

Análise da atividade da Assembleia Legislativa do Paraná em relação a sustentabilidade e meio ambiente

**Thays Tureck Rodrigues¹
Cleverson Vitorio Andreoli²**

Resumo: A pressão sobre os recursos planetários pela humanidade causa profundas modificações no ambiente. A sociedade em conjunto de seus representantes precisa criar mecanismos para mitigar impactos buscando conservação do ambiente através da adoção de prática sustentável. O poder legislativo, uma das principais instituições políticas, desempenha o importante papel na sociedade de representar os interesses dos cidadãos através da produção de leis que definem políticas públicas. O objetivo deste trabalho é analisar a atuação da Assembleia Legislativa do Paraná referente a legislação ambiental e a sustentabilidade. Esta pesquisa identificou todas as proposições, nos últimos 10 anos referente à legislação ambiental e sustentabilidade e avaliou suas tramitações. E no período de 2008 a 2018, sancionou 26% das proposições tramitadas. Entre outros, mostrou a forte influência do poder executivo sobre o legislativo, tanto na proposição de novas leis como na efetividade de aprovação dos projetos apresentados.

Palavras Chave: Regulamentação Ambiental, Sociedade, Sustentabilidade, atividade legislativa, governança.

Analysis of the activity of the Legislative Assembly of Paraná in relation to sustainability and environment

Abstract: The pressure on planetary resources arising from the appropriation of natural resources by humanity causes profound changes in the environment. Society together with its representatives need to create mechanisms to mitigate impacts seeking environmental conservation through sustainable practices. The legislative power, one of the main political institutions, plays the important role in society of representing citizens' interests through the production of laws that define public policies. The objective of this work is to analyze the performance of the Legislative Assembly of Paraná related to environmental legislation and sustainability. This research identified all propositions in the last 10 years regarding environmental legislation and sustainability and evaluated its procedures. And in the period from 2008 to 2018, it sanctioned 26% of the proposals processed. It showed the strong influence of the executive branch on the legislature, both in proposing new laws and on the effectiveness of approval of the projects presented.

Keywords: Environmental Regulations, Society, Sustainability, legislative activity, governance.

Submetido em 09.12.2019; aprovado em 15.08.2020

¹ Comissionado - administração - na Assembleia Legislativa do Estado de Paraná (PR); Mestrado em Governança e Sustentabilidade no ISAE - Instituto Superior de Administração e Economia do Mercosul; e-mail thaystureck@hotmail.com

² Doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento na Universidade Federal do Paraná; Professor no mestrado profissional em Governança e Sustentabilidade do ISAE, consultor da empresa de consultoria ambiental Andreoli Engenheiros Associados, e-mail cleveson@andreoliambiental.com.br

1 Introdução

No início da era do Antropoceno em qual vivemos, onde as ações dos homens sobrecarregam o processo de mudança global do planeta, a partir do final do século XIII e é agravado a partir dos meados do século XX, onde os humanos exercem imensa pressão sobre os ciclos naturais no planeta, como os ciclos bioquímicos, por exemplo o do carbono e hidrogênio (VEIGA, 2017). O Avanço da governança ambiental e a busca pelo desenvolvimento sustentável estão em tentar permitir o estancamento do consumo planetário. Há praticamente um consenso mundial de que o desenvolvimento sustentável, que ganha destaque em todas as nações, possa representar a forma mais eficaz da busca do necessário equilíbrio ambiental (LI; JI; ZHANG, 2018 pg2).

A Sociedade civil atuando em conjunto com seus representantes pode desempenhar um importante papel para criar mecanismos de preservação, buscar melhorias na utilização de recursos naturais, fiscalizar o cumprimento de leis ambientais e buscar o desenvolvimento humano visando minimizar os impactos ambientais de forma sustentável (IRVING; OLIVEIRA, 2012).

É a partir desta perspectiva que o poder legislativo, uma das principais instituições políticas, torna-se destaque ao desempenhar seu importante papel na sociedade, que “em uma democracia representa o interesse de seus cidadãos” e por suas funções específicas de “elaboração de leis, discussão e aprovação de orçamentos, além da fiscalização das ações do executivo”, tornando-se responsável por ações “voltadas para a melhoria das condições de vida da população de distintas regiões” (CILLI; SILVA, 2015 pg.7). Os autores Vieira e Batista (2018) também salientam que “o poder Legislativo tem como funções básicas em uma democracia moderna: representar os interesses da população e a produção de leis que definiram as políticas públicas do Estado” (CILLI; SILVA, 2015 pg.2).

A Constituição Federal de 1988 determina que cada ente federativo tem seus deveres e responsabilidades para proteger e preservar a natureza, e como bem destaca Garcia e Garcia (2016 pg. 2) “cabe a Assembleia Legislativa paranaense a criação e edição de leis no âmbito estadual, sendo desta forma responsável por observar os preceitos constitucionais estabelecidos frente às referidas inovações ou modificações”. O que leva à seguinte questão de pesquisa: qual o grau de aderência dos procedimentos da Assembleia Legislativa do Paraná referente a legislação ambiental e a sustentabilidade?

Para responder a tal questionamento este estudo busca analisar quais os procedimentos que a Assembleia Legislativa do Paraná (ALEP) têm realizado para proteção ao meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável no estado do Paraná, já que “os grandes desafios dos agentes públicos nas atividades de proteção ao meio ambiente está o adequado exercício da competência legislativa” (FIGUEIRÓ; COLAU, 2014 pg.256). A

pesquisa descreve quais são os procedimentos e como estão sendo indicadas e tramitadas nas proposições apontadas pelos Deputados Estaduais da Casa de Leis paranaense.

2 Responsabilidade legislativa estadual

Segundo a constituição brasileira de 1988 a legislação ambiental tem competência concorrente, o que determina que a união, estados e municípios tem o poder de legislar. Cabe aos órgãos legislativos estaduais a competência de legislar sobre as particularidades das necessidades de seus territórios sobre meio ambiente e sustentabilidade. Em 1988 com a promulgação da Constituição Federal, houve um alinhamento normativo de todas as leis existentes até então sobre o meio ambiente. E no artigo 225 da CF/88 ficou fundamentada a atuação de prevenção e recuperação do meio ambiente, definindo que:

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

A Lei Complementar 140/2011, vem regular e resolver as questões institucionais estabelecendo a “cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora”. Para o alcance dos seus objetivos a Lei estabelece a possibilidade de atuação supletiva ou subsidiária entre os entes federativos e define ações administrativas de cada ente. A Lei 140/2011 foi um importante avanço na caracterização das atribuições de licenciamento ambiental, no compartilhamento de responsabilidades federativas e fornece diretrizes para a descentralização da gestão, de forma qualificada e com transparência de informações, resultando na manutenção da capacidade de suporte e melhor conservação do meio ambiente natural.

O artigo 24 da CF/88, especifica a que a competência de legislar sobre a matéria ambiental está partilhada de forma concorrente entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A União estabelece normas gerais, e aos Estados exercerão a competência legislativa plena para atender às suas peculiaridades. Os Estados têm a prerrogativa de estabelecer suas próprias regulações e normas de proteção ao meio ambiente, propiciando assim o objeto da tutela com proximidade e a efetividade da proteção ambiental. Conforme destacado por Garcia e Garcia (2016 pg. 2) “cabe à Assembleia Legislativa paranaense a criação e edição de leis no âmbito estadual, sendo desta forma responsável por observar os preceitos constitucionais estabelecidos frente às referidas inovações ou modificações”.

A partir da exposição de normas e funções que regem o poder legislativo, é interessante entender como ocorrem os processos e tramitações internas de uma Casa Legislativa.

3 Tramitação e processo legislativo

Processo legislativo é um conjunto de atos coordenados tendo em vista à criação de normas e regulamentos, tais como iniciativas legislativas ou proposições de lei, emenda de votação, sanção, veto, promulgação e publicação. Em que a “iniciativa legislativa é, em termos simples, a faculdade que se atribui a alguém ou a algum órgão para apresentar projetos de lei ao Legislativo” (SILVA, 2014 pg. 529), ou seja, é um feito que coloca em movimento o processo legislativo.

A discussão, debates e votação das matérias legislativas é uma ação coletiva nas casas legislativas, normalmente precedidas de estudos e pareceres de comissões técnicas. “Todas essas decisões e não decisões, discussões e votações, promulgações e arquivamentos, respeitam uma teia de procedimentos fiscalizadores, processos jurídicos e padrões burocráticos determinados em grande parte pelo texto Constitucional” (MELO; TOMIO, 2017).

Os processos legislativos seguem um rito interno em ambientes legislativos. Todo o funcionamento da Assembleia Legislativa é determinado pelo seu Regimento Interno (RI), as iniciativas de proposições de lei de matéria ambiental também seguem ritos preestabelecidos neste regimento.

Segundo Cabral e Silva (2018) no início das propostas legislativas são encaminhadas as comissões para análise do mérito, podendo passar por várias comissões dependendo do assunto que trata a proposição. Na Assembleia Legislativa também observa-se este mesmo movimento, e se tratando de matéria ambiental constantemente as proposições são apreciadas por várias comissões.

Silva e Cabral (2018 pg. 64), destacam que no Brasil “o Executivo propõe mais legislações de tipo econômico e administrativo, enquanto que o Legislativo propõe mais em matérias de tipo social”. Segundo Vieira e Batista (2018), no âmbito nacional, o Executivo é grande formulador de políticas públicas, porém estudos apontam que este quadro vem mudando e demonstram que há um aumento significativo na formação de legislação por parte dos parlamentares. Analisando as proposições na área ambiental da Assembleia Legislativa do Paraná (ALEP) o quadro é bem evidente que majoritariamente as indicações de proposições são de iniciativas dos parlamentares, mais se analisarmos indicação ente a ente, observamos que Executivo também tem um número relevante de apresentações de proposições. As propostas de políticas públicas também podem ocorrer através de iniciativas

populares, desde que respeitado o rito determinado pela Constituição Estadual do Paraná, art. 67, e Regimento Interno da ALEP art. 165 (pg. 85 e 86).

No entanto, no que tange à tramitação dos projetos de lei do Poder Executivo na ALEP, vimos que o Poder Legislativo busca participar da construção da agenda legislativa do governador por meio da apresentação de emendas. (FERREIRA; MORAES, 2018 pg. 57).

Quando apresentada uma proposição à Casa de leis essa passa por discussões, modificações e alterações, pois cada item destacado da proposição pode ter diferentes posicionamentos dentre os políticos. As comissões parlamentares passam a ter um importante trabalho de condução das discussões com a sociedade civil, e onde os parlamentares “testam a constitucionalidade das leis, e ainda contribuem com novas alternativas aos projetos em formas de emendas ao texto” (FERREIRA; MORAES, 2018).

Um ator importante nas comissões temáticas é o relator. Cabe ao relator de uma comissão analisar constitucionalmente um projeto de lei e determinar tecnicamente seu mérito, favorável ou contrário, que será decisivo para o trâmite de um projeto no processo legislativo. Ferreira e Moraes (2018), fazem uma crítica quanto a fragilidade das comissões na ALEP, acreditando que não há paridade na distribuição de relatoria entre as bases parlamentares. E afirmam que o líder de governo é o parlamentar que mais participa da formação de agenda, defendendo sempre o Poder Executivo dentro da ALEP, pois seu status lhe garante recursos institucionais mais equipados que os demais parlamentares.

As comissões técnicas sofrem também a atuação de grupos de pressão, durante a formulação de políticas públicas, na fase em que são discutidas as alternativas para o problema de domínio dos poderes executivo e legislativo. A pressão política dos grupos de interesse pode traduzir-se em sucesso ou insucesso. As situações de insucesso, que segundo Silva e Cabral (2018), ocorrem em menor escala, e demonstram que mesmo quando grupos detêm recursos financeiro, humanos e habilidades para alcançar resultados políticos concretos, nem sempre significa influência. É circunstancialmente a posição defendida pelo grupo de pressão, podem não encontrar receptividade pelas comissões, pelos agentes políticos ou em plenário.

Silva e Cabral (2018), informam que em regra os projetos de leis na área ambiental que apresentam mais taxa de sucesso são de preponderância do Executivo, uma vez que a tramitação de projetos de lei em matéria ambiental normalmente ultrapassa uma legislatura. “Os projetos propostos pelos deputados geralmente têm tramitação mais lenta que as propostas do Executivo, que dispõe de maioria de apoio a suas demandas e utiliza o pedido de urgência com frequência”. (SILVA; CABRAL, 2018 pg. 67), na ALEP os pedidos de tramitações com regime de urgência enviados pelo poder Executivo, devem seguir as determinações do art. 217 do RI da ALEP.

