

# A AGENDA DO CLIMA NO CONGRESSO NACIONAL

Uma pesquisa sobre  
opinião e comportamento  
dos parlamentares  
brasileiros

Realização



Apoio



Parceiro



#### **DIREÇÃO EXECUTIVA**

Mônica Sodré

#### **COORDENAÇÃO EDITORIAL**

Julia Magalhães e Ana Luiza Aguiar

#### **COORDENAÇÃO ACADÊMICA DE PESQUISA**

George Avelino Filho (Cepesp/FGV), com David Moreira, Guilherme A. Russo e Jairo Pimentel Jr.

#### **IMPLEMENTAÇÃO DE PESQUISA DE OPINIÃO**

Max Stabile, Amanda Ávila, Jaqueline Buckestegge, Fernanda Burle e equipe IBPAD

#### **EDIÇÃO E PREPARAÇÃO DE TEXTO**

Patrícia Guimarães Gil

#### **PREPARAÇÃO E REVISÃO DE TEXTO**

Cristiane B. Futagawa [Sushi]/Gauche Arte Textual

#### **PROJETO GRÁFICO, ARTE E DIAGRAMAÇÃO**

teoMenna estúdio | Teo Menna,  
Pedro Fontoura e Clareana Gobbet

Copyright ©RAPS, 2021. Todos os direitos reservados.

#### **DIREITOS RESERVADOS**

É proibida a reprodução total ou parcial da obra, de qualquer forma ou por qualquer meio, sem a autorização prévia e por escrito da Rede de Ação Política pela Sustentabilidade – RAPS. A violação dos Direitos Autorais (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

# A AGENDA DO CLIMA NO CONGRESSO NACIONAL

Uma pesquisa sobre  
opinião e comportamento  
dos parlamentares  
brasileiros



O estudo “A agenda do clima no Congresso Nacional: uma pesquisa sobre a percepção dos parlamentares brasileiros” é uma iniciativa da Rede de Ação Política pela Sustentabilidade – RAPS, com apoio do Instituto Clima e Sociedade – iCS. A metodologia, a formulação e as análises envolvidas nesta publicação foram conduzidas pela Fundação Getulio Vargas, por meio do Centro de Política e Economia do Setor Público (Cepesp), que também coordenou a aplicação da pesquisa de opinião com os parlamentares – executada pelo Instituto Brasileiro de Pesquisa e Análise de Dados (IBPAD).



## SOBRE A RAPS

A Rede de Ação Política pela Sustentabilidade – RAPS é uma organização não governamental que, desde 2012, tem a missão de contribuir para o aperfeiçoamento da democracia e do processo político brasileiro. O compromisso da RAPS é apoiar líderes políticos, de diferentes partidos e posições no espectro ideológico, para que compreendam e incorporem os princípios da sustentabilidade em seus mandatos. A rede da organização soma mais de 750 membros, de 29 partidos políticos e todas as regiões do país. Do total de membros, 228 estão no exercício de cargos eletivos – 8 senadores, 37 deputados federais, 46 deputados estaduais, 2 deputados distritais, 91 vereadores, 2 governadores, 30 prefeitos e 12 vice-prefeitos <sup>1</sup>.

1. Para que a leitura do texto seja mais fluida, deixamos de utilizar a indicação do feminino entre parênteses em todas as ocorrências – deputado(a) e senador(a), por exemplo –, mas a RAPS possui mulheres entre seus membros e foram ouvidas deputadas federais e senadoras, além de assessoras, na amostragem desta pesquisa.



## SOBRE O ICS

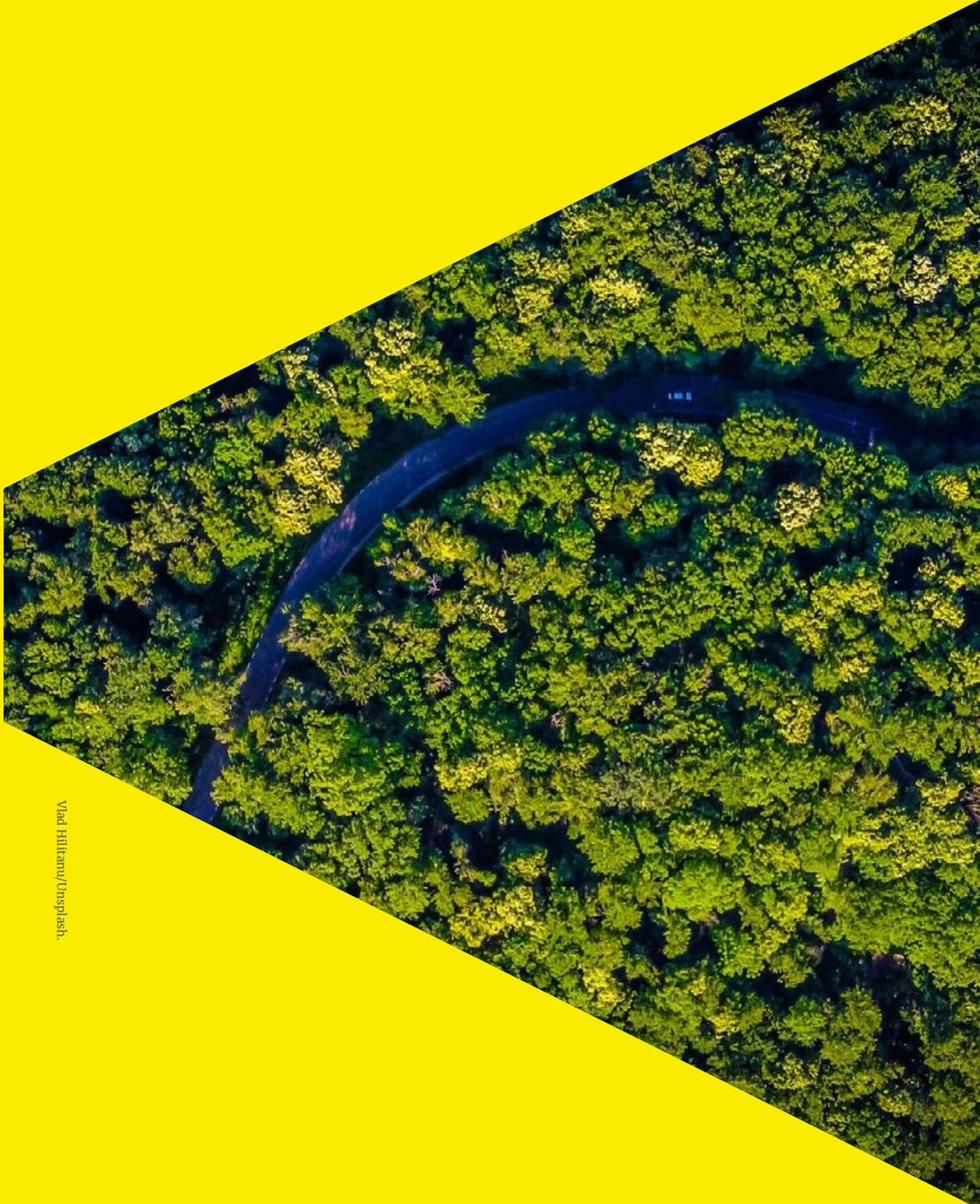
O Instituto Clima e Sociedade (iCS) é uma organização filantrópica que promove prosperidade, justiça e desenvolvimento de baixo carbono no Brasil. Ele atua como uma ponte entre financiadores internacionais e nacionais e parceiros locais. Assim, faz parte de uma ampla rede de organizações filantrópicas dedicadas à construção de soluções para a crise climática. O iCS traça planos de ação frente aos problemas climáticos a partir de uma lente social. Por isso, prioriza medidas que, além de reduzir as emissões de gases de efeito estufa (GEE), também gerem melhorias na qualidade de vida para a sociedade, em especial para os mais vulneráveis.



## SOBRE O CEPESP/FGV

O Centro de Política e Economia do Setor Público da Fundação Getulio Vargas (Cepesp/FGV) é composto por diversos pesquisadores de formação acadêmica em áreas distintas. Com várias pesquisas desenvolvidas e em andamento, em campos que envolvem instituições políticas, finanças públicas, economia urbana, transportes, regulação e políticas públicas, o Cepesp/FGV conta com pesquisadores principais, associados e visitantes, além de pós-doutorandos. Assim como toda a FGV, o Cepesp se orienta pela ética e responsabilidade social, propondo-se a influenciar o debate sobre políticas públicas orientadas para o desenvolvimento democrático do país através de suas pesquisas.





Vlad Hiltanu/Unsplash.



Fabio Rodrigues Pozebon/Agência Brasil.

# O AMANHÃ É AGORA

Ao longo dos últimos anos, temos assistido gradativamente à ascensão da agenda ambiental na pauta política, com destaque para a mudança do clima, que representa um desafio global para governos, sociedades e economias. Embora não se trate de um assunto novo, o tema tem ganhado relevância à medida que crescem as evidências sobre o desequilíbrio entre homem e natureza, resultando em eventos como a pandemia que o mundo tem enfrentado desde 2019, e sobre um urgente e necessário modelo de desenvolvimento capaz de conciliá-los. Se ainda existe alguma chance de revertermos ou minimizarmos os efeitos de um mundo que aquece, temos menos de duas décadas para zerar as emissões líquidas globais de gases de efeito estufa, o que tem dado início a uma corrida de diferentes países para a transição rumo a uma economia de baixo carbono.

As preocupações são mais que justificadas, uma vez que os impactos do aquecimento global vão do aprendizado de nossas crianças ao aumento das migrações, passando pelas mudanças no regime de chuvas e na produção de alimentos, e afetarão especialmente os países de renda média como o Brasil. Se outros Estados ou blocos fazem escolhas e apresentam seus planos de transição rumo ao chamado *net zero*, o cenário doméstico apresenta contornos desafiadores – para dizer o mínimo – nessa agenda.

O Brasil é hoje o quinto maior emissor mundial de gases de efeito estufa (GEE) e, diferentemente de outros países, boa parte das nossas emissões (em torno de 44%,) advém de mudança no uso da terra. Esse segmento responde também pelo aumento de 23% das emissões do país no comparativo entre os anos de 2019 e 2020. O desmatamento, sozinho, é responsável por 94% dessas emissões brutas, e a maior parte, cerca de 87%, ocorreu na Amazônia. Adicionalmente, mais da metade do desmatamento na região amazônica tem ocorrido em terras públicas, compostas por unidades de conservação, terras indígenas, florestas não destinadas e terras devolutas. Diferentemente de outros países em que os setores de energia ou transporte são os principais responsáveis por grande parte das emissões, aqui isso se dá em virtude da nossa dificuldade de combater os ilícitos ambientais e da destruição das nossas florestas. Trata-se de um problema público, coletivo, de âmbito doméstico e cuja responsabilidade muitas vezes é compartilhada entre Unidades Federativas e União.

No âmbito executivo, de um lado, as relações exteriores brasileiras se encontram comprometidas e fragilizadas tanto pela má gestão da pandemia de Covid-19 quanto pelos abalos da imagem internacional decorrentes da negligência com nossos ativos ambientais. De outro, a agenda climática se encontra paralisada, com recursos não aplicados por ausência de governança adequada e cortes orçamentários na pasta ambiental – como é o caso do Fundo Amazônia, comprometendo a atuação de órgãos de controle como Ibama e ICMBio para o combate ao desmatamento e às queimadas. Assiste-se ao desmonte das políticas ambientais, com interferência na direção de órgãos de investigação aos ilícitos, e à paralisação da aplicação de penalidades, entre outras medidas.

Nossas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs), compromissos assumidos no Acordo de Paris, não só não seguem a regra das ambições progressivas que pautam o Acordo, como sofreram, em 2020, revisões que as tornaram menos arrojadas que as originais e na contramão do esperado.



Se a posição do Executivo está na contramão do mundo, sinais positivos têm vindo do mercado financeiro e da opinião pública. No primeiro, a onda ESG (*environmental, social and corporate governance*) tem chegado gradativamente, mostrando que o GPS dos mercados aponta para outros caminhos, com o mundo das finanças se envolvendo na alocação de recursos financeiros globais a partir de critérios de sustentabilidade.

No que diz respeito à opinião pública, de acordo com pesquisa realizada em 2020 pelo Instituto Clima e Sociedade (iCS), 78% dos brasileiros consideram que a questão do aquecimento global é muito importante, ao passo que 92% acreditam que ele já está em curso e 88% afirmam que ele pode prejudicar muito as gerações futuras. Os resultados evidenciam o desafio que esse contexto impõe para economistas, ambientalistas e para toda sorte de pessoas preocupadas em demonstrar e convencer que se trata de um problema de hoje, e não do futuro.

Se todas essas posições se encontram mapeadas, o nível de compreensão e preocupação dos agentes políticos com os elementos que compõem o cenário ambiental e climático era até então desconhecido, especialmente no contexto nacional. Não existia uma pesquisa quantitