

Na esteira de produção da política ambiental: faces da seletividade estatal no processo legislativo subnacional brasileiro

Benilson Borinelli^{1,2} 

Dayane Cristina de Almeida³ 

Rogério Santos da Costa⁴ 

DOI: 10.1590/0103-3352.2023.40.261439

Introdução

À sombra da predominância das ações do Poder Executivo na política ambiental, tem recebido pouca atenção a importância estratégica do Parlamento na formulação e implementação dessa política e mesmo no exercício do poder do Estado. Neste artigo, discutimos o papel do Poder Legislativo na política ambiental estadual, tomando como recorte de análise o processo que forma a agenda ambiental legislativa no estado do Paraná. Partimos do pressuposto geral de que o processo e a agenda, como parte ativa e funcional da dinâmica estatal capitalista, também operam uma seletividade estratégica que favorece certos conteúdos e interesses e bloqueia outros, no governo e na governança da apropriação do espaço (JESSOP, 2016b; JESSOP, 2016a). Portanto, a

1 Para replicação dos dados: <https://doi.org/10.7910/DVN/IPTALD>

2 Professor na Universidade Estadual de Londrina (UEL), Programa de Pós-Graduação em Administração, Londrina, PR, Brasil. E-mail: benilson@uel.br

3 Mestre em Administração pela Universidade Estadual de Londrina (UEL), Londrina, PR, Brasil. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Política e Gestão Socioambiental (Conselho Nacional de Desenvolvimento de Pesquisa Científica e Tecnológica - CNPq). E-mail: day_almeidac@hotmail.com

4 Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, RS, Brasil. Pesquisador do Grupo de Pesquisa Água, Sociedade e Território (Conselho Nacional de Desenvolvimento de Pesquisa Científica e Tecnológica - CNPq). E-mail: paralelosc46@gmail.com

agenda e o processo legislativo podem ser interpretados como uma expressão, temporal-espacial, das relações de forças em torno das formas de apropriação e usos dos recursos naturais e de distribuição de externalidades, que, ao mesmo tempo, traduzem contradições, lutas, projetos e estratégias institucionalizadas no aparato estatal para promover e conter a degradação ambiental.

Expostos às exigências, muitas vezes contraditórias, de promover o crescimento econômico contínuo e de curto prazo e uma certa “qualidade ambiental” de longo prazo, o Estado, em suas diversas instâncias, pode ser imaginado como um campo de lutas estratégico e seletivo, onde forças internas e externas enfrentam-se para influenciar a agenda e “fazer” a política ambiental, sob condições históricas, contestadas e provisórias (JESSOP, 2016b).

Assim, a proposição e a tramitação de projetos de lei ambientais estão inseridas em um contexto político específico e dinâmico, não sendo apenas fruto de aspectos administrativos e processuais pretensamente neutros que visam o interesse coletivo. Ao contrário, as formas de tratamento político do meio ambiente dispensadas pelas forças que ocupam o Legislativo e sua prerrogativa de autonomia expressam a operação de mecanismos do processo legislativo (comissões, discussão e votação no plenário, aprovação ou arquivamento pelos deputados, sanção ou veto pelo governador) que funcionam como filtros político-partidário-ideológicos. Em geral, abertos a um maior número de interesses sociais e estatais, os efeitos das relações de forças daí decorrentes podem contribuir tanto para o enfrentamento quanto para a invisibilidade, o aprofundamento e a distribuição desigual dos riscos e danos socioambientais.

No Brasil, a tradição autoritária da sociedade e os instrumentos e capacidades de imposição favorecem a proeminência do Poder Executivo, com a cooptação e subordinação da agenda do Poder Legislativo por meio de mecanismos formais e informais institucionalizados (PEREIRA; MUELLER, 2000; IANONI, 2017). No entanto, essa visão generalizada de “ditadura do executivo” tende a negligenciar e ocultar a importância estratégica da agenda do Legislativo como um significativo *locus* de definição das políticas públicas e da ação do Estado.

A “vocação” extrativista e agropecuária que tornou o Paraná uma das principais referências do Brasil no setor foi construída e sustentada por uma cultura política conservadora e oligárquica, que considera o Estado como um

espaço estratégico para a reprodução desse projeto. Neste contexto, o Poder Legislativo paranaense tem se destacado como *locus* de reprodução das elites econômicas estaduais e de decisões críticas sobre o uso de recursos territoriais e de regulamentação das externalidades ambientais (OLIVEIRA, 2007; ALMEIDA, 2018).

Com este estudo, pretendemos contribuir com o debate ainda pouco desenvolvido sobre a dinâmica das políticas ambientais no Poder Legislativo subnacional. Esperamos acrescentar novas informações, tendências e questões para reflexão a respeito dessa política em um nível de governo também pouco priorizado nos estudos sobre o Parlamento brasileiro (LAMEIRÃO, 2008; BRAGA; FRANÇA, 2007). Na esfera estadual existem especificidades de desenho institucional e realidades regionais que não podem ser negligenciadas (PAULA, 2015; LIMA JÚNIOR, 1983; LIMONGI, 2006). A aposta é que esta e outras pesquisas futuras sobre o assunto possam pavimentar os esforços para uma melhor compreensão e resistência à dinâmica relação entre estratégias, configurações de forças e mudanças que tendem, em variadas escalas, a reproduzir no Parlamento a desigual distribuição do acesso aos recursos e ambientes naturais e às externalidades ambientais.

Realizamos uma pesquisa exploratório-descritiva de abordagem predominantemente qualitativa. Analisamos a formação da agenda e o processo legislativo de projetos de lei ambientais (PLAs) nas 16ª e 17ª Legislaturas da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (ALEP), entre 2007 e 2014. A opção pelas duas legislaturas ocorreu devido a serem as mais recentes que tiveram à frente do Executivo forças políticas de inclinação ideológica distintas: a de Roberto Requião (2007-2010), de centro-esquerda e intervencionista, e a de Beto Richa (2011-2014), de centro-direita e neoliberal. Os projetos de lei ambiental (PLA)⁵ propostos pelos poderes legislativo e executivo no período indicado foram levantados na base de dados eletrônicos da ALEP (PARANÁ, s.d.). A busca resultou em 180 PLAs – 3,4% do total de projetos submetidos por esses poderes ao Parlamento (PARANÁ, s.d.) –, que foram organizados em planilhas e tratados com estatística descritiva.

5 No período analisado, Poder Legislativo, Poder Executivo, Tribunal de Contas, Tribunal de Justiça e Procuradoria Geral e Ministério Público Estadual submeteram projetos de lei à ALEP. Contudo, nesta pesquisa foram considerados apenas os projetos propostos pelos dois primeiros, os quais, juntos, foram responsáveis por 96% dos documentos.

Os projetos, inicialmente, foram inseridos em planilhas do Excel e classificados segundo o perfil político-ideológico: proponente, ano, assunto, autor, partido, espectro ideológico (TAROUÇO; MADEIRA, 2015) e posição em relação ao Poder Executivo (situação/oposição). Em seguida, apuramos dados sobre a tramitação dos projetos (arquivamento, aprovação, recebimento e decisões sobre vetos do Executivo) considerando, principalmente, a destinação dada nas principais instâncias decisórias formais do processo legislativo (Comissão de Constituição e Justiça - CCJ, plenário e governo do Estado). Assim, cotejado com o perfil político-ideológico, as frequências apuradas oferecem uma leitura geral da configuração das principais forças e centros decisórios e de seleção atuantes na construção da agenda da política ambiental. Além disso, essa operação permitiu destacar importantes diferenças entre as duas legislaturas e em suas relações com o Poder Executivo e, principalmente, evidências da natureza da seletividade estatal operada no e pelo Poder Legislativo.

Para uma melhor compreensão do processo legislativo ambiental e de sua seletividade, recorreremos a entrevistas e à análise qualitativa da tramitação de quatro projetos de lei do período. Elas permitiram capturar com maior precisão algumas manifestações ideológicas, práticas informais e forças privilegiadas na formação da agenda e nas decisões do processo legislativo. Foram sete entrevistas presenciais realizadas, em 2017 e 2018, com sete deputados estaduais de diferentes partidos (PV, PSB, PRB, PT e PSD), da situação e da oposição, e das duas legislaturas. Selecionamos quatro projetos, dois de cada legislatura, que versam sobre a flexibilização de políticas ambientais e que geraram grande mobilização do setor agropecuário, um dos mais importantes, organizados e com poder de agenda no estado. Todos foram de iniciativa do Legislativo, e três deles receberam vetos do governador, portanto, representaram uma medição direta de força com o Poder Legislativo. O êxito desses projetos confirma a tendência conservadora e liberal na economia da ALEP e ilustra em que contexto o Parlamento pôde transpor a “ditadura do Executivo” em decisões ambientais. Além disso, os achados apontam a ascensão de um novo padrão de seletividade na agenda ambiental regional, relacionado ao movimento neoliberal de desregulamentação (LAYRARGUES, 2017; CASTREE, 2008). Evidentemente, os achados aqui não podem ser estendidos a todos os projetos relacionados ao setor, nem aos demais projetos.

Além desta introdução, o artigo possui mais três partes. Na próxima, apresentamos e articulamos elementos conceituais de política ambiental, estado, agenda, poder legislativo e processo legislativo. Na segunda, apresentamos e analisamos a influência sob a agenda ambiental de fatores como partido, espectro ideológico e a posição dos partidos em relação ao Executivo na proposição e aprovação de projetos ambientais. Na última parte, por meio principalmente da análise de projetos de lei selecionados, frisamos importantes diferenças entre as duas legislaturas que se materializaram no processo legislativo e apontam o poder desproporcional de setor hegemônico do agronegócio na agenda ambiental estadual.

Política ambiental, agenda e processo legislativo

Num sentido amplo, políticas ambientais compreendem o “conjunto das relações – e a evolução destas no transcorrer do tempo –entre as instituições estatais e os recursos e condições naturais” (DEUBEL, 2007, p. 174). Como tal, ela engloba uma grande variedade de interações problemáticas entre fenômenos naturais, valores, interações, atores e interesses, daí, muito frequentemente, ela ser caracterizada pelo elevado grau de complexidade e de conflitos (CALDWELL, 1993). Desde a emergência e a disseminação dessas políticas nos anos 1960, elas tornaram-se um importante campo de ação e de legitimação de Estados capitalistas, o qual, formalmente, apresenta-se em quatro dimensões: sistema de regulação, aparelho administrativo, *corpus* de ideias e conhecimento especializado, e um local de contestação e decisão (DUIT; FEINDT; MEADOWCROFT, 2016).

Embora a forma e o conteúdo dessas dimensões possam variar enormemente, a inserção da questão ambiental entre as funções do Estado raramente é tranquila por várias razões, mas, principalmente, pelas restrições que impõe ao avanço do crescimento econômico. Essa condição contraditória coloca ao Estado, como espaço estratégico de relações de forças (JESSOP, 2016b), o desafio permanente de conciliar alguma segurança ambiental e apropriação espacial nos moldes capitalistas.

As tensões que constituem essa condição podem se estender por todo o processo de formulação e implementação da política ambiental e, sendo assim, estratégias seletivas, materiais e discursivas precisam ser mobilizadas para

que certos resultados sejam alcançados e legitimados. Não raro, como no caso do Brasil, essas estratégias seletivas incluem a não regulamentação, a fraca implementação, restrições orçamentárias e o desprestígio institucional do setor ambiental em benefício do antiambientalismo e de soluções de mercado. Para além das falhas sistemáticas de regulamentação ambiental, esse quadro revela os esforços e o relativo sucesso de estratégias espaciais do Estado, no intento de, entre outras coisas, reordenar territórios, lugares, escalas e redes para garantir a reprodução do Estado e promover estratégias específicas de acumulação (JESSOP, 2016a).

É nesse sentido que é possível entender melhor como se dá seletividade estatal (OFFE, 1984; JESSOP, 2016b) na e por meio da política ambiental. Para Offe (1984), a seletividade estrutural permite capturar como o Estado privilegia interesses e classes particulares no funcionamento das instituições políticas por meio de um conjunto de filtros que produzem realidades e “não realidades”. Jessop (2016b) afirma que a seletividade estratégica do Estado compreende um conjunto complexo de mecanismos institucionais e práticas políticas que visam promover/obstruir determinados interesses fracionários ou de classe. Faz isso por meio de mecanismos e práticas como a filtragem seletiva de informações, a falta sistemática de ação sobre certas questões e a definição de prioridades e contraprioridades.

Offe (1984) detalha como ocorre a seletividade definindo os seus critérios gerais e níveis. Os critérios de “seleção de interesses” são a seletividade positiva e a seletividade negativa. À primeira caberia selecionar os interesses compatíveis com os da acumulação capitalista, e, à segunda, proteger o capital do conjunto de interesses anticapitalistas. Quanto aos níveis/filtros da seletividade, eles podem ocorrer, isolados ou simultaneamente, em relação à estrutura (regras jurídicas), à ideologia (percepção seletiva de problemas e conflitos sociais), ao processo (procedimentos institucionalizados de formulação e implementação de políticas) e à repressão (aplicação ou ameaça de atos repressivos) (OFFE, 1984).

Como se pode deduzir, esses critérios, níveis e filtros da seletividade atravessam, complementam-se e tensionam-se através dos poderes do Estado (executivo, legislativo e judiciário). A política ambiental é um bom exemplo disso, e queremos destacar que uma parte expressiva do escopo, das decisões

e do formato das políticas, dos direitos e de seus efeitos é definida na instância legislativa do Estado. Ao Poder Legislativo de países democráticos, em geral, cabe a elaboração e a fiscalização das leis, particularmente as de responsabilidade do Executivo. Entre os três poderes do Estado, o legislativo é provavelmente o mais heterogêneo e dinâmico, representando, por meio de partidos e deputados, diversos segmentos da sociedade, atividades econômicas, ideologias, interesses e regiões.

Assim, o Parlamento, por meio do processo legislativo, é um espaço estratégico de governo e de governança, onde as forças sociais, incluindo os diversos setores do Estado, lutam para obstruir, rever, transformar ou para confirmar decisões na agenda política. Nos estados federados do Brasil, ainda que respeitadas algumas determinações da constituição nacional, as assembleias legislativas apresentam uma agenda política, uma pauta de decisão e um processo legislativo que são próprios de cada unidade (TOMIO; RICCI, 2012).

No estado do Paraná, o processo legislativo é definido regimentalmente como “uma sequência de atos que buscam a elaboração de normas jurídicas”, que “tem início quando alguém ou algum ente competente toma a iniciativa de apresentar uma proposta de criação de um novo direito” (PARANÁ, 2011a). Após a proposição, o projeto segue o rito de tramitação pela CCJ, comissões temáticas, plenário e sanção do governador. Dessas fases, a CCJ, o plenário e a sanção do governador são as mais críticas. As duas primeiras têm poder de arquivamento e, na terceira, o veto parcial ou total do governador faz a proposta retornar ao Legislativo para a sua apreciação, podendo ser derrubado ou confirmado. A CCJ é um dos mais importantes “filtros” no processo legislativo. Ela é a primeira comissão a avaliar a quase totalidade das proposições, e depende de seu parecer favorável a continuidade da tramitação, com o encaminhamento às comissões temáticas ou ao Plenário. Embora haja a possibilidade de pedido de recurso, a rejeição de uma proposta pela CCJ tem caráter conclusivo ou terminativo, implicando o seu imediato arquivamento (PARANÁ, 2011a).

Espaços-chave do Parlamento, como a Mesa Diretiva e a CCJ, são fundamentais para o controle de agenda. Por isso, a análise da tramitação de projetos (entrada e saída em pautas, arquivamento, votação e vetos) pode revelar relações de forças e estratégias embutidas no processo legislativo de cada tema. Mais ainda, essa análise tende a esboçar as relações de cooperação,

influência e conflito entre o Executivo e o Legislativo (LEE, 2014), que constituem as lutas entre forças políticas hegemônicas pela seleção e formação da agenda no Legislativo.

O termo *agenda* é amplamente utilizado na literatura de políticas públicas de forma intuitiva, representando os temas ou problemas que são priorizados para serem tratados por um ente do Estado (DEUBEL, 2007). No entanto, em relação ao Legislativo, o termo apresenta especificidades singulares. Além da relação desta casa com o Executivo e o poder deste em impor sua agenda em situações de coalizões, a formação da agenda do Legislativo pode ser influenciada por outros fatores: o movimento das forças político-partidárias próprias dentro dela; as dinâmicas de eleições e reestruturações de blocos de poder; as influências pontuais, organizadas ou não, de grupos de interesse e pressão, principalmente de forças hegemônicas econômicas e históricas com ou sem vínculos internacionais; mudanças nos movimentos ideológicos, que estabelecem novas relações de forças e favorecem certos grupos a realizar alterações e recobrar o terreno; bem como a ocorrência de conjunturas críticas que demandam uma drástica e rápida reestruturação de agenda (DEUBEL, 2007; IANONI, 2017). Outros fatores podem ser importantes, como a opinião pública, a mídia, além do grau de conflito e a visibilidade de certas decisões.

Em se tratando de contornos políticos e relações entre poderes no Brasil, em geral, os estudos apontam para as características intrínsecas de um sistema político de coalizões (LIMONGI, 2006). A Constituição de 1988 restituiu, no país, os principais poderes solapados durante os vinte anos de ditadura militar, mas aportou, ao mesmo tempo, um leque significativo de poderes ao poder Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995). Em sua “teoria da preponderância do executivo”, Pereira e Mueller (2000) indicam entre esses poderes as capacidades do Executivo de legislar e a influência sobre os líderes partidários, os deputados e presidentes de comissões legislativas em função do controle de cargos e do orçamento.

Assim, o Executivo possui, *a priori*, um bom nível de controle sobre a agenda e as decisões do Legislativo, o qual pode definir as escolhas políticas e o poder do primeiro sobre o segundo (KELSO, 2019). Ele tem maior probabilidade de definir o que é relevante e deve ou não entrar na pauta, ser acelerado, aprovado ou rejeitado. Como resultado, os projetos de iniciativa do executivo

tendem a ter um percentual muito maior de aprovação que os de origem no legislativo (SILVA; ARAÚJO, 2013; TOMIO; RICCI, 2012). Todavia, essa leitura parece marginalizar a importância e o papel das casas legislativas no Brasil em diferentes contextos de relações de forças e sua influência em pautas e políticas públicas específicas, em que há também um espaço de manobra para o Legislativo impor uma agenda para o Executivo (SILVA; ARAÚJO, 2013).

Seletividade, estado e política ambiental, agenda e legislativo

Em sociedades capitalistas, por razões óbvias, interesses econômicos tendem a prevalecer na construção da agenda do Estado e especificamente em decisões sobre temas ambientais no Legislativo (LAYZER, 2007; RABE; MUNDO, 2007; ACCIOLY; SÁNCHEZ, 2012). Contudo, interesses econômicos e suas relações com o meio natural são heterogêneos. Ademais, governos, políticos e empresas carecem de legitimação e, no limite, de condições mínimas de qualidade ambiental para existirem. Esses e outros fatores tornam a construção da agenda e a seletividade estratégica das políticas ambientais sempre complexas, provisórias e contestáveis (JESSOP, 2016b).

Para entender melhor como pode se dar esse processo, analisamos a seguir o caso do Legislativo estadual do Paraná, onde o poder arraigado do agronegócio se consolidou historicamente sob constante tensão, com premissas de preservação e controle ambiental.

Paraná: economia e política

O estado do Paraná possuía, em 2016, a quarta maior economia do Brasil, alicerçada na produção e exportação de produtos de setores do agronegócio – como grãos (soja, trigo e milho), avicultura, suinocultura e silvicultura – e de automóveis. Principal atividade do estado, o complexo do agronegócio foi responsável, em 2017, por 33,9% do PIB (PARANÁ, 2020a) e, em 2019, por 77% das exportações (PARANÁ, 2020b). A “vocação” para o agronegócio foi construída sobretudo ao longo do século XX, em uma trajetória de ocupação territorial marcada pelo extrativismo (erva mate, madeira), pecuária e cultura do café, pela violência e por fraudes na posse da terra contra índios, caboclos e pequenos agricultores, além de uma voraz devastação florestal.

O Paraná tem um papel estratégico e contraditório na ocupação e transformação do território em moldes capitalistas. Sua administração não só ofereceu as condições de produção, infraestrutura física, energética e educacional, garantia de propriedade, pesquisa, financiamento e incentivos à industrialização (PADIS, 2006), mas também respostas às consequentes degradações ambientais. É assim que, nos anos 1970, repercutindo tendências internacionais e nacionais, o Estado iniciou a montagem de sua política ambiental para enfrentar problemas como a erosão do solo, a poluição e, principalmente, o esgotamento de reservas florestais naturais.

Nos anos 1980 e 1990, o estado chegou a figurar como uma das melhores políticas ambientais do país, época em que houve o fortalecimento da estrutura de regulamentação ambiental, contando com uma relativamente ampla base legislativa, a adoção do licenciamento ambiental, unidades de conservação e a criação de organizações como Instituto Ambiental do Paraná (IAP) (BORINELLI, 2016). Nos anos 2000, mesmo enfrentando sérias restrições orçamentárias e de pessoal sob os ataques neoliberais, houve importantes conquistas, como maior fiscalização do desmatamento e o condicionamento do licenciamento à auditoria ambiental compulsória de um número expressivo de atividades econômicas. Contudo, esses avanços parciais no governo de Requião sofreram um importante retrocesso na década seguinte sob o governo de Beto Richa. Com sólido apoio das elites econômicas e políticas, diversas mudanças aprofundaram ainda mais o desmantelamento da política ambiental, apesar dos diversos problemas ambientais que o estado continuava acumulando, como a poluição e o desmatamento (PINTO; LOPES; CORONEL, 2014; GALLASSI, 2018; APAVE et al., 2018).

Desde a emancipação do Paraná da Província de São Paulo, em 1853, o seu Parlamento vem sendo um importante espaço estratégico de articulação das elites econômicas e políticas e de agregação de interesses regionais dominantes (OLIVEIRA, 2007). Quase 40% dos parlamentares eleitos em 2014 possuíam algum integrante da família na política, atestando que o Parlamento estadual é um espaço importante se não imprescindível de reprodução do poder de famílias (VALENCIANO; SILVA, 2015). Essas redes perpassam legendas partidárias e toda a estrutura do Estado, e muitas vezes representam direta ou indiretamente setores econômicos tradicionais, destacadamente aqueles

ligados ao agronegócio. Assim, a ALEP, como expressão das relações de forças históricas do estado, caracteriza-se por um marcante conservadorismo e clientelismo (PERISSINOTO; COSTA, 2007).

Nesse contexto, a ascensão de demandas de preservação ambiental, sejam sociais, do mercado ou da instância federal, criou novas tensões, e a necessidade de se administrarem seletivamente as implicações políticas e econômicas de regulamentações impôs-se como uma nova atribuição estatal que também atravessava o Parlamento regional. A grande dificuldade para aprovar uma lei geral tratando da política estadual do meio ambiente paranaense desde meados dos anos 1980 retrata essas tensões e a oposição à pauta ambiental no Poder Legislativo (AMES; KECK, 1998). Em 1990, atendendo a uma determinação da Constituição Estadual de 1989, o governador Álvaro Dias (PMDB) submeteu à ALEP um projeto de lei (PL 205/1990) contendo uma proposta ampla e detalhada de política ambiental estadual. O projeto nunca chegou a ser apreciado; em 1994, ele foi anexado ao projeto de lei sobre a política florestal estadual (PL 468/1993), cujo autor era Anibal Khouri (PTB), um deputado muito influente na ALEP e o principal opositor ao PL da política ambiental estadual (AMES; KECK, 1998). Contando com o apoio do governo neoliberal de Jaime Lerner (PDT), Khouri aprovou o seu PL em 1995, e o projeto da política ambiental estadual foi esquecido. Até hoje o estado do Paraná é o único da região sul do país a não possuir uma lei geral do meio ambiente ou um código ambiental.

Processo legislativo ambiental no Paraná

Neste tópico, apresentamos os resultados e a análise da pesquisa, iniciando com as principais características da tramitação dos PLAs em relação ao espectro ideológico dos partidos e à situação/oposição ao Poder Executivo. Na sequência, ressaltamos como as diferentes ideologias na condução do governo estadual manifestaram-se nas relações entre Executivo e Legislativo. Na última parte, em caráter de síntese, abordamos a seletividade no processo legislativo ambiental e de suas contribuições para a seletividade geral da política ambiental.

A proposição e aprovação de PLAs

A composição da ALEP na 16ª e na 17ª Legislaturas teve um total de 14 partidos. Considerando a classificação ideológica de Tarouco e Madeira (2015), ocorreram algumas mudanças na composição da ALEP entre as duas legislaturas, como o crescimento da centro-esquerda (de 22,2% para 31,5%) e da centro-direita (de 18,6% para 27,8%) e a redução da participação do centro (de 38,9% para 27,8%) e da direita (de 20,3% para 13%). Em média, centro, centro-direita e direita controlaram 73,2% das cadeiras do parlamento estadual. A configuração por espectro ideológico aponta para uma tendência histórica de prevaecimento de um campo de ideias conservadoras (OLIVEIRA, 2007; BRAGA; FRANÇA, 2007), condição agravada pela distorção de dois dos quatro partidos da centro-esquerda, PDT e PSB, terem se alinhando a forças de direita nas legislaturas analisadas (GARCIA, 2011).

A situação não foi a mais favorável às preocupações ambientais se considerarmos a importância da temática ambiental nos programas dos partidos integrantes das duas legislaturas. Baseados na classificação proposta por Barros (2015) dos partidos brasileiros quanto ao tratamento da temática, mais de 80% dos partidos das duas legislaturas paranaenses, a princípio, teriam pouca disposição para enfrentar os desafios e conflitos ambientais que impõem restrições ao crescimento econômico.

Dos 180 projetos de leis ambientais propostos nas duas legislaturas (92 na 16ª e 88 na 17ª), cerca de 90% originaram-se no Legislativo e 10% no Executivo. Apenas dois partidos (PL e PSL) representados não apresentaram projetos ambientais no período e três (PDT, PPS, PSC) não o fizeram nas duas legislaturas. Embora o tema ambiental se encontrasse disseminado entre os diversos partidos e correntes ideológicas, pouco mais da metade dos deputados (56%) apresentou algum projeto ambiental. Coerentes com a abrangência da agenda ambiental, os projetos tratavam de uma grande variedade de assuntos, destacando-se resíduos (23,3%), florestas (15%), reciclagem (11,1%) e recursos hídricos (10,5%). Mesmo que de forma difusa, o quadro geral de proposição de projetos mostra que os problemas ambientais continuaram importantes politicamente, despertando a atenção da opinião pública nas diversas regiões do estado. Desde a década de 1980, o número de projetos de lei ambientais vem crescendo a cada legislatura, aumentando mais de 480% entre 1987 e

2014 (PARANÁ, s.d.). Podem explicar esse crescimento a ampliação da agenda ambiental, mas também o represamento de demandas e a baixa capacidade de as burocracias ambientais do Executivo resolverem os conflitos ambientais (LEE, 2014).

Os partidos de centro-esquerda e de centro foram os que mais apresentaram projetos ambientais (32,9% do total, cada um), seguidos pelos de direita (19,4%) e de centro-direita (14,7%) (Tabela 1). Em parte, isso pode ser resultado de uma tendência de maior engajamento dos partidos de esquerda com demandas coletivas como as ambientais (BARROS, 2015), mas também à profissionalização de alguns de seus representantes.⁶ A influência dos parlamentares “especializados” na formação da agenda ambiental vai além da proposição de projetos. Devido à complexidade e diversidade dos temas e à variada procedência dos parlamentares, a experiência e o conhecimento dos deputados ambientalistas tornam-se referência para proposição, discussão e decisão de projetos de outros autores:

Como há uma gama tão diversificada de assuntos, é impossível para o parlamentar conhecer tudo de tudo. Então ele conhece de forma muito rasa vários assuntos, ele acaba se tornando muito polivalente, ele faz se valer por uma equipe, uma assessoria que procura abarcar o maior número de assuntos para auxiliá-lo. Mas ele acaba, mesmo assim, tendo que depender muito de parlamentares que se destacam por especificidades. Então há parlamentares que são, na sua formação, já ligados ao meio ambiente, parlamentares que até inclusive fazem políticas em partidos que defendem o meio ambiente como prioridade. Então, nós nos fazemos valer da experiência desses, o *know how* desses, da opinião desses e o encaminhamento desses parlamentares (E03).

A posição dos deputados e dos partidos em relação ao Executivo parece exercer influência no volume de proposições de projetos, dado que,

6 Se considerarmos legislaturas profissionalizadas as dos “deputados ambientalistas”, aqueles que apresentaram mais de cinco projetos em cada legislatura, constatamos que a grande maioria (75%) é de centro e de centro-esquerda. Representando 13% do total de deputados proponentes, os “deputados ambientalistas” foram responsáveis por 46% dos projetos submetidos e 40,5% dos aprovados (PARANÁ, s.d.).

independentemente do número de partidos, a situação propõe, em geral, quase o dobro do número de projetos apresentados pela oposição (Tabela 1). Como veremos, as condições potencialmente mais favoráveis pelo apoio do Executivo (BRAGA; FRANÇA, 2007) também se revelaram na aprovação de projetos ambientais.

Tabela 1 - Distribuição absoluta e proporcional de projetos de lei ambientais propostos e aprovados, por espectro ideológico, partido, poder proponente e situação/oposição, da 16ª e 17ª Legislaturas*

Espectro Ideológico	Partidos	Proposição					Aprovação				
		16ª L	%	17ª L	%	Total	16ª L	%	17ª L	%	Total
Centro-Esquerda	PSB, PDT, PT, PV	23	25,8	33	40,7	56	10	34,6	7	53,8	17
Centro	PPS, PMN, PMDB	31	34,9	25	30,8	56	11	37,9	2	15,4	13
Centro-Direita	PRB, PSDB, PSC, PTB	13	14,6	12	14,8	25	3	10,3	2	15,4	5
Direita	PPB(PP), PFL(DEM)	22	24,7	11	13,7	33	5	17,2	2	15,4	7
Total		89	100	81	100	170	29	100	13	100	42
Poder Legislativo		86	93,5	76	86,4	162	26	89,6	11	57,9	37
Poder Executivo		6	6,5	12	13,6	18	3	10,4	8	42,1	11
Total		92	100	88	100	180	29	100	19	100	48
Situação		52	60,5	72	93,5	124	17	65,4	10	90,1	27
Oposição		34	39,5	5	6,5	39	9	34,6	1	9,9	10
Total		86	100	77	100	163	26	100	11	100	37

Fonte: Elaborada a partir da base de dados da ALEP (PARANÁ, 2017).

*As totalizações dos projetos não coincidem, pois, alguns projetos apresentam mais de um autor, partido e espectro ideológico.

Do total de projetos apresentados no período, apenas 26,6% foram aprovados. Apesar de ser responsável pela grande maioria dos PLAs, o Legislativo aprovou 22,8% de suas propostas, e o Executivo, 61%. Os deputados de centro-esquerda e de centro não só foram os que mais propuseram, mas também os que mais aprovaram PLAs nas duas legislaturas, respectivamente, 40,5% e 30,9%, seguidos pelos da direita e da centro-direita, com 16,6% e 11,9%. Considerando o índice de aprovação de PLAs, o quadro aparece mais equilibrado, liderado pela centro-esquerda (30,3%), seguido pelo centro (23,2%), direita (21,2%) e centro-direita (20%) (Tabela 1). Assim, todas as vertentes ideológicas participaram da formação da agenda ambiental, sendo, de certa forma,

surpreendente o ativismo ambiental da direita e da centro-direita. Embora propondo quase a metade dos projetos, elas alcançaram, em média, índices de eficiência próximos das demais correntes, superando-os quando estão na situação.

A relação situação/oposição no que concerne ao Poder Executivo oferece uma leitura mais realista das relações de forças na agenda do Legislativo. Ela permite captar o efeito de alianças e de distorções político-ideológicas não consideradas na classificação por espectro ideológico. Esse foi o caso no Paraná, nas duas legislaturas analisadas, do PDT e do PSB, partidos de centro-esquerda, que estiveram alinhados com forças de direita, tanto fazendo oposição ao governo de Requião, quanto constituindo a aliança eleitoral de Beto Richa (GARCIA, 2011). Nas duas legislaturas, considerados apenas os projetos apresentados pelo Legislativo, os deputados da situação tanto propuseram mais (76%), quanto foram autores de 73% dos projetos aprovados, confirmando uma tendência apontada em outros trabalhos (BRAGA; FRANÇA, 2007; TOMIO; RICCI, 2012; E01; E03; E06).

Como mostramos, o Executivo aprova, proporcionalmente, quase três vezes mais projetos do que o Legislativo. Como a literatura assinala (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995; SILVA; ARAÚJO, 2013; TOMIO; RICCI, 2012), o Executivo possui diversos mecanismos para tentar controlar a agenda do legislativo. Projetos do Executivo tramitam “mais fácil e mais rápido” (E02), especialmente quando a base aliada é expressiva na representatividade. O Executivo pode ainda trabalhar para que os deputados da base do governo apresentem projetos de seu interesse (E06), especialmente aqueles que causam grande desgaste junto à opinião pública.

De fato, o Poder Executivo detém uma capacidade potencial desproporcional de impor uma agenda, aprovando projetos ou barrando propostas indesejáveis pela concentração de recursos e maior ascendência em *locus* decisórios estratégicos do Legislativo (CCJ, comissões temáticas, mesa executiva da casa). Ainda assim, derrotas na forma da não apresentação em plenário e derrubada de vetos também podem revelar diferentes resultados das relações de forças entre o Legislativo e o Executivo. Como demonstraremos, nas relações entre os dois poderes, a vinculação ideológica do governo e seu alinhamento com forças econômicas e políticas tradicionais tende a interferir na forma e nos resultados do processo legislativo. Isso ficou mais evidente nos

contrastes entre a primeira legislatura, em que um governo de centro-esquerda estava mais alinhado com um discurso e práticas de controle ambiental, e a segunda, de centro-direita e neoliberal, cuja gestão pode ser melhor descrita como antiambientalista (LAYRARGUES, 2017; GALLASSI, 2018).

As relações entre Executivo e Legislativo sob diferentes ideologias

Apesar de constituir a rede política de famílias poderosas do estado paranaense, Roberto Requião, principalmente no seu segundo mandato, assumiu posições políticas de esquerda destoando do seu partido PMDB (OLIVEIRA, 2007). Requião é reconhecido como um político centralizador e defensor da intervenção estatal. As suas gestões consecutivas (2003-2006 e 2007-2010) foram marcadas pela crítica à privatização de empresas públicas e pela defesa de algumas bandeiras ambientalistas, como as proibições de concessões de licenças ambientais para a construção de Pequenas Centrais Hidrelétricas, depois liberadas por Richa, e do plantio de soja transgênica no estado. Sua política ambiental foi ambígua, pois não enfrentou problemas estruturais que comprometem a atuação das suas agências, mas algumas iniciativas, como a implementação da auditoria ambiental compulsória e o fortalecimento da estrutura de fiscalização ambiental, contribuíram para um maior controle estatal da degradação ambiental e para o descontentamento da classe produtiva (GALLASSI, 2018).

Alinhado ao governo federal de Luís Inácio Lula da Silva, Requião enfrentou maior resistência e proatividade do Legislativo, historicamente de maioria conservadora. A correlação de forças entre a situação (PMDB, PT, PV, PTB, PRB, PMN e PP) e a oposição (PSDB, DEM, PDT, PSB, PPS) foi bastante acirrada pela pequena vantagem pró-governo (29 contra 25) (REQUIÃO, 2011). Além disso, nessa legislatura as presidências da ALEP e da CCJ foram ocupadas por deputados da oposição (DEM). Esse quadro desfavorável refletiu-se em maior dificuldade do Executivo em ofertar e tramitar projetos, bem como sustentar vetos aos projetos do Legislativo.

Já a eleição de Beto Richa (PSDB) em 2010 assinalou a volta ao governo estadual das forças de direita e centro-direita, conservadoras e liberais, do Estado e de uma maior influência do setor produtivo, mormente do agrogócio. Advogando o ideário neoliberal, Richa adotou diversas medidas de

privatização dos serviços públicos, repressão aos movimentos sociais e organizações sindicais e restrição da interferência estatal nas atividades econômicas (GALLASSI, 2018). A política ambiental de Richa notabilizou-se mais pelo aprofundamento do dismantelamento da estrutura institucional, a desregulamentação e denúncias de corrupção envolvendo a emissão de licenças ambientais (GALLASSI, 2018).

Beto Richa venceu a eleição no primeiro turno e contou com esmagadora representatividade na 17ª Legislatura da ALEP. Na maior parte da legislatura, a base do governo aglutinou cerca de 75% da casa, 40 parlamentares de 13 partidos (PSB, PDT, PV⁷, PPS, PMN, PRB, PSDB, PSC, PTB, PSD, PP, DEM) e 6 parlamentares do PMDB, inclusive de deputados de centro (PMDB) e de centro-esquerda (PSB, PDT). Presidiram a ALEP e a CCJ deputados da base do governo, PSDB e DEM, respectivamente. A oposição era formada por 14 parlamentares de centro e centro-esquerda (7 do PT e 7 do PMDB), que nem sempre votavam em bloco (GARCIA, 2011). A partir desse quadro, algumas diferenças entre as duas legislaturas podem ser captadas nas tramitações e aprovações de projetos de leis ambientais, as quais sugerem aspectos relevantes sobre a dinâmica do poder de agenda.

Durante a gestão de Richa, o Legislativo aprovou menos projetos ambientais (11 contra 26 da 16ª) (Tabela 1). Ainda que o número de projetos ambientais arquivados na CCJ não tenha sido muito diferente entre as duas legislaturas, a 17ª foi mais seletiva, retendo, proporcionalmente, 59,2% dos projetos legislativos (Tabela 2). Na 16ª, a comissão arquivou 37,2%. A 17ª Legislatura também foi mais seletiva no plenário, arquivando 24% dos projetos que ali chegaram para apreciação, mais do que o dobro da legislatura anterior (9,8%). Uma menor disposição de negociação também pode ser depreendida da menor proporção de projetos da oposição aprovados nesta legislatura, 9,9% contra 34,6% da anterior (Tabela 1).

Os números também apontam o maior poder de agenda do Executivo na gestão de Richa se considerados os projetos desse poder enviados e aprovados (Tabela 2). Ele propôs o dobro de projetos ambientais e aprovou mais do que o seu antecessor, aumentando o peso do Executivo no total de projetos

7 Apesar de o PV ter sido considerado como de situação e ter aprovado mais projetos ambientais do que qualquer outro partido na 17ª Legislatura, em diversas ocasiões fez críticas e denúncias, bem como votou contra o governo em temas ambientais polêmicos, como a extinção da auditoria ambiental compulsória.

aprovados de 10,3% para 42,1%, reduzindo, conseqüentemente, o protagonismo do Legislativo na construção da agenda ambiental. Por fim, Richa vetou menos projetos do legislativo do que Requião e, diferentemente deste, que teve dois vetos derrubados, Richa não teve nenhum (Tabela 2). Ambos vetaram projetos pró-ambientais por razões orçamentárias, inconstitucionalidade e políticas, mas apenas Requião usou o instrumento do veto para impedir retrocessos na preservação ambiental. Como veremos mais adiante, o veto e o seu resultado sobre temas ambientais específicos podem revelar importantes características e posições nas relações de forças contextuais dentro do Parlamento e entre este e o líder do Executivo (KELSO, 2019).

Tabela 2. Projetos de lei propostos, aprovados, arquivados e vetos derrubados, por legislatura

Legisl.	Propostos			Aprovados			Arquivados				Vetos derrub.	
	LEG	EXE	Total	LEG	EXE	Total	CCJ	Fim de Legisl.	Veto total	Outros*		Total
16 ^a	86	6	92	26	3	29	32	15	9	7	63	2
17 ^a	76	12	88	11	8	19	45	11	6	7	69	0
Total	162	18	180	37	11	48	77	26	15	14	132	0

Fonte: Elaborada a partir da base de dados da ALEP (PARANÁ, 2017).

*Referem-se aos projetos arquivados a pedido dos autores e aos restituídos ao Poder Executivo.

Um recorte interessante para captar a influência de fatores ideológicos na proposição e aprovação de projetos ambientais é a classificação quanto ao caráter desses projetos entre protetivos e flexibilizadores, ou seja, em projetos que ampliam a proteção ambiental e aqueles que reduzem essa proteção. Não ocorreram expressivas diferenças entre as duas legislaturas na proporção de tipos de projetos submetidos: projetos protetivos, 87% na primeira e 89,7% na segunda; projetos flexibilizadores, 8% e 7%, respectivamente. A inclinação para maior flexibilização e menor proteção na segunda legislatura ficou mais evidenciada no caráter e na proporção dos projetos de lei aprovados. Ainda que tenha sido aprovado o mesmo número de projetos flexibilizadores nas duas legislaturas (três), na primeira, dois deles resultaram da derrubada de veto do governador Requião pela ALEP em favor de demandas do setor agropecuário (PLs 201/2008 e 592/2009). Na segunda legislatura, foi extinto, com apoio do governo Richa, o principal instrumento de controle da política ambiental paranaense, a auditoria ambiental compulsória (PL 355/2014), criada em 2002.

Essa medida flexibilizadora teve grande impacto na política ambiental estadual devido à sua grande abrangência em termos de setores produtivos auditados e a maior transparência e rigor na conformidade legal exigida em relação ao licenciamento ambiental. A tendência antiambientalista desse período evidenciou-se mais claramente na redução significativa de políticas protetivas aprovadas. Na primeira legislatura foram aprovados 30% dos projetos protetivos apresentados, enquanto na segunda, apenas 17%.

Requião enfrentou mais dificuldades nas relações com o Legislativo, não apenas pela situação desfavorável na representatividade na casa, mas também porque essa situação era expressão de diferenças ideológicas quanto ao papel do Estado na regulação ambiental. A maior autonomia e ascendência de Richa sobre o Legislativo estava fundamentada na sua inclinação em representar e subordinar-se melhor aos interesses de evitar e reduzir as regulamentações ambientais. Requião, por sua vez, em suas relações mais conturbadas e competitivas com o Parlamento, mostrou maior autonomia relativa em relação às forças econômicas e políticas, pela maior disposição de impor mais restrições e custos pela regulamentação do acesso aos recursos naturais e das externalidades ambientais.

Contudo, em relação a outras áreas, a maior parte dos projetos ambientais é complexa e sofre forte oposição porque impõe restrições e custos e porque a “questão econômica pesa muito” (E01). Embora existam muitas demandas ambientais da sociedade, “a maioria acaba não aprovando, porque a força dos interesses econômicos é muito grande” (E07):

o interesse econômico move muito, faz com que projetos sejam apresentados e defendidos, e muitas vezes não sejam apresentados, porque podem ferir o interesse econômico e aí tem grandes grupos que fazem muito *lobby* e às vezes conseguem isto (E04).

Essas afirmações podem ser estendidas a um grande número de atividades privadas e públicas que foram objeto de regulamentações e que ensejam processos, disputas, decisões e forças em jogo particulares e resultados, até certo ponto, incertos. Como ilustraremos com quatro PLs de interesse de uma das forças econômicas mais importantes do Estado e do país, o agronegócio

(MENDONÇA, 2005), no processo legislativo o poder de agenda da economia, mobilizando o Legislativo e recorrendo à seletividade do Estado, transcende o poder de agenda do Executivo, corroborando a literatura quando assinala especificidades da relação executivo-legislativo na esfera estadual brasileira (PAULA, 2015; LIMA JÚNIOR, 1983; LIMONGI, 2006).

A prática da seletividade no processo legislativo em PLAs

A temática ambiental envolve inúmeros temas, atores, conflitos, custos, incertezas e interesses específicos. Esse emaranhado de fatores, quase sempre, pode colocar em posições opostas frações de classes, setores empresariais, burocracias estatais e empresas e não apenas ambientalistas de um lado e empresariado e Estado de outro (KRAFT; KAMIENIECKI, 2007). Por isso, uma análise mais criteriosa exigiria um estudo aprofundado de cada caso específico. Ainda assim, é possível depurar no processo legislativo o grande poder exercido por forças econômicas oriundas do agronegócio, um setor com “impulso econômico substancial” para o estado (RABE; MUNDO, 2007). Para demonstrar isso, fizemos uma breve exposição de quatro projetos de leis que indicam retrocessos na preservação ambiental: duas anulações de vetos do governador, uma aprovação e uma revogação de lei ambiental.

Os dois vetos de Requião derrubados na 16ª Legislatura tratavam de temas diretamente relacionados aos interesses de produtores rurais. O PL 201/08 tratava da recuperação e do manejo sustentável da reserva legal no estado do Paraná, propondo, principalmente, o uso econômico de áreas destinadas a Áreas de Reserva Legal de propriedades rurais. O veto de Requião sustentou-se no “vício de iniciativa” do projeto e no fato de o tema já ter sido regulamentado por uma resolução do IAP (045/2008). A resolução era mais restritiva, permitindo menor número de atividades econômicas em Área de Reserva Legal, e por tempo determinado. O veto foi derrubado por 42 votos a 0 e promulgada a Lei nº16.790 de 11 de janeiro de 2011.

O segundo veto derrubado foi ao PL 592/2009, que autorizava os proprietários de áreas de terras, vizinhas ou não, dentro da faixa de 5 km (cinco quilômetros) em cada margem dos rios que compõem os corredores da biodiversidade, compensar a sua reserva legal na própria área ou em outra de sua propriedade. A proposta flexibilizava o Artigo 6º do Decreto nº 3.320 de 12 de

julho de 2004, que proibia a compensação da Reserva Legal se o imóvel estivesse localizado em corredores de biodiversidade. O Executivo defendeu, no veto, que a proposta contrariava os objetivos da lei, já que permitiria a formação de “lacunas, prejudicando os objetivos de formação de corredores ecológicos” (PARANÁ, 2009, p. 27). O Executivo foi derrotado por 40 votos a 1, indicando, assim, o poder do Legislativo, mas, também, como o jogo de forças e as estratégias intra e extra Estado podem, em determinada conjuntura, transcender categorias como situação/oposição e a proeminência do Executivo.

Na 17ª Legislatura, dois projetos merecem destaque por fragilizar a política ambiental em benefício do setor produtivo. Um é o PL 190/2011, que visava assegurar aos proprietários rurais o direito de explorar economicamente a madeira de árvores nativas vítimas de causas naturais (ventos, tempestades, raios, doenças). Vetado por Requião e tendo o veto mantido pelo Legislativo por apenas um voto de diferença, o PL 190/08 foi reapresentado no início da 17ª Legislatura como PL 190/2011. Em sua rejeição ao projeto, Requião argumentou que a proposta era ampla demais, dificultando a fiscalização, bem como poderia levar a interpretações equivocadas que poderiam aumentar o desmatamento. Em 2011, após tramitação e o veto parcial do governo Richa, que simplificou e tornou a proposta mais permissiva, o projeto foi aprovado com um único artigo: “Art. 1º. Atendendo às determinações da Lei Federal nº 6.938/81, fica assegurado aos proprietários rurais o direito de explorar economicamente a madeira de árvores nativas vítimas de causas naturais (ventos, tempestades e raios) no território do Estado do Paraná” (PARANÁ, 2011b). A resultante Lei nº 16.939, de 3 de novembro de 2011, foi recebida por ambientalistas com temeridade, pois autorizava o uso econômico, na propriedade, de vegetação nativa, incluindo espécies ameaçadas de extinção como a araucária e a imbuia, sem estabelecer limites do volume a ser aproveitado.

Outro projeto é o PL 355/2014, que tratava da revogação de dois dispositivos que assinavam importantes impactos ambientais. O primeiro adequava a lei florestal do estado às mudanças flexibilizantes da reforma do Novo Código Florestal Federal (Lei nº 12.651 de 2012), revogando os artigos 7º e 63º da Lei nº 11.054 de 1995, a Lei Florestal do Paraná, que versavam sobre a composição, o uso econômico e as formas de compensação da Reserva Legal em propriedades rurais. O segundo, com maior abrangência e retrocesso para

o controle ambiental no estado, revogava na íntegra a Lei nº 13.448, de 2002, que criara a auditoria ambiental compulsória no estado. Implementada em 2005 pelo Governo Requião, a auditoria ambiental compulsória foi criada para suprir as deficiências do licenciamento ambiental e aumentar a adequação das atividades econômicas à legislação ambiental. Desde então, a emissão da licença ambiental para muitas empresas de vários setores ficou condicionada à realização da auditoria, sua publicação e, quando necessário, ao plano de adequação. A auditoria sofreu resistência do setor empresarial desde a sua regulamentação devido aos custos, à “vulnerabilidade das empresas”, que tinham seus problemas expostos à opinião pública, à compulsoriedade do instrumento bem como pela baixa capacidade de resposta do órgão ambiental (AMBIENTE BRASIL, 2007).

Com a eleição de Richa em 2010 e o aumento do poder de influência de setores produtivos sobre a agenda do Legislativo, a extinção da auditoria ambiental passou a ser uma prioridade. O projeto que extinguiu a auditoria ambiental, assinado por quatro deputados de partidos de direita e centro-direita (DEM e PSDB) da base governista, tramitou em um prazo excepcionalmente veloz para os padrões da casa (ALMEIDA, 2018). Foram 21 dias entre proposição, aprovação pelas comissões e pelo plenário, e sanção do governador. A extinção da auditoria ocorreu sem discussão suficiente e tendo como justificativa uma “fundamentação rasa” (GARCIA; GARCIA, 2016). O Paraná abria mão de um instrumento adequado à realidade regional para adotar resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente bem menos abrangentes e rigorosas. Com 31 votos favoráveis e 7 contrários, a auditoria foi extinta no ano de eleições para governador de 2014, favorecendo todos os setores produtivos, mas especialmente aqueles mais resistentes à adequação à legislação ambiental, a exemplo das atividades do agronegócio como usinas de álcool, curtumes e indústrias madeireiras (AMBIENTE BRASIL, 2007).

O forte peso da representatividade do interior do estado na ALEP e, principalmente, a dependência econômica e política das finanças municipais e estadual e de diversos setores econômicos em relação às atividades agropecuárias, acarretam prioridades para a pauta do agronegócio e, ao mesmo tempo, estabelecem contraprioridades (JESSOP, 2016b). Como indicamos, a força setorial pode, em certas decisões ambientais, confrontar e impor derrotas

ao Poder Executivo, sobretudo quando o governo, como o de centro-esquerda de Requião, opte por uma relativamente severa intervenção estatal para assegurar maior controle ambiental. Essa força permite uma maior probabilidade de resistir e reverter decisões, como manter fora da agenda temas percebidos como ameaças, a exemplo da produção de alimentos orgânicos (E07) e de regulamentações sobre o uso de agrotóxicos, como descrevem os seguintes depoimentos:

Hoje nós temos um gravíssimo problema com agrotóxicos no Paraná. O Paraná é o segundo estado que mais consome agrotóxico no Brasil [...] E nunca houve, de fato, um levantamento do que significa isso em termos de saúde pública, de custo para a saúde pública, de custo de perda de horas de trabalho, de custo de perda de vidas, principalmente nos primeiros anos (E07).

Porque hoje tem as bancadas do agronegócio, que é uma bancada mais condescendente na questão ambiental. Na questão dos agrotóxicos fica bem claro isso. Nós apresentamos um projeto que, um produto colocado no mercado, se fosse um produto que usasse agrotóxico, que ficasse claro, explicitado. Ele foi rejeitado duas vezes. Então a pauta ambiental aqui é difícil, muito difícil (E01).

A seletividade processual e silenciosa do Legislativo

A discussão desenvolvida até aqui permite extrair algumas importantes evidências, ainda que gerais e dependentes de futuras pesquisas aprofundadas, sobre a seletividade estratégica na produção da agenda ambiental do legislativo. Pela natureza desse poder, são os mecanismos ideológicos e processuais que mais se destacam.

A predominância de uma ideologia desenvolvimentista fundada em crenças no crescimento de curto prazo e contínuo, que atravessa a grande maioria dos partidos de diferentes espectros, tende a produzir uma percepção geral dos temas ambientais como importantes, mas secundários, muitas vezes conflituosos e ameaçadores. A ideologia transcende o processo legislativo, na

medida em que já orienta a eleição de partidos e candidatos a deputados e a governador. Na ALEP, ela condiciona não só a escolha das lideranças em posições estratégicas, inclusive na Comissão de Meio Ambiente, mas também a própria disposição e cálculos estratégicos da viabilidade política de projetos, sugerindo problemas, conteúdos, abordagens, soluções legítimas e ilegítimas. Portanto, propostas podem ser desencorajadas e abortadas antes mesmo de se materializarem em um PL ou durante a sua tramitação, restringindo o espaço de atuação na estrutura para certos temas (OFFE,1984).

A tendência de priorização das atividades econômicas em muitas decisões se faz mais efetiva por meio dos processos formais e informais. Quase metade dos PLAs das duas legislaturas (47,5%) foi barrada na CCJ, indicando ser esse o mais importante espaço de seletividade do processo legislativo. Como já dito, a rejeição pela CCJ impede a apreciação do mérito da proposta pelas demais comissões temáticas e pelo plenário, assinalando o seu poder diferenciado e a importância estratégica de controlá-la. Mecanismos processuais, sobretudo na CCJ, comissões temáticas e plenário permitem resistência a projetos indesejados de diversas formas. Pode-se barrar, com recurso ao uso variável/seletivo dos argumentos de inconstitucionalidade da proposta (E06), ou gerar morosidade, que, no limite, forcem o arquivamento no final da legislatura, ou perda do objeto, com alterações, adições e exclusões que desvirtuam o projeto; “há mecanismos regimentais para facilitar ou dificultar a tramitação de qualquer coisa, inclusive leis que versam sobre o meio ambiente” (E03). O alto grau de centralização da ALEP e o controle histórico da presidência da casa e da CCJ por partidos de direita e de centro-direita reforçam a seletividade processual na construção da agenda ambiental.

Como as diferenças entre os dois governos analisados sugerem, a seletividade é, até certo ponto, dinâmica e varia conforme a correlação de forças conjunturais. Neste sentido, é possível tecer algumas considerações comparadas em relação ao poder executivo nas duas legislaturas. Importante destacar que em ambas existiam configurações ideológicas conservadoras, e uma importante distorção com a composição alinhada mais à direita dos partidos de centro-esquerda PDT e PSB. Assim, era um campo mais inclinado à situação no governo Richa e à oposição ao governo Requião. O governo Requião teve mais dificuldade em tramitar projetos ambientais de seu interesse, seja

pela maioria apertada, seja pela ocupação das forças conservadoras oposicionistas na Presidência da ALEP e da Comissão de Constituição e Justiça. Comparativamente, o Governo Richa detinha mais poder de agenda, mas isso não significa um ambiente de total subserviência do Legislativo ao Executivo na política ambiental. Ao contrário, o que os achados da pesquisa sugerem fortemente é que o Legislativo tem capacidade de impor agenda na área ambiental, sobretudo quando confronta o Executivo para defender pautas de interesses hegemônicos representados no parlamento.

Mecanismos institucionais e o controle da execução orçamentária permitem ao Poder Executivo e sua base influenciar desproporcionalmente na seletividade do processo legislativo, corroborando a ideia de preponderância do executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995; PEREIRA; MUELLER, 2000). Contudo, em contexto de maior desalinhamento de forças entre os dois poderes, forças de centro-esquerda à frente do Executivo, ascensão de ideias neoliberais e em decisões com maior agregação de poderosos interesses econômicos, como o agronegócio, o Legislativo tende a “crescer” e usar seu poder para confrontar e derrotar o governo. Dessa forma, a seletividade antiambientalista pode aumentar conforme a correlação de forças no Legislativo e entre este e o Executivo. Logo, é possível afirmar ser mais provável que o poder de agenda e de seletividade do Executivo torne-se mais efetivo e determinante quanto mais representar interesses hegemônicos, e não apenas pelas suas prerrogativas institucionais.

Embora a contribuição do Legislativo na seletividade da política ambiental “geral” seja parcial e possa variar, esta, na maior parte do tempo, é muito importante e estratégica em seus efeitos para os setores regulados e para o próprio Estado. Por deter a atividade legislativa, o Parlamento participa direta ou indiretamente da seleção e do formato da grande maioria das políticas públicas. Sua posição privilegiada permite recepcionar grande número de problemas e soluções ambientais, mas também impedir a expressão do conflito político, ou seja, despolitizar questões, operando o que poderíamos chamar de uma “desregulamentação preventiva” e exercendo poder de agenda em uma relação de conflito e cooperação com o executivo (SILVA; ARAÚJO, 2013; TOMIO; RICCI, 2012). O Legislativo assume bem a função estatal estratégica de redução preventiva de conflitos, reduzindo a probabilidade de

emergência ou o impacto de suas manifestações (OFFE, 1984). Dessa forma, o Parlamento promove dois objetivos políticos importantes na política ambiental. Primeiro, sob diversas formas, impede ou posterga medidas de controle ambiental que aumentam os custos e/ou restringem a expansão econômica dos setores público e privado, como aqueles relacionados à internalização das externalidades ambientais. Segundo, ao represar demandas consideradas ameaçadoras, a seletividade reduz a pressão política sobre os órgãos do executivo, bem como esvazia a judicialização de demandas ambientais e os recursos ao sistema judiciário.

Por outro lado, o Legislativo também contribui com uma seletividade da política ambiental do Executivo, legitimando, muitas vezes, suas ações e inações, não fiscalizando ou anuindo orçamentos insuficientes para essa política (OLIVEIRA, 2016). Embora, muitas vezes, o Legislativo seja levado a formular e aprovar legislações ambientais ambiciosas, para atender pressões da sociedade e eleitorais, do mercado ou regras federais, é principalmente na implementação que a seletividade das políticas ambientais precisa ser complementada e calibrada (GOLDBLATT, 1996; LAYZER, 2007).

Ainda que interesses econômicos e demandas de controle ambiental colidam no Parlamento, a sobredeterminação dos primeiros não deve sugerir a existência de um “jogo fácil”. Esse favorecimento é, muitas vezes, arduamente construído e carente de legitimação em contextos de alto grau de conflitos, resistência e contestação (DUIT; FEINDT; MEADOWCROFT, 2016). Os interesses econômicos e os negócios não são igualmente influentes em todas as questões ambientais, não usam as mesmas estratégias para influenciar a formulação de leis e as suas implementações e podem divergir em decisões que ameacem os seus negócios ou convicções (RABE; MUNDO, 2007; LAYRARGUES, 2017). Assim, embora a dependência do Estado e da sociedade em relação ao crescimento econômico tenda, em geral, a restringir a regulamentação ambiental, essas decisões não estão dadas, mas são tomadas em contextos variados e sujeitas às relações de forças contextuais e resistências internas e externas ao Estado, portanto a seletividade e seus filtros e resultados são relacionais, recursivos e provisórios (JESSOP, 2016b). Esse relativismo, contudo, não deve ofuscar a eventual autonomia de problemas ambientais cumulativos – como a contaminação da água, a crise hídrica e a perda de biodiversidade – no estado

do Paraná. A efetividade do seu Parlamento na última década, sob o neoliberalismo conservador, na reordenação das seletividades socioespaciais estratégicas (JESSOP, 2016a) da política ambiental tende só a aprofundar uma crise que se insiste em negar e ocultar.

Considerações finais

A análise do processo legislativo ambiental paranaense revelou que, embora represente uma pequena parte dos projetos propostos, os ambientais estavam relativamente bem disseminados entre os partidos e as vertentes ideológicas. O crescente número de projetos de leis ambientais reflete a vastidão de temas absorvidos pelo setor, como a persistência de grande demanda sobre o Estado de conflitos ambientais não encaminhados pelas burocracias políticas. Os partidos de centro-esquerda e de centro tendem a se destacar na proposição e aprovação de projetos ambientais, mas a direita e a centro-direita também se mostraram ativas na pauta ambiental. Confirmando a literatura, parlamentares especializados na temática e aqueles pertencentes à base do Executivo têm maiores possibilidades de sucesso na tramitação de projetos.

Ainda que o Poder Executivo detenha importantes instrumentos que lhe asseguram um potencialmente maior poder de agenda, esse deve ser analisado numa perspectiva relacional, provisória e contestável. Algumas diferenças entre as duas legislaturas sugerem que um Executivo de centro-esquerda e intervencionista, como o de Roberto Requião, pode enfrentar uma forte resistência de uma ALEP predominantemente conservadora, economicamente liberal e mais alinhada ideologicamente aos poderosos interesses econômicos e políticos, como o do agronegócio.

Esperamos ter demonstrado que, tanto analítica quanto normativamente, o Legislativo, muitas vezes negligenciado, tem posição crítica na agenda e na implementação da política ambiental realmente existente. Ele contribui ativa e contraditoriamente para a seletividade estratégica do Estado, seja internamente, por filtros ideológicos e processuais, seja externamente, selecionando temas e abordagens que delimitam a ação de outros ramos do Estado e de setores econômicos e sociais. Assim, a “casa do povo” é um importante espaço dinâmico de lutas, de organização e de legitimação do que podemos denominar uma seletividade territorial ou socioambiental. Sua maior abertura

à pluralidade torna-o um espaço privilegiado de regulação e de contestação, mas também de invisibilidade e despolitização diferencial de problemas e conflitos socioambientais, e, assim, da apropriação e externalizações ambientais aceitáveis no marco legal e prático das instituições.

As diversas formas de exclusão de temas ambientais relevantes, até mesmo por meio da extinção de leis na última legislatura, a indiferença ao desmantelamento neoliberal promovido pelo Executivo, e o fato de que muitas decisões foram tomadas sem amplo debate e embasamento científico, voltados a resultados econômicos de curto prazo, é algo bastante preocupante. Os graves riscos em jogo ao equilíbrio ambiental, à saúde pública e à própria legitimidade e efetividade das instituições democráticas exigem uma maior atenção da academia e da sociedade às atividades, mecanismos e repercussões do Poder Legislativo.

Estudos quantitativos contribuem para apontar aspectos e tendências gerais do processo legislativo e da seletividade, mas apenas estudos intensivos com recortes específicos podem revelar as estratégias e os recursos mobilizados e os efeitos da seletividade em disputas pontuais ao longo do tempo, a exemplo da auditoria ambiental. Temas sistematicamente excluídos da agenda, como os agrotóxicos e a produção de alimentos orgânicos, entre outros, poderiam ser incluídos. A análise do conteúdo e do trâmite dos projetos não contemplou possíveis mudanças ou até inversões de sentido dos mesmos durante o processo legislativo, tema que poderá ser investigado em futuras pesquisas. Seria interessante também investigar as complementaridades e as tensões entre os poderes executivo e legislativo e outros poderes, como o judiciário, a mídia e os grupos de pressão, para capturar a seletividade mais ampla em temas ambientais em litígio e, por fim, avaliar até que ponto o caráter diferenciado das políticas ambientais influencia o seu tratamento legislativo e a forma de construção da agenda relativamente a outras políticas públicas.

Maior atenção, compreensão e atuação no processo legislativo podem dar uma importante contribuição na avaliação das possibilidades, limitações e possíveis reformas das instituições democráticas, as quais, apesar de professarem sistematicamente o compromisso com a sustentabilidade ambiental, gradualmente dão mostras de estarem se distanciando desse objetivo e nos aproximando de crises cada vez mais graves.

Referências

- ACCIOLY, Inny; SÁNCHEZ, Celso. Antiecológismo no Congresso Nacional: o meio ambiente representado na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, n. 25, p. 97-108, jan./jun. 2012.
- ALMEIDA, Dayane Cristina de. **Barrando e afrouxando o controle ambiental**: seletividade política no processo legislativo ambiental no Estado do Paraná. 2018. Dissertação (Mestrado em Administração) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, PR, Brasil, 2018.
- AMBIENTE BRASIL. **Várias indústrias do Paraná continuam desobrigadas de realizar auditoria ambiental compulsória**. 04 jul. 2007. Disponível em: <http://noticias.ambientebrasil.com.br>. Acesso em: 10 jan. 2018.
- AMES, Barry; KECK, Margaret E. The politics of sustainable development: environmental policy making in four Brazilian states. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, Miami, v. 39, n. 4, p. 1-40, 1998.
- BARROS, Antônio Teixeira de. Política partidária e meio ambiente: a adesão dos partidos políticos brasileiros à agenda verde. **Opinião Pública**, Campinas, v. 21, n. 3, p. 693-733, dez. 2015.
- BORINELLI, Benilson. (org.). **Política ambiental no estado do Paraná**: contribuições para o estudo de sua origem e trajetória. Londrina: Eduel, 2016.
- BRAGA, Sérgio; FRANÇA, Andressa Silverio. Produção legal e relação entre executivo e legislativo no Paraná (1999-2002). In: PERISSINOTTO, M. et al. (orgs.). **Quem governa?** Um estudo das elites políticas do Paraná. Curitiba: UFPR, 2007. p. 220-225.
- CALDWELL, Lynton K. Environmental policy as a political problem. **Review of Policy Research**, Washington, v. 12, n. 3-4, p. 104-117, 1993.
- CASTREE, N. Neoliberalising nature: the logics of deregulation and reregulation. **Environment and Planning A**, v. 40, n. 1, p. 131-152, 2008.
- DEUBEL, André-Noël Roth. **Políticas públicas**. Formulación, interpretación y evaluación. Bogotá: Aurora, 2007.
- DUIT, Andreas; FEINDT, Peter. H.; MEADOWCROFT, James. Greening Leviathan: the rise of the environmental state? **Environmental Politics**, v. 25, n. 1, p. 1-23, set. 2016.

- FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. Mudança constitucional, desempenho do legislativo e consolidação institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 10, n. 29, p. 175-200, 1995.
- GALLASSI, Juliana N. **O desmantelamento como estratégia**: a desregulamentação ambiental no estado do Paraná (2010-2017). 2018. Dissertação (Mestrado em Administração) - Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, PR, Brasil, 2018.
- GARCIA, Douglas A.; GARCIA, Júlio C. Panorama do retrocesso ambiental nos projetos de lei da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná - Brasil. **Contribuciones a las Ciencias Sociales**, Málaga, n. 1, p. 1-15, jan./mar. 2016.
- GARCIA, Euclides Lucas. Oposição na Alep é quase nula. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 22 maio 2011. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/oposicao-na-alep-e-quase-nula-4qqxs6u85wb206moe0a4a-db2m/> Acesso em: 25 fev. 2018.
- GOLDBLATT, David. **Teoria social e ambiente**. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.
- IANONI, Marcus. Para uma abordagem ampliada das coalizões. **Sinais Sociais**, Rio de Janeiro, v.11, n. 33, p. 131-201, jan.-abr. 2017.
- JESSOP, Bob. Territory, politics, governance and multispatial metagovernance. **Territory, Politics, Governance**, v. 4, n. 1, p. 8-32, 2016a.
- JESSOP, Bob. **The State**: past, present, future. Cambridge: Polity Press, 2016b.
- KELSO, Mark. The President as legislative leader: the use of veto power in environmental policy making. **Congress & The Presidency**, v. 46, n. 1, p. 135-158, 2019.
- KRAFT, Michael E.; KAMIENIECKI, Sheldon. Analyzing the role of business in environmental policy. *In*: KRAFT, M. E.; KAMIENIECKI, S. (eds.). **Business and environmental policy**: corporate interests in the American political system. Cambridge: MIT Press, 2007. p. 3-31.
- LAMEIRÃO, Camila. A elite da política paranaense: composição, lógicas de recrutamento e valores democráticos. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 239-244, nov. 2008.
- LAYZER, Judith. Deep freeze: how business has shaped the global warming debate in Congress. *In*: KRAFT, M. E.; KAMIENIECKI, S. (eds.). **Business and environmental policy**: corporate interests in the American political system. Cambridge: MIT Press, 2007. p. 93-125.

- LAYRARGUES, Philippe P. Antiecológismo no Brasil: reflexões ecopolíticas sobre o modelo de desenvolvimentismo-extrativista-predatório e a desregulação ambiental pública. In: OLIVEIRA, M. M. D. et al. **Cidadania, meio ambiente e sustentabilidade**. Caxias do Sul: EDUCS, 2017. p. 325-356.
- LEE, Jongkon. Environmental legislative standstill and bureaucratic politics in the USA. **Policy Studies**, v. 35, n. 1, p. 40-58, 2014.
- LIMA JÚNIOR, Olavo B. **Partidos políticos brasileiros: 1945-1964**. Rio de Janeiro: Graal, 1983.
- LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos – CEBRAP**, São Paulo, n. 76, p.17-41, 2006.
- MENDONÇA, Sônia R. Estado e hegemonia do agronegócio no Brasil. **Revista História & Perspectivas**, Uberlândia, v. 1, n. 32/33, 2005.
- OFFE, Claus. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- OLIVEIRA, Jessica Eloisa. **Gasto ambiental no estado do Paraná: um estudo sobre a influência de fatores políticos no ciclo orçamentário**. 2016. Dissertação (Mestrado em Administração) - Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, PR, Brasil, 2016.
- OLIVEIRA, Ricardo. C. Famílias, poder e riqueza. Redes políticas no Paraná em 2007. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 9, n. 18, p. 150-169, jun./dez. 2007.
- PADIS, Pedro C. **Formação de uma economia periférica: o caso do Paraná**. Curitiba: IPARDES, 2006.
- PARANÁ. **Projeto de Lei nº 592 de 26 de outubro de 2009**. Disciplina a compensação da reserva legal dentro da faixa de 5 km (cinco quilômetros) em cada margem dos rios que compõe os corredores da biodiversidade. Curitiba, PR: Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, 2009. Disponível em: <http://portal.assembleia.pr.leg.br/index.php/pesquisa-legislativa/proposicao?idProposicao=17468>. Acesso em: 20 jan. 2018.
- PARANÁ. **Regimento interno da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná**. Curitiba, PR: Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, 2011a. Disponível em: http://www.alep.pr.gov.br/transparencia/wp-content/uploads/2012/10/regimentointerno_consolidado2.pdf. Acesso em: 20 set. 2017.

- PARANÁ. **Lei n. 16.939 de 3 de novembro de 2011**. Assegura aos proprietários rurais o direito de explorar economicamente a madeira de árvores nativas vítimas de causas naturais (ventos, tempestades, raios). Curitiba, PR: Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, 2011b. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAtto=61892&indice=3&totalRegistros=261&anoSpan=2013&anoSelecionado=2011&mesSelecionado=0&isPaginado=true>. Acesso em: 22 abr. 2020.
- PARANÁ. Agência de Notícia do Paraná. **O Agronegócio é responsável por 77% das exportações**. 23 jan. 2020a. Disponível em: <https://www.agricultura.pr.gov.br/Noticia/Agronegocio-e-responsavel-por-77-das-exportacoes-do-Parana>. Acesso em: 23 abr. 2021.
- PARANÁ. Agência de Notícia do Paraná. **Agronegócio é responsável por 33,9% do PIB paranaense**. 20 mar. 2020b. Disponível em: <https://www.ipardes.pr.gov.br/Noticia/Agronegocio-e-responsavel-por-339-do-PIB-paranaense>. Acesso em: 23 abr. 2021.
- PARANÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. **Pesquisa legislativa**. s.d. Disponível em: <http://portal.assembleia.pr.leg.br/index.php/pesquisa-legislativa/proposicao>. Acesso em: 21 jan. 2017.
- PAULA, Júlio Cesar G. Fundamentos da atividade legislativa no nível subnacional brasileiro: microinstituições e percepções em doze Estados da Federação. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 17, n. 28, p. 11-51, jul./dez. 2015.
- APAVE - Associação dos Protetores de Áreas Verdes de Curitiba e Região Metropolitana et al. Pedido de Intervenção Federal nos órgãos ambientais do estado do Paraná. Curitiba, PR. 05 de abril de 2018. [44p.] Disponível em: <https://contraponto.jor.br/wp-content/uploads/2018/04/PEDIDO-DE-INTERVEN%C3%87%C3%83O.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2020.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 45-67, jun. 2000.
- PERISSINOTTO, Renato M.; COSTA, Luiz D. O perfil dos parlamentares paranaenses: gênero, religião e classe (1995-2002). In: PERISSINOTTO, M. et al. (orgs.). **Quem governa?** Um estudo das elites políticas do Paraná. Curitiba: UFPR, 2007. p. 69-91.

- PINTO, Nelson Guilherme M.; LOPES, Mygre M.; CORONEL, Daniel A. Análise da degradação ambiental nos municípios e Mesorregiões do estado do Paraná. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v. 35, n. 126, p. 191-206, jan./jun. 2014.
- RABE, Barry G.; MUNDO, Philip H. Business influence in state-level environmental policy. In: KRAFT, M. E.; KAMIENIECKI, S. (eds.). **Business and environmental policy**: corporate interests in the American political system. Cambridge: MIT Press, 2007. p. 265-297.
- REQUIÃO, Glauco M. **Da oposição à institucionalização**: o papel da CCJ no processo decisório da 16ª Legislatura da Assembleia Legislativa do Paraná (2007-2011). 2011. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Centro de Ciências Humanas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, Brasil, 2011.
- SILVA, Rafael S.; ARAÚJO, Suely Mara Vaz G. Ainda vale a pena legislar: a atuação dos *agenda holders* no Congresso Brasileiro. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 19-50, dez. 2013.
- TAROUÇO, Gabriela S.; MADEIRA, Rafael M. Os partidos brasileiros segundo seus estudiosos: análise de um *expert survey*. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, n.15, v. 1, p. e24-e39, 2015.
- TOMIO, Fabricio Ricardo L.; RICCI, Paolo. Seis décadas de processo legislativo estadual: processo decisório e relações executivo/legislativo nos estados (1951-2010). **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 13, n. 21, p. 59-107, jan./jun. 2012.
- VALENCIANO, Tiago; SILVA, Rafael Egídio L. Famílias no poder e no espaço: quem, onde e como o nepotismo se mantém na política paranaense. In: OLIVEIRA, R. C. (org.). **Estado, classe dominante e parentesco no Paraná**. Curitiba: Nova Letra, 2015. p. 357-376.

Na esteira de produção da política ambiental: faces da seletividade estatal no processo legislativo subnacional brasileiro

Resumo: Neste artigo analisamos a seletividade estatal na formação da agenda e no processo legislativo de projetos de lei ambientais em duas legislaturas do estado do Paraná, entre 2007 e 2014. Com base quali-quantitativa, investigamos as características e a tramitação de 180 projetos ambientais considerando o partido proponente, o espectro ideológico e o papel do Poder Executivo. Os achados apontam que, apesar da forte capacidade de influência do Executivo sob o Legislativo, este assume maior autonomia na sua agenda e impõe derrotas àquele, conforme as relações de forças e os temas ambientais em jogo. A pouca atenção dada ao processo legislativo tem obscurecido a sua posição crítica e estratégica na seletividade da política ambiental. O Legislativo tem um papel importante na legitimação das ações do Executivo, ao mesmo tempo em que barra projetos e extingue leis que ameacem setores econômicos hegemônicos.

Palavras-chave: política ambiental, seletividade, processo e agenda do Legislativo, Poder Executivo, Paraná.

In the wake of environmental policymaking: state selectivity in the Brazilian subnational legislative process

Abstract: In this article we analyze state selectivity in environmental agenda setting and legislative process in the State of Paraná, over the course of two four-year legislative sessions, between 2007 and 2014. On the basis of a qualitative-quantitative approach, we investigated the characteristics and proceedings of 180 environmental bills. The analysis looked at the party of the proponent, its ideological identification and the role of the executive branch in the legislative process. The findings indicate that, despite the executive's strong ability to influence the legislature, the latter assumes greater autonomy in its agenda and imposes defeats on the former, depending on the power relations and environmental issues at stake. The little attention given to the legislative process has obscured its critical and strategic position in the selectivity of environmental policy. The legislature plays an important role in legitimizing the executive's actions while barring projects and extinguishing laws that threaten hegemonic economic sectors.

Keywords: environmental policy, selectivity, Legislative process and agenda, Executive power, Paraná.

Tras la producción de políticas ambientales: aspectos de la selectividad estatal en el proceso legislativo subnacional brasileño

Resumen: En este artículo, analizamos la selectividad estatal en la fijación de la agenda y en el proceso legislativo de los proyectos de ley ambientales en dos legislaturas del estado de Paraná, entre 2007 y 2014. Con base cualitativa y cuantitativa, investigamos las características y el procesamiento de 180 proyectos de ley ambientales, considerando el partido político proponente, el espectro ideológico y el rol del Poder Ejecutivo. Los hallazgos indican que, a pesar de la fuerte capacidad de influencia del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo, este último asume mayor autonomía en su agenda e impone derrotas al primero, dependiendo del equilibrio de fuerzas y de los temas ambientales en juego. La poca atención prestada al proceso legislativo contribuye a ocultar su posición crítica y estratégica en la selectividad de la política ambiental. El Poder Legislativo juega un papel importante en la legitimación de las acciones del Ejecutivo, al tiempo que bloquea proyectos y extingue leyes que amenazan a los sectores económicos hegemónicos.

Palabras clave: política ambiental, selectividad, proceso legislativo y agenda, Poder Ejecutivo, Paraná.

Submetido em 02 de março de 2022

Aprovado em 10 de janeiro 2023