A pesquisa de Melo e Tomio (2017), compara projetos de Leis produzidos sob diferentes períodos constitucionais e regimes políticos entre 1963 e 2015, no Paraná. Seguindo o cenário de parlamentos mundiais, em regra aproximadamente 90% das propostas aprovadas são do governo. O destaque da pesquisa apresentou a taxa de sucesso em aprovação de projetos de lei pelo poder Executivo, quase nunca inferior a 80%, enquanto que o Legislativo evidencia relativa dificuldade apresentando média de 45% taxa de sucesso, independente do “tipo de governo”, ao longo do período estudado, demonstrando que no Paraná segue esse padrão de alta governabilidade do executivo.

Para Bem e Delduque (2018) em uma análise sobre os mecanismos de políticas públicas, indicam que a produção legislativa é maior no primeiro ano de mandato dos legisladores, provavelmente pela a intenção de dar respostas rápidas aos eleitorados e cumprir suas promessas de campanha. Nos anos eleitorais essa produtividade cai muito devida a atenção dos parlamentares estar prioritariamente voltada para a busca da reeleição, ou em dar apoio a correligionários de outras esferas do poder.

Muitas vezes projetos de lei não entram em pauta para votação em plenário ou em comissão porque ficam na dependência de espaço na agenda para sua análise, e o espaço não é liberado não por tempo, mais por não ter apoio político para que sua tramitação seja considerada prioritária para seu relator ou para os membros do colegiado. Nosso sistema político também traz a dificuldade de muitas vezes a agenda legislativa ser controlada pelo Poder Executivo, fazendo com que boa parte das proposições convertidas em lei venham de órgãos do Executivo (SACHSIDA, 2018).

Silva e Cabral (2018), aponta que em anos eleitorais os parlamentares se interessam menos por atividades legislativas, devido a estarem envolvidos com atividades de campanhas políticas, diminuindo a produção legal visivelmente. E referente à regulação ambiental nos dois países:

os deputados participam alterando as propostas originais de legislação ambiental e aprovam, geralmente, por votação unânime. No entanto, isso não significa que não existam conflitos de interesses ou diferenças de pontos de vista a respeito da matéria. Esses conflitos são observados em casos que aparecem dissidências no momento da votação, destaques de pontos específicos para votação em separado e votação nominal..., o que expõe o posicionamento individual dos legisladores e partidário a respeito do assunto tratado (SILVA; CABRAL, 2018 pg. 76).

Uma vez observada a legislação e tramitações do poder legislativo estadual, e com o foco deste artigo na legislação ambiental e sustentabilidade, trata de conceitos importantes para tal.

4 Governança ambiental e desenvolvimento sustentável e sustentabilidade

Governança Ambiental é entendida como pré-requisito para alcançar o uso sustentável dos recursos naturais e ambientais, atuando através de uma gestão eficaz e baseada na legislação ambiental. Sendo pré-requisito para a obtenção de equilíbrio suficiente entre o meio ambiente e o desenvolvimento (DARHAMSYAH, 2019).

Para Loppolo, et al. (2016) a Governança Ambiental tem o papel de gestora dos recursos naturais, assumindo a função de planejador para atingir das metas ambientais, e produzir resultados políticos concretos usando estas metas. Na verdade, a governança ambiental é implementada como uma tarefa integrada, ligada e visando a melhoria das condições socioeconômicas de um território, coma ideia de integração e sustentabilidade. E Governança Ambiental tem de ser flexível, mas também deve ser capaz de compreender e fazer uso dos conjuntos de dados ambientais disponíveis, além de ter que ser capaz de planejar perspectivas sustentáveis, identificando as dependências entre os setores, avaliando vários aspectos da sustentabilidade e ser capaz de gerar cenários alternativos e construção de estratégias para a implementação (LOPPOLO, et al., 2016).

A governança ambiental brasileira baseia-se no sistema de licenciamento, Atuação do Ministério Público, na atuação de organizações não governamentais, comitês, concelhos, e lideranças políticas com suas influências no processo decisório, e por fim na atitude do cidadão como consumidor sustentável. “O crescimento econômico sempre dominou a condução da formulação de políticas públicas, assim como influenciou o comportamento da sociedade brasileira quanto ao seu padrão de consumo e de relação com a natureza” (CÂMARA, 2013 pg. 141).

Ferreira (2019 pg. 4), afirma que desenvolvimento sustentável está associado ao conceito de necessidades básicas dos pobres e da limitação dos recursos naturais. “Esses dois conceitos, juntamente com o conceito de desenvolvimento econômico, convergem para o desenvolvimento sustentável, com a finalidade de erradicar a pobreza, de reduzir a poluição ambiental e o desperdício no uso de recursos”. Ou seja, o termo desenvolvimento sustentável está vinculado às dimensões ambiental, social e econômica.

O conceito de sustentabilidade significa respeito às limitações de cada bioma e às necessidades das gerações presentes e futuras (FERREIRA, 2019). Com o propósito de atender a esses requisitos as Instituições Públicas e a sociedade como um todo devem se atentar ao tripé da sustentabilidade: econômico, social e ambiental.

Na visão de Keller e Zhang (2017) o desenvolvimento ambiental sustentável só pode ser alcançado através da proteção do sistema ambiente visando manter o equilíbrio entre a velocidade de desenvolvimento utilizando recursos naturais permitindo a própria recuperação e regeneração do meio ambiente. Outro mecanismo é buscar a restauração do ambiente

natural como forma de remediação para fortalecer e melhorar a qualidade ecológica, visando então o desenvolvimento sustentável.

Após apontamentos dos conceitos de políticas públicas, governança ambiental e sustentabilidade na esfera mundial, é importante lembrar que a aplicação e realização de todos estes conceitos em prol de benefícios para o meio ambiente e para a sociedade resultam em custos. A implementação da legislação ambiental, tem um custo que muitas vezes é deixado de lado e não analisado, mais é de extrema importância considera sua representatividade econômica, para criação e implementação de regulação. Muitas vezes as políticas ambientais não atingem potencial pleno, por não realizarem análises de custo-efetividade dos resultados da política, antes ou depois do processo, o que dificulta a avaliação do sucesso ou da falha, ou falta de metas claras e mensuráveis (ONU, 2019).

A *Regulatory Impact Analysis* (RIA) é uma ferramenta de apoio no processo de tomada de decisão, que informa como regulamentar e alcançar metas de políticas públicas, assegurando um processo sistemático e rigoroso de identificação e avaliação dos potenciais impactos das ações governamentais sobre fatores econômicos, e despesa de valores sociais e ambientais. É empreendida na quantificação da custos e benefícios esperados de uma medida regulamentar, sobre a avaliação da eficácia da medida em atingir os seus objetivos políticos e determinar se existem abordagens alternativas superiores disponíveis aos governos. No Processo decisório a RIA complementa-se a outros mecanismos da polícia, como a consulta pública, para desenvolver uma melhor compreensão do impacto provável ou apontar opções regulamentares, e comunica essas informações aos decisores políticos (SMITH; ERBACCI; KAUFFMANN, 2016).

A análise de Li, Ji e Zhang (2018) mostra que as normas ambientais trazem efeitos positivos e negativos para os resultados econômicos. De um lado, o aumento da intensidade da regulamentação ambiental pode reduzir o investimento, e tem um efeito inibitório sobre o crescimento dos resultados econômicos. Por outro lado, o aumento da intensidade da regulação ambiental também pode melhorar a produtividade e impõe um efeito promotor do crescimento dos resultados econômicos. O impacto final da regulamentação ambiental nos resultados econômicos depende da comparação destes dois efeitos. Portanto, a regulação ambiental adequada ajuda a alcançar um crescimento sustentável.

5 Metodologia

Este trabalho foi realizado com visão epistemológica pós-positivista conforme adaptado de Guba, Lynham e Lincoln (2018), por meio de um estudo exploratório, descritivo, na busca de conhecer as questões que envolvem a formação de regulamentações ambientais paranaense. Para tal, serviram como unidade de análise as iniciativas legislativas estaduais propostas pelos deputados que foram apresentados à ALEP nos últimos 10 anos.

A pesquisa documental (BOWEN, 2009) de levantamento de informações ocorreu no banco de dados coletados no sítio eletrônico da Assembleia Legislativa do Paraná (<http://www.alep.pr.gov.br/>), consultados no recorte temporal de janeiro de 2008 a dezembro de 2018, visando identificar as produções mais atualizadas da ALEP. Para a captura das proposições legislativas apresentadas por parlamentares e de iniciativa do Poder Executivo, levaram-se em conta os critérios de inclusão no sistema da ALEP as propostas elencadas nas temáticas meio ambiente e sustentabilidade.

O levantamento das proposições indicadas no sistema da ALEP foi realizado no site oficial da Assembleia Legislativa, com a pré-seleção de dados determinados como: meio ambiente e sustentabilidade, para que essa seleção esteja como definida pela própria Casa de Leis, e seus técnicos, ao alimentar seu banco de dados.

A partir deste levantamento foram geradas informações e realizadas análises dos procedimentos internos da ALEP e dos resultados das tramitações das propostas de leis apresentadas.

Foi utilizado como base o método que os autores Vieira e Batista (2018) desenvolveram em seu estudo, de análise das contribuições dos parlamentares federais no processo de formação da agenda política legislativa na Câmara dos Deputados, entre os anos de 1995 a 2014, com as necessárias adaptações. Como o banco de dados era muito amplo estes autores utilizaram uma amostra de 15% proposições aprovadas, rejeitadas ou em fase de apreciação que consistia em projetos de Lei (PL), projetos de lei complementar (PLP) e projetos de emenda à Constituição (PEC). No presente trabalho o método foi adaptado para analisar todas as proposições inseridas no sistema na ALEP, referente ao tema de meio ambiente e sustentabilidade entre os anos de 2008 e 2018.

A partir do banco de dados levantado dos processos tramitados e implantados no sistema da ALEP, foi realizada uma classificação ou codificação das iniciativas legislativas. Com o uso do software Excel foi apresentado por intermédio de gráfico a quantidade de proposições cadastradas e quantas destas se tornaram efetivamente Leis sancionadas em benefício do Estado do Paraná.

Com a ajuda do software *Minitab 18* foram gerados gráficos para análise e tratamento dos dados. Apresentando a distribuição das proposições ano a ano; outro gráfico apontando qual a posição destes processos - em março de 2019, data em que o banco de dados foi levantado, pois muitos ainda estão em andamento, podendo ser alterado no sistema a qualquer momento. Também foram geradas tabelas, demonstrando as distribuições das proposições por autores, parlamentar ou órgão, que os apresentaram. E outra tabela com o apontamento dos autores e suas respectivas leis sancionadas.

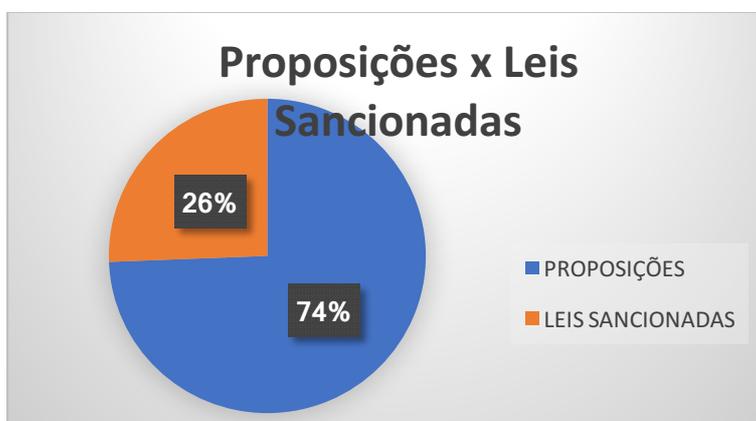
6 Resultados e discussões

Há necessidade de entender a motivação do dinamismo dos legisladores e reconhecer suas atuações que os envolvem na questão ambiental relacionadas com a lógica da ação legislativas. Verificar as proposições de lei relativas ao meio ambiente que tramitaram nos últimos 10 anos na Assembleia Legislativa do Paraná, tem a intenção de perceber o envolvimento dos legisladores com essa temática, porém esta análise pode apresentar algumas dificuldades já que propostas políticas nem sempre são direcionadas a uma só matérias. “Leis voltadas para atividades industriais ou para a estruturação da vida urbana, por exemplo, podem ter forte impacto sobre o meio ambiente sem que sejam definidas estritamente como políticas ambientais. (SILVA; CABRAL, 2018 pg. 59).

Foi levantado um banco de dados no site da ALEP (<http://www.alep.pr.gov.br/>), que consistiu num total de 207 proposições apresentadas na matéria de meio ambiente e sustentabilidade, no período de 2008 a março de 2019.

O resultado pode ser observado no gráfico 01, apresentado abaixo que mostra o total de proposições sobre a temática de meio ambiente e sustentabilidade, cadastradas no sistema da ALEP:

Gráfico 01 - Proporção de Leis Sancionadas em relação as propostas de Leis apresentadas.



Fonte: autor

O gráfico 01 – Proporções de Leis Sancionadas, aponta a porcentagem de leis sancionadas na matéria ambiental nos últimos 10 anos, do total de 207 proposições apresentadas pelos deputados e Poder Executivo, somente 41 se tornaram leis sancionadas, ou seja, um aproveitamento de 26% do que foi proposto.

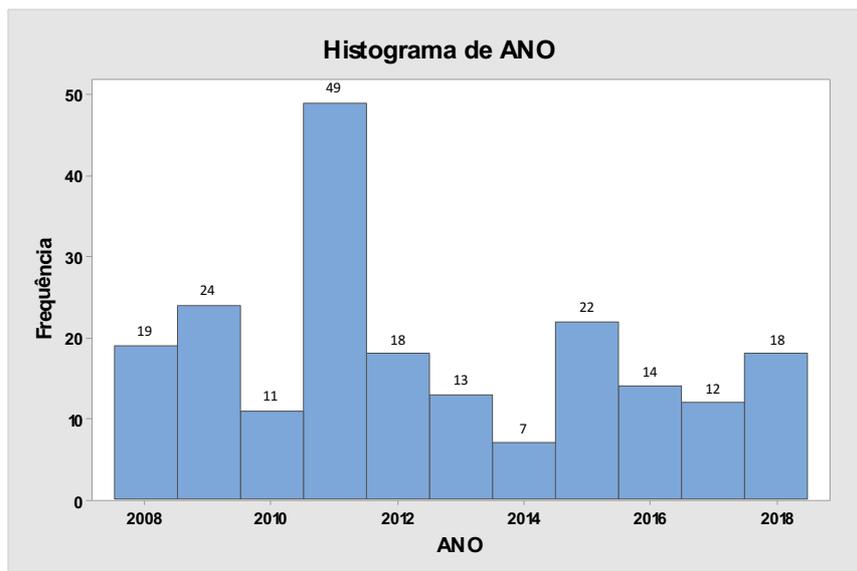
O gráfico 02 apresenta, na página seguinte, a quantidade de proposições na matéria ambiental, apresentadas por ano.

Observa-se que o ano de 2011 houve uma quantidade expressiva de apresentação de proposições, maior que os demais anos. Este fato ocorreu provavelmente, porque no ano

de 2011 foi início de legislatura, e como destacado por Bem e Delduque (2018) no referencial teórico, no primeiro ano de mandato os legisladores tendem apresentar uma maior produção, pela intenção de dar respostas ao seu eleitorado e cumprir promessas de campanha. O outro período de início de legislatura que está dentro do intervalo analisado nesta pesquisa (2008 à 2018) é 2015 neste ano vemos que ele também teve um número alto de proposições, não tão expressivo como 2011, mais ainda sim acima da média dos demais anos.

O ano de 2014, final de legislatura foi o menos produtivo com apenas 7 proposições, bem como o ano de 2010 que também não foi muito representativo. Neste caso Bem e Delduque (2018) apontam que em anos eleitorais a produtividade cai, devida a atenção dos parlamentares estarem voltadas as campanhas de reeleição ou dar apoio aos seus correligionários, e em 2018 também foi final de legislatura, o número de proposições já se apresentou próximo a média, não configurando um padrão nos anos finais de legislatura.

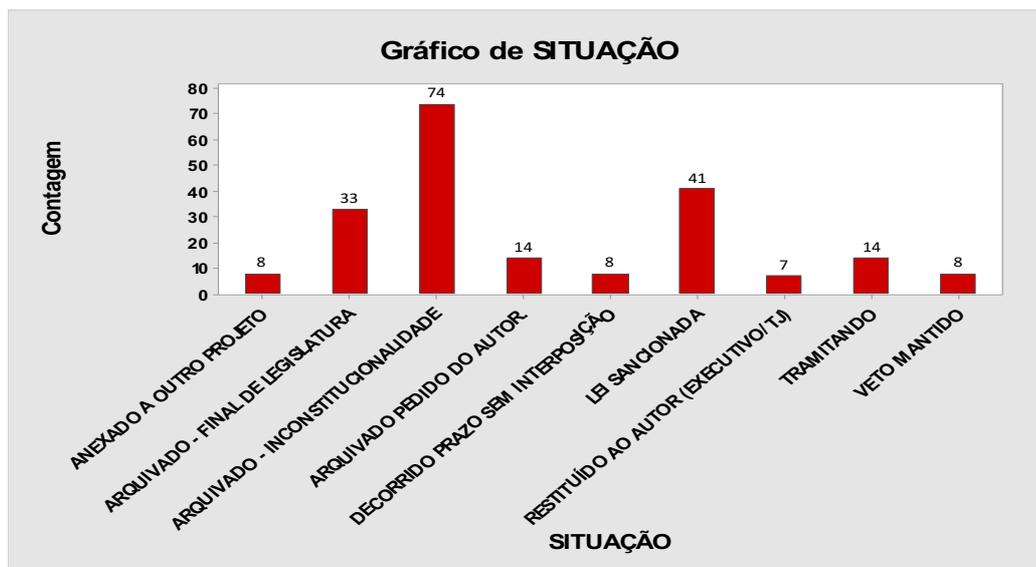
Gráfico 02 - Número de Propostas de Leis apresentadas por ano na matéria ambiental



Fonte: autor

Ao avaliar os resultados das proposições, quais foram aprovados, rejeitados, e aprovados com modificações, e tentar entender qual a motivação desses resultados. O Gráfico 03, aponta o resultado de cada proposição cadastrada na Assembleia Legislativa nos últimos 10 anos, sobre o tema e sustentabilidade do meio ambiente.

Gráfico 03 – Posição atual das proposições – Fonte: autor



O gráfico 03, na página anterior, mostra uma grande quantidade de proposições arquivadas com o motivo de: Arquivado - final de legislatura, que segundo o artigo 296 do Regimento Interno da ALEP, determina que toda proposição deva ser encerrada aos finais de legislatura de cada parlamentar, com um total de 33 proposições, representando quase 16% do total.

Em seguida, em termos de quantidade, temos o total de leis sancionadas, já descrito anteriormente com aproximadamente 26% do total das proposições apresentadas ao poder legislativo paranaense.

Outro valor mais expressivo é o total de 74 proposições arquivadas por motivo de inconstitucionalidade (Art. 33-A, § 2º do Regimento Interno). Deste total 62 proposições, ou seja, $\frac{3}{4}$ delas, foram implantadas no sistema com data inicial anterior a abril de 2012. Porém, vale destacar, que nesta data de abril de 2012 é que o sistema informatizado foi implantado na ALEP. Isso pode induzir a um erro de análise, uma vez que podem ter sido implantados no sistema, proposições anteriores a abril de 2012, de forma simplificada ou errônea, simplesmente para facilitar a cadastramento e complementação de banco de dados, visando um cadastramento rápido e facilitado. Isso é facilmente perceptível no banco de dados da ALEP, pois proposições anteriores a abril de 2012, estão cadastradas de formas incompletas e simples, e conforme publicação em 09/02/2012 no Diário Oficial Paraná – Assembleia Legislativa edição nº 159, publicação nº 04, confirma a contratação de soluções para modernização administrativa e da gestão legislativa da ALEP, com vários módulos de sistemas, dentre eles o legislativo, implantados em Abril de 2012.

Também é interessante apontar quais foram os deputados mais atuantes na matéria de meio ambiente e sustentabilidade, “como se diferenciam entre si e como expressam sua agenda política nas iniciativas legislativas ao longo dos anos”. (ARAÚJO; SILVA, 2012). Para

fazer essa identificação, primeiramente foi utilizado o banco de dados da ALEP, para gerar o quadro 01 que demonstra a performance dos parlamentares, conforme abaixo:

Quadro 01 - Número de Proposições de Leis na área ambiental por deputado.

AUTORES	Qt
DEP. RASCA RODRIGUES	28
PODER EXECUTIVO	20
DEP. LUIZ EDUARDO CHEIDA	15
DEP. MARCELO RANGEL	12
DEP. NEY LEPREVOST; DEP. OSMAR BERTOLDI	9
DEP. DR. BATISTA; DEP. MARIA VICTORIA; DEP. STEPHANES JUNIOR;	6
DEP. HERMAS BRANDÃO JR, DEP. GILBERTO RIBEIRO	5
DEP. SCHIAVINATO	4
DEP. CAITO QUINTANA; DEP. CIDA BORGHETTI; DEP. ELTON WELTER; DEP. LUIZ ACCORSI; DEP. PEDRO IVO; DEP. PROFESSOR LEMOS	3
DEP. BERNARDO CARLI; DEP. CLAUDIA PEREIRA; DEP. CLAUDIO PALOZI; DEP. FABIO CAMARGO; DEP. JOCELITO CANTO; DEP. MARCIO NUNES; DEP. MAURO MORAES; DEP. NEREU MOURA; DEP. PÉRICLES DE MELLO; DEP. WILSON QUINTEIRO; DEP. PAULO LITRO	2
DEP. GILBERTO RIBEIRO; DEP. ADELINO RIBEIRO, DEP. ADEMAR TRAIANO; DEP. ALEXANDRE GUIMARAES; DEP. ANDRE BUENO; DEP. ANTÔNIO ANNIBELLI; DEP. CANTORA MARA LIMA; DEP. CRISTINA SILVESTRI; DEP. DOBRANDINO DA SILVA; DEP. EDGAR BUENO; DEP. ELIO RUSCH; DEP. FELIPE FRANCISCHINI; DEP. FERNANDO CARLI FILHO; DEP. FERNANDO SCANAVACA; DEP. GILSON DE SOUZA; DEP. LUCIANA RAFAGNIN; DEP. LUIZ FERNANDES LITRO; DEP. NEIVO BERARDIN; DEP. NELSON JUSTUS; DEP. NELSON LUERSEN; DEP. PARANHOS; DEP. PASTOR EDSON PRACZYK; DEP. RICARDO ARRUDA; DEP. ROBERTO ACIOLLI; DEP. ROSANE FERREIRA; DEP. ROSE LITRO; DEP. TERCÍLIO TURINI; DEP. REQUIÃO FILHO	1
DEP. LUIZ EDUARDO CHEIDA, DEPUTADO RASCA RODRIGUES	1
DEP. NEY LEPREVOST, DEPUTADO MARCIO NUNES	1
DEPS: CLAUDIO PALOZI, DEP. ELIO RUSCH, DEP. FERNANDO SCANAVACA	1
DEPS: CLAUDIO PALOZI, DEP. GILSON DE SOUZA, DEP. PARANHOS, DEP. ALEX	1
DEPS: GILBERTO RIBEIRO, DEP. RASCA RODRIGUES	1

DEPS: LUCIANA RAFAGNIN, DEP. LUIZ EDUARDO CHEIDA	1
DEPS: LUIZ EDUARDO CHEIDA, DEP. TERUO KATO	1
DEPS: PASTOR EDSON PRACZYK, DEP. RASCA RODRIGUES	1
DEPS: PLAUTO MIRÓ, DEP. ADEMAR TRAIANO	1
DEPS: PLAUTO MIRÓ, DEP. ADEMAR TRAIANO, DEP. PEDRO LUPION, DEP. BERN	1
DEPS: PLAUTO MIRÓ, DEPUTADO ANDRE BUENO	1
DEPS: PROFESSOR LEMOS, DEP. MARCIO PACHECO, DEP. RASCA RODRIGUES	1
DEPS: RASCA RODRIGUES, DEP. MARCIO NUNES	1
DEPS: SCHIAVINATO, DEP. LUIZ CLAUDIO ROMANELLI, DEP. MARCIO PACHECO,	1
Nº TOTAL=	207

Fonte: autor

Observamos que os parlamentares mais atuantes foram: Deputado Rasca Rodrigues com 28 proposições, seguido do Deputado Luiz Eduardo Cheida com 15 unidades, o Deputado Marcelo Rangel com 12 proposições, e os Deputados Ney Leprevost e Osmar Bertoldi com 9 proposições cada, e observa-se também uma quantidade expressiva indicadas do Poder Executivo, no total de 20 proposições.

O Deputado Rasca Rodrigues indicou 28 proposições sozinho, e mais 4 em conjunto com outros deputados, totalizando de 32 proposições, em que ele teve participação direta.

No quadro 02 apresenta-se a quantidade de leis sancionadas, buscando-se saber qual o parlamentar teve maior efetividade em suas proposições:

Quadro 2 - Quantidade de Leis Sancionadas por Deputado

AUTORES	Qt
PODER EXECUTIVO	13
DEP. RASCA RODRIGUES	4
DEP. HERMAS BRANDÃO JR; DEP. NEREU MOURA	2
DEP. CAITO QUINTANA; DEP. CIDA BORGHETTI; DEP. CLAUDIA PEREIRA; DEP. CRISTINA SILVESTRI; DEP. DOBRANDINO DA SILVA; DEP. EDGAR BUENO; DEP. ELTON WELTER; DEP. FERNANDO SCANAVACA; DEP. OSMAR BERTOLDI; DEP. PEDRO IVO; DEP. PÉRICLES DE MELLO; DEP. STEPHANES JUNIOR	1
DEPS: CLAUDIO PALOZI, DEP. ELIO RUSCH, DEP. FERNANDO SCANAVACA	1
DEPS: GILBERTO RIBEIRO, DEP. RASCA RODRIGUES	1
DEPS: LUIZ EDUARDO CHEIDA, DEP. TERUO KATO	1

DEPS: PASTOR EDSON PRACZYK, DEP. RASCA RODRIGUES	1
DEPS: PLAUTO MIRÓ, DEP. ADEMAR TRAIANO, DEP. PEDRO LUPION, DEP. BERN	1
DEPS: RASCA RODRIGUES, DEP. MARCIO NUNES	1
DEPS: SCHIAVINATO, DEP. LUIZ CLAUDIO ROMANELLI, DEP. MARCIO PACHECO	1
	N= 40

Fonte: autor

O Deputado Rasca Rodrigues indicou 32 proposições, destas 8 proposições, ou 25% delas, tiveram aprovação se tornado leis sancionadas, sendo 4 ele como único autor e 4 de autoria em conjunto com outros deputados.

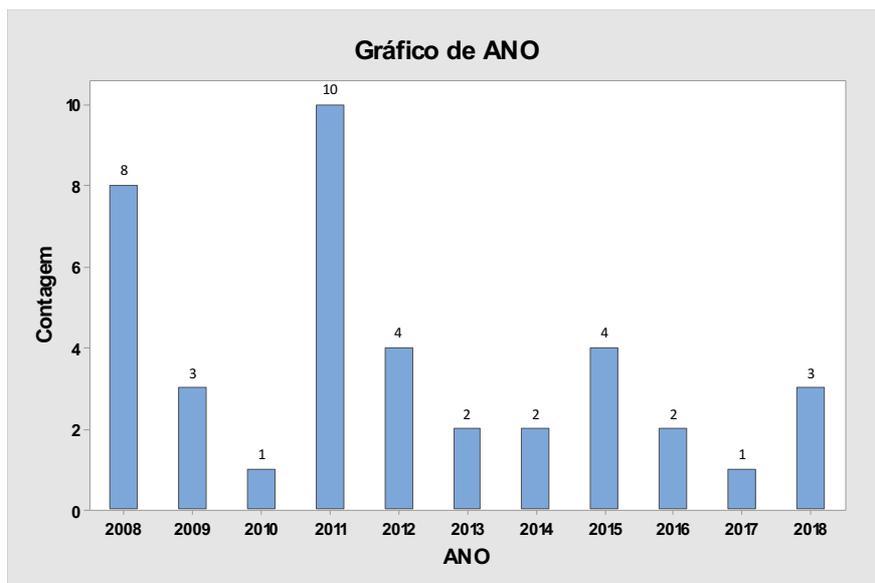
O Poder Executivos, teve em proporção, maior efetividade em aprovar suas propostas, no total de 20 proposições indicadas, teve o resultado de 13 leis sancionadas, ou seja, 65% de efetividade em aprovar suas propostas. Que vem a corroborar com as afirmações apresentados por Silva e Cabral (2018), que destacam que em regra os projetos de leis da área ambiental apresentadas pelo Executivo tem maior taxa de sucesso, uma vez que a tramitação de projetos de lei em matéria ambiental normalmente ultrapassa uma legislatura, e o Executivo pode utilizar da ferramenta de urgência para acelerar suas proposições.

O gráfico 11 a seguir mostra as Leis estaduais sancionadas por ano, considerando o ano de entrada da proposição. Lembrando que nem sempre as leis são sancionadas no mesmo ano em que foram indicadas as proposições, podendo as vezes levar anos de tramitação.

No gráfico 04, na página seguinte, pode-se observar que 25%, ou seja 10 leis foram sancionadas nos últimos 4 anos e nesse período quase 50% (ou 16) das proposições de leis foram arquivadas por fim de legislatura, sinalizando que a atuação legislativa estadual na área ambiental foi menos produtiva neste últimos 4 anos, quando comparada dentro do recorte temporal dos últimos 10 anos.

É importante também destacar, que um dos temas que mais teve apontamentos pelos respondentes como faltante na legislação ambiental estadual é a Educação Ambiental, e este já está previsto na Lei 17505/2013. E inclusive em foi proposta inclusão de artigo na proposição 89/2013, porém este foi arquivado por motivo de fim de legislatura do Deputado Rasca Rodrigues. Demonstrando que os respondentes desta pesquisa não estavam totalmente inteirados no assunto, ou que falta divulgação por parte da Assembleia, para engajar e atualizar a sociedade sobre seus atos e atividades.

Gráfico 03 - Leis sancionadas por ano



Fonte: Autor

7 Considerações finais

O objetivo desta pesquisa foi analisar a aderência das ações legislativas paranaenses sobre a legislação ambiental e sustentabilidade.

Verificou-se que no período de 2008 a 2018 a Assembleia Legislativa paranaense teve 207 proposições de leis indicadas por seus parlamentares e Poder Executivo, sobre a temática ambiental e sustentabilidade, das quais 26% se tornaram leis sancionadas. Onde o ano de 2011, início de legislatura, foi o mais ativo, e o ano de 2014, fim de legislatura, foi o menos produtivo. Estes resultados corroboram com a literatura, que indica que nos anos de iniciais das legislaturas a produção legislativa é mais ativa para dar respostas a sociedade, e menos atuante no final delas, devido ao envolvimento dos parlamentares com suas campanhas de reeleição ou apoio a correligionários (BEM; DELDUQUE, 2018). No decorrer analisado 2008 a 2018, os últimos quatro anos foram menos produtivos na casa de leis.

Verificou-se que há uma perda significativa de proposições ao final de cada legislatura, porque cada vez que algum deputado deixa ou encerra o mandato, todas as suas proposições em tramitação são arquivadas. Também foi observado que um grande número de proposições arquivadas por inconstitucionalidade, Houve uma modernização na ALEP em 2012, em que todos os processos foram atualizados o que pode ter gerado distorções das informações implantados no banco de dados da época, por problemas de digitação.

Contatou-se quais foram os autores mais atuantes na matéria ambiental e sustentabilidade, destacando-se o Deputado Rasca Rodrigues, e o Poder Executivo seguidos dos Deputados Luiz Eduardo Cheida, Marcelo Rangel, Ney Leprevost e Osmar Bertoldi. Sobre a efetividade em tramitar as proposições para leis sancionadas, o destaque foi para o

Deputado Rasca Rodrigues com 25% de suas proposições aprovadas em forma de leis, e ao Poder Executivo que teve 65% de efetividade em suas proposições, demonstrando que o poder de influência do governo sobre o poder legislativo, confirmado por trabalhos anteriores (SILVA; CABRAL, 2018).

Os resultados desta pesquisa abrem possibilidades para que este estudo seja replicado, em outras temáticas das legislações, bem como em outras Casas de Leis, para verificar a atuação sobre temas de meio ambiente e sustentabilidade, estão sendo abordados por legisladores de outros estados do país, ou ainda adaptada a outras temáticas legislativas.

Referências

- ARAÚJO, M. V. G. D.; SILVA, S. E. Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os Estudos Legislativos no Brasil. RIEL — *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos* - FGV, Rio de Janeiro, n. 2, p. 58-74, out 2012.
- BEM, P. D.; DELDUQUE,. Análise da Produção Legislativa em Saúde na 54ª e 55ª Legislaturas do Congresso Nacional do Brasil: o que os parlamentares produzem em saúde? *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 4, p. 1-19, 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-73312018280408>.
- BOWEN, A. BOWEN, Glenn A. Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative research journal*, v. 9, n. 2, p. 27-40, 2009.
- CÂMARA, J. B. D. Governança ambiental no Brasil: Ecos dos passado. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 21, n. 46, p. 125 - 146, Jun 2013. ISSN 125-146.
- CILLI, A. L.; SILVA, A. D. R. Poder Legislativo e desenvolvimento: Uma análise das proposições de parlamentares do estado do *Tocantins*. *Redes* (St. Cruz Sul, Online), Tocantis, v. 20, n. 3, p. 275 - 292, set./dez 2015. <http://dx.doi.org/10.17058/redes.v20i3.4326>.
- DARHAMSAYAH. Environmental Governance Urban: Public Participation and Sustainable Development. *International Journal of Environment. Engineering Education, Makassar*, v. 1, n. 1, p. 17-24, April 2019. ISSN 2656-8039. <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.2633632>.
- FERREIRA, H. L. Análise da sustentabilidade de empresas: Uma aplicação da análise evoltória de dados. *Revista Científica Eletrônica de Engenharia de Produção*, Florianópolis, v. 19, n. 1, p. 3-20, 2019. ISSN 1676-1901.
- FERREIRA, T. D. M.; MORAES,. O Parlamento Estadual enquanto ator político: breve análise da relação Executivo-Legislativo na 17ª Legislatura da Assembleia Legislativa do Paraná (2011-2014). *Revista do Legislativo Paranaense*, Curitiba, n. 2, p. 43-60, Ago 2018.
- FIGUEIRÓ, D. S.; COLAU,. Competência Legislativa ambiental e aplicação da norma mais restrita como forma de resolução de conflitos: Uma análise crítica. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 11, n. 21, p. 255-280, Janeiro/junho 2014.
- GARCIA, A.; GARCIA,. Panorama do retrocesso ambiental nos projetos de Lei da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná - Brasil. *EUMED.NET - Contribuciones a las ciencias sociales*, 2016. <http://dx.doi.org/1988-7833>.
- KELLER, ; ZHANG,. Functions of law in the sustainable development of China and a model for environmental legislation. *European Business Review*, v. 29, n. 4, p. 440-456, December 2017. <http://dx.doi.org/10.1108/EBR-05-2016-0062>.

LI, ; JI, ; ZHANG,. Non-linear effects of environmental regulations on economic outcomes. *Management of Environmental Quality: An International Journal*, v. 30, n. 2, p. 368-382, 2018. ISSN 1477-7835. <http://dx.doi.org/10.1108/MEQ-06-2018-0104>.

LOPPOLO, G. et al. Sustainable Local Development and Environmental Governance: A Strategic Planning Experience. *Sustainability*, v. 8, n. 180, p. 2 - 16, February 2016. <http://dx.doi.org/10.3390/su8020180>.

MELO, F. C.; TOMIO, R. D. L. Cinquenta anos de produção legislativa paranaense. *Revista Legislativo Paranaense*, n. 1, p. 71-94, 2017. ISSN 2595-6957.

ONU, P. D. L. N. U. P. E. M. A. GEO-6 - 6º Global Environment Outlook. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Nairobi. 2019.

SACHSIDA, A. Políticas públicas avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA*. Brasília. 2018. (978-85-7811-33-9).

SILVA, A. H.; FOSSÁ, M. U. T. Análise de conteúdo: exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. *Qualit@s Revista Eletrônica*, v. 17, n. 1, 2015.

SILVA, D. L. D.; CABRAL,. Produção de legislação ambiental em dois contextos institucionais. *O Social em Questão*, v. XXI, n. 40, p. 57 - 78, Jan a AbR 2018. ISSN 2238-9091.

VEIGA, J. E. D. A Primeira utopia do antropoceno. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 20, n. 2, p. 233-252, abr-jun 2017. ISSN 1809-4422.

VIEIRA, ; BATISTA,. Sobre o que os deputados legislam? um estudo sobre a agenda política legislativa (1995 – 2014). *RECP - Revista Eletrônica de Ciência Política*, v. 9, n. 2, p. 29-43, 2018. ISSN 2236-451X. <http://dx.doi.org/10.5380/recp.v9i2.63718>.

WEB SITES:

<http://www.iap.pr.gov.br/>

<http://www.alep.pr.gov.br>

<http://www.learningforsustainability.net/evaluating-public-engagement/>

<http://www.mma.gov.br>

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm