálculo da compensação ambiental terá como base o	Acatada CMADS	"A proposta original permite uma interpretação subjetiva que poderia levar à adoção da cobrança da compensação para todo e qualquer empreendimento, inclusive antigos. Ao evitar uma cobrança retroativa, a emenda pretende evitar uma possível inconstitucionalidade no Projeto".

Nº	PL	AUTOR/FRENTE	RELATOR/COMISSÃO	TIPO	ORIGINAL DO PL	EMENDA	RESULTADO	JUSTIFICATIVA DA EMENDA
						custo de sua ampliação ou modificação, conforme definido na alínea "e" do inciso "I" do §1º.(NR)		
6	266/2007	Arnaldo Jardim - PPS/SP - FPA	Luiz Carreira - DEM-BA - FPA/FPAM / CMADS	Modificativa	§ 8º - Aos empreendimentos que entraram em operação anteriormente a publicação da Resolução Conama 371/2006 não se aplica esta lei.	Dê-se nova redação ao § 8º, do art. 36, do art. 3º do PL 266/2007: § 8º - Aos empreendimentos implantados anteriormente à publicação da Lei 9.985/00 não é exigível a compensação ambiental, salvo se ocorrer a situação prevista no inciso III. (NR)	Acatada parcialmente CMADS	"A proposta original permite uma interpretação subjetiva que poderia levar à adoção da cobrança da compensação para todo e qualquer empreendimento, inclusive antigos. Ao evitar uma cobrança retroativa, a emenda pretende evitar uma possível inconstitucionalidade no Projeto."

Nº	PL	AUTOR/FRENTE	RELATOR/COMISSÃO	TIPO	ORIGINAL DO PL	EMENDA	RESULTADO	JUSTIFICATIVA DA EMENDA
7	266/2007	Arnaldo Jardim - PPS/SP - FPA	Luiz Carreira - DEM-BA - FPA/FPAM / CMADS	Aditiva	Obs: sem referência por ser uma adição ao art. 36 do substitutivo do SNUC	<p>Acrescente-se parágrafo ao art. 36 do art. 3º do PL 266/2007:</p> <p>§ No caso de exigência de compensação ambiental, que é uma contrapartida aos impactos totais do empreendimento, nenhuma outra cobrança, a qualquer título compensatório, poderá ser exigida, sendo que eventual exigência ou cobrança indevida ou, então, desvio dos recursos oriundos da compensação ambiental, para fins outros não previstos em lei,</p>	Rejeitada CMADS	"A inserção deste parágrafo pretende evitar a cobrança de compensação ambiental por outros fatos geradores que não os custos totais de instalação do empreendimento."

Nº	PL	AUTOR/FRENTE	RELATOR/COMISSÃO	TIPO	ORIGINAL DO PL	EMENDA	RESULTADO	JUSTIFICATIVA DA EMENDA
						serão tratados como atos de improbidade administrativa, sujeitando o agente público e, quando couber, o particular às sanções previstas na Lei 8.429, de 02.06.1992. (NR)		
8	266/2007	Arnaldo Jardim - PPS/SP - FPA	Luiz Carreira - DEM-BA - FPA/FPAM / CMADS	Modificativa	I - em áreas consideradas de importância biológica especial, extrema ou muito alta, de acordo com parecer consubstanciado do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama;	Dê-se nova redação ao inciso I, do § 4º, do art. 36, do art. 3º do PL 266/2007: Art. 36..... § 4º “I - em áreas consideradas de importância biológica especial, extrema ou muito alta, tais como corredores ecológicos reconhecidos em ato normativo do Poder Público ou	Acatada parcialmente CMADS	"A proposta original determina que áreas de importância biológica especial, extrema ou muito alta serão definidas por parecer do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente. Entende-se que esse instrumento é frágil se considerada a importância do critério na determinação do valor a ser cobrado a título de compensação ambiental. Dessa forma, propõe-se que o estabelecimento das áreas será oficializado por meio de ato normativo do Poder Público ou em unidades de conservação da natureza formalmente constituídas."

Nº	PL	AUTOR/FRENTE	RELATOR/COMISSÃO	TIPO	ORIGINAL DO PL	EMENDA	RESULTADO	JUSTIFICATIVA DA EMENDA
						em unidades de conservação da natureza formalmente constituídas;" (NR)		
9	266/2007	Arnaldo Jardim - PPS/SP - FPA	Luiz Carreira - DEM-BA - FPA/FPAM / CMADS	Modificativa	§ 8º - Aos empreendimentos que entraram em operação anteriormente a publicação da Resolução Conama 371/2006 não se aplica esta lei.	Dê-se nova redação ao § 8º, do art. 36, do art. 3º do PL 266/2007: § 8º - Aos empreendimentos implantados anteriormente à publicação da Lei 9.985/00 não é exigível a compensação ambiental, salvo se ocorrer a situação prevista no inciso III. (NR)	Rejeitada CMADS por ser idêntica a segunda	"A proposta original permite uma interpretação subjetiva que poderia levar à adoção da cobrança da compensação para todo e qualquer empreendimento, inclusive antigos. Ao evitar uma cobrança retroativa, a emenda pretende evitar uma possível inconstitucionalidade no Projeto."

Nº	PL	AUTOR/FRENTE	RELATOR/COMISSÃO	TIPO	ORIGINAL DO PL	EMENDA	RESULTADO	JUSTIFICATIVA DA EMENDA
10	266/2007	Jorge Khoury - DEM-BA - FPA/FPAM	Luiz Carreira - DEM-BA - FPA/FPAM / CMADS	Supressiva	II - Os empreendimentos que concluíram o processo de licenciamento após a publicação da Lei 9.985, de 18 de julho de 2000 e que não tiveram suas compensações ambientais definidas serão convocados pelo órgão licenciador para se adequarem ao disposto nos termos desta norma;	Suprima-se o inciso II, do §6º, acrescentado ao art. 36, da Lei nº 9.985, de 2000, pelo art. 2º do substitutivo do relator na CMADS ao Projeto de Lei nº 266, de 2007.	Acatada parcialmente CMADS	<p>"O inciso II, do § 6º, permite a cobrança retroativa da compensação ambiental, conforme as regras fixadas no substitutivo, para os empreendimentos que concluíram o processo de licenciamento após a publicação da Lei do SNUC e que não tiveram suas compensações ambientais definidas.</p> <p>Serão atingidos pela proposta empreendimentos que obtiveram as licenças prévia ou de instalação (LP ou LI) antes da Lei do SNUC e a licença de operação (LO) após a publicação dessa lei. Isso impacta gravemente os empreendimentos, pois na LP é que se verifica a sua viabilidade, inclusive mensurando todos os custos (como a compensação ambiental)."</p> <p>OBS: a justificativa é além dos limites de formatação do quadro e a continuação se encontra em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=546604&filename=ESB%208%20CMADS%20=%3E%20SBT%201%20CMADS%20=%3E%20PL%20266/2007. Acesso em: 26 fev. 2023.</p>

Nº	PL	AUTOR/FRENTE	RELATOR/COMISSÃO	TIPO	ORIGINAL DO PL	EMENDA	RESULTADO	JUSTIFICATIVA DA EMENDA
11	266/2007	Jorge Khoury - DEM-BA - FPA/FPAM	Luiz Carreira - DEM-BA - FPA/FPAM / CMADS	Modificativa	<p>§4º - ...</p> <p>I - em áreas consideradas de importância biológica especial, extrema ou muito alta, de acordo com parecer consubstanciado do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama;</p> <p>II - em áreas de ocorrência, trânsito ou reprodução de espécies consideradas endêmicas, raras, vulneráveis ou ameaçadas de extinção, observadas as publicações oficiais vigentes e parecer consubstanciado do Ibama;</p>	<p>Dê-se nova redação aos incisos I e II do §4º acrescentados ao art. 36, da Lei nº 9.985 de 2000, pelo art. 3º do substitutivo do relator na CMADS do Projeto de Lei nº 266, de 2007, da seguinte forma: “Art. 3º O art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 4º, 5º, 6º e 7º.</p> <p>§4º - ...</p> <p>I - em áreas consideradas de importância biológica especial, extrema ou muito alta, de acordo com publicações</p>	Acatada CMADS	<p>"A redação dada aos incisos I e II do §4º prevê que o IBAMA consubstanciará, por meio de parecer técnico, o que venham a ser áreas de importância biológica ou que visam proteção de espécies endêmicas ou raras.</p> <p>Há vício de inconstitucionalidade nos dispositivos, porque a nova redação dada ao art. 61, "e", e ao art. 84, VI, da Constituição Federal, pela EC 32/01, atribui privativamente ao Presidente da República a faculdade de, mediante decreto, dispor sobre organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos. Nessas últimas hipóteses, ficou mantida a necessidade de lei e, é claro, de lei de iniciativa do Poder Executivo.</p> <p>Por se tratar o PL de uma lei de iniciativa parlamentar, os incisos I e II do §4º usurpam a competência do Chefe do Executivo ao conferir atribuições a órgão público (IBAMA), violando o princípio da separação dos poderes, mesmo que não impliquem aumento de despesa pública (ADI 3.254, Rel. Min. Ellen Gracie, 2/12/05; ADI 2707/SC, Rel. Min. Joaquim Barbosa, 15/2/06).</p> <p>Ademais, a Lei do SNUC estabelece que as unidades de conservação devem ser formalmente reconhecidas em “ato próprio do Poder público” (art. 22), em conformidade com a exigência contida no art. 225, § 1º, III, da Constituição, em</p>

Nº	PL	AUTOR/FRENTE	RELATOR/COMISSÃO	TIPO	ORIGINAL DO PL	EMENDA	RESULTADO	JUSTIFICATIVA DA EMENDA
						<p>oficiais ou atos normativos vigentes;</p> <p>II - em áreas de ocorrência, trânsito ou reprodução de espécies consideradas endêmicas, raras, vulneráveis ou ameaçadas de extinção, observadas as publicações oficiais ou atos normativos vigentes;</p> <p>III – ... “</p>		<p>razão de seus especiais atributos. É razoável, portanto, que a definição do que sejam áreas de importância biológica ou que visam proteção de espécies endêmicas ou raras ocorra do mesmo modo.</p> <p>Por fim, vale ressaltar que a redação dada aos incisos I e II pelo substitutivo permite excessivo poder discricionário ao administrador público, gerando elevado grau de insegurança jurídica para o investidor.</p> <p>Dessa forma, é necessário, ao menos, que essas áreas sejam definidas por meio de publicações oficiais ou atos normativos, conferindo ampla publicidade.”</p>
12	2108/2007	Sueli Vidigal - PDT/ES - Outras	Sueli Vidigal - PDT/ES - Outras / CTD	Modificativa	<p>§ 5º O Plano de Manejo deve estabelecer as atividades que poderão ser desenvolvidas por visitantes no Parque Nacional, bem como a obrigatoriedade da supervisão de guias</p>	<p>Dê-se ao art. 1º do Projeto de Lei nº 2.108, de 2007, a seguinte redação:</p> <p>“Art. 1º.</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>	Aprovada no parecer	<p>"Todavia, conforme redigida a preocupação do nobre parlamentar, a intenção de proteção da natureza com desenvolvimento de uma consciência ambiental pode resultar amplamente restritiva ao uso recreativo legalmente previsto para o Parque Nacional. É relevante não olvidar que não são todos os visitantes de Parques Nacionais que os buscam para fins de turismo ecológico, educação ou interpretação ambiental – atividades amplamente beneficiadas pela</p>

Nº	PL	AUTOR/ RENTE	RELATOR /COMISSÃO	TIPO	ORIGINAL DO PL	EMENDA	RESULTADO	JUSTIFICATIVA DA EMENDA
					território a nova unidade se localize.	<p>haver manifestação positiva das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa do Distrito Federal e das Câmaras Municipais dos estados, do Distrito Federal e dos municípios em cujo território a nova unidade se localize;</p> <p>II - para a criação de unidade de conservação estadual, deve haver manifestação positiva das Câmaras Municipais dos municípios em cujo território a nova unidade se localize.</p>		

Nº	PL	AUTOR/FRENTE	RELATOR/COMISSÃO	TIPO	ORIGINAL DO PL	EMENDA	RESULTADO	JUSTIFICATIVA DA EMENDA
					” (NR)		
14	1553/2019	CCJ	Mecias de Jesus - REPUBLICANOS-RR - FPA / CCJ	Redação	Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.	Acrescente-se ao PL nº 1553, de 2019, o seguinte art. 2º, renumerando-se o atual art. 2º como art. 3º: “Art. 2º Fica revogado o § 4º do art. 22 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.”	Não foi votada por conta da solicitação de audiência pública	OBS: a justificativa se refere apenas a constitucionalidade e não das emendas, que foram apenas de redação, e podem ser encontradas em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7968198&ts=1675310283304&disposition=inline . Acesso em: 26 fev. 2023.

Fonte: Elaboração do Autor.

Notas: *Embora Roberto Balestra não apareça na lista dos membros da FPA na sua biografia da Câmara as profissões são "Advogado; Empresário; Agropecuarista" e em 2017 era o presidente da FPA na região Centro-Oeste (Disponível em: <https://deolhonosruralistas.com.br/2017/06/12/entre-deputados-e-senadores-ruralistas-lideram-dividas-previdencia/>). Acesso em: 26 jan. 2023. Além disso, na 54ª Legislatura ele pertenceu as duas frentes, mas na legislatura em questão ele já era presidente da FPA e não o consideramos como membro das duas.

APÊNDICE VII – Transcrições das audiências públicas (PL 2001/2019 e PL 1205/2019)

Transcrição do audiência pública do PL 2001/2019, realizada no dia 25/06/21:

<https://docs.google.com/document/d/1Gq4kLFGTbM9o3S9mY1jRIEVc2Rdf7Uvy/edit?usp=sharing&oid=115093961637683309465&rtpof=true&sd=true>.

Transcrição da audiência pública do PL 1205/2019, realizada no dia 07/06/21:

https://docs.google.com/document/d/1GroyYwT7MvUbxzgBmQLppL_3XQCchx5j/edit?usp=sharing&oid=115093961637683309465&rtpof=true&sd=true.

APÊNDICE VIII – Links das notícias dos PLs

Nº PL	ANO	CASA	NOTÍCIAS OFICIAIS	NOTÍCIAS GOOGLE	DATA PESQUISA GOOGLE
PL 1205	2019	Câmara	(https://www.camara.leg.br/noticias/557143-projeto-exige-consulta-publica-para-definicao-de-corredores-ecologicos/ .); (https://www.camara.leg.br/noticias/773412-comissao-aprova-projeto-que-exige-estudos-previos-e-consulta-publica-para-a-definicao-de-corredores-ecologicos/ .).	(https://noticias.uol.com.br/colunas/rubens-valente/2021/03/10/comissao-meio-ambiente-congresso-nacional.htm .); (https://projecolabora.com.br/ods14/bolsonarista-vai-comandar-debate-ambiental-na-camara/ .); (https://maternatura.org.br/comissoes-da-camara-priorizam-aprovacao-de-projetos-para-liberar-a-caca-no-brasil/ .).	7/16/2022
PL 2001	2019	Câmara	(https://www.camara.leg.br/noticias/561464-projeto-so-permite-criacao-de-unidades-de-conservacao-se-houver-indenizacao/ .)	(https://anoregrs.org.br/2022/06/09/manifesto-da-frente-parlamentar-ambientalista-na-camara-dos-deputados-critica-dentre-outros-o-pl-n-2001-2019/ .); (https://oeco.org.br/noticias/projeto-que-libera-caca-no-brasil-sai-por-enquanto-da-pauta-de-discussoes-na-camara/ .); (https://www.cartoriomarioferrari.com.br/noticias/2022/manifesto-da-frente-parlamentar-ambientalista-na-camara-dos-deputados-critica-dentre-outros-o-pl-n.-2001-2019?page=24. .); (https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/manifesto-da-frente-parlamentar-ambientalista-na-camara-dos-deputados-critica-dentre-outros-o-pl-n-2001-2019.).	7/16/2022
PL 8631	2017	Câmara	(https://www.camara.leg.br/noticias/543722-projeto-fixa-distancia-minima-entre-industrias-que-emitam-gases-toxicos-e-unidades-de-conservacao-da-natureza/ .); (https://www.camara.leg.br/noticias/883394-comissao-aprova-proibicao-de-industria-poluente-em-terra-indigena-quilombola-ou-em-unidade-de-conservacao/ .).	(https://politica.estadao.com.br/blogs/legis-ativo/um-sopro-de-esperanca-o-pl-que-avanca-na-luta-contra-o-racismo-ambiental/ .)	7/19/2022

Nº PL	ANO	CASA	NOTÍCIAS OFICIAIS	NOTÍCIAS GOOGLE	DATA PESQUISA GOOGLE
PL 5370	2016	Câmara	(https://www.camara.leg.br/noticias/500861-comissao-aprova-criterios-para-implantar-zona-tampao-em-area-de-conservacao/.); (https://www.camara.leg.br/noticias/500860-projeto-exige-estudos-e-consulta-sobre-zonas-tampao-em-areas-de-conservacao/.).	(https://theintercept.com/2018/04/24/familia-pinheiro-projeto-lei-unidades-conservacao/.); (https://racismoambiental.net.br/2018/04/25/a-familia-de-politicos-empregados-e-corretores-que-quer-trocar-uma-lei-ambiental-por-loteamentos/.).	Intervalo tramitação
PL 855	2011	Câmara	(https://www.camara.leg.br/noticias/390230-camara-rejeita-proposta-que-torna-caverna-area-de-protecao-ambiental/.); (https://www.camara.leg.br/noticias/373107-comissao-rejeita-proposta-que-torna-caverna-area-de-protecao-ambiental/.); (https://www.camara.leg.br/noticias/219815-proposta-torna-caverna-area-de-protecao-ambiental/.).	Sem notícias	Intervalo tramitação
PL 2917	2008	Câmara	(https://www.camara.leg.br/noticias/118188-projeto-muda-regras-para-criacao-de-areas-de-conservacao/.)	Sem notícias	7/19/2022
PL 2915	2008	Câmara	(http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/123460-PROPOSTA-MUDA-CALCULO-DE-COMPENSACAO-AMBIENTAL.html.)	Sem notícias	7/19/2022
PL 266	2007	Câmara	0	(http://www.abrage.com.br/tabela_pl.htm.)	Intervalo tramitação

Nº PL	ANO	CASA	NOTÍCIAS OFICIAIS	NOTÍCIAS GOOGLE	DATA PESQUISA GOOGLE
PL 2068	2007	Câmara	(https://www.camara.leg.br/noticias/131473-comissao-aprova-nova-regra-para-entorno-de-unidade-de-conservacao/); (https://www.camara.leg.br/noticias/112854-meio-ambiente-projeto-muda-regra-de-zona-de-amortecimento/).	(https://cms.sosma.org.br/wp-content/uploads/2016/08/RA_SOSMA_2015-Web.pdf)	7/19/2022
PL 2108	2007	Câmara	(https://www.camara.leg.br/noticias/122924-meio-ambiente-rejeita-obrigatoriedade-de-guia-em-visita-a-parque/); (https://www.camara.leg.br/noticias/112888-proposta-torna-obrigatoria-presenca-de-guia-em-parque/).	Sem notícias	7/19/2022
PL 5624	2019	Senado	Apenas notícia relacionada (https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/12/05/regulamentacao-do-uso-de-agrotoxicos-sera-tema-de-audiencia-publica-conjunta .)	(https://www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=263439 .)	7/19/2022
PL 5174	2019	Senado	(https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/20/debatedores-querem-ampliar-discussao-dos-limites-do-parque-nacional-de-sao-joaquim); (https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2021/08/cma-aprova-novas-exigencias-para-reducao-de-unidades-de-conservacao); (https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/08/16/cma-aprecia-punicao-por-crime-de-poluicao-e-controle-de-especies-exoticas); (https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2019/10/cma-debate-boas-praticas-de-gestao-para-areas-de-protecao-ambiental); (https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/10/03/expansao-do-desmatamento-e-conflitos-de		Até 19/07/2022 por ter sido aprovada só em uma casa

Nº PL	ANO	CASA	NOTÍCIAS OFICIAIS	NOTÍCIAS GOOGLE	DATA PESQUISA GOOGLE
			terra-preocupam-debatedores-na-cma.); (https://www.camara.leg.br/noticias/845294-PROJETO-TORNA-OBRIGATORIOS-ESTUDO-TECNICO-E-CONSULTA-PUBLICA-ANTES-DA-REDUCAO-DE-UNIDADE-DE-CONSERVACAO.).		
PL 1553	2019	Senado	(https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/10/03/expansao-do-desmatamento-e-conflitos-de-terra-preocupam-debatedores-na-cm.a); (https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/04/25/debate-na-cma-destaca-lideranca-do-brasil-na-preservacao-ambiental.); (https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2019/04/dados-mostram-brasil-lider-na-preservacao-ambiental-diz-diretor-da-embrapa.).	(https://brasil.elpais.com/brasil/2019/07/28/opinion/1564325525_812598.html)	7/19/2022

Fonte: Base de dados do Congresso Nacional e notícias do Google. Elaboração do Autor.

APÊNDICE IX – Quadro dos parlamentares da FPA e FPAM da 52ª a 56ª legislatura

LINK PARA O QUADRO: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1OGDpsInM0X0LopPf4CkPdmn7KzPqF-PG/edit?usp=sharing&ouid=115093961637683309465&rtpof=true&sd=true>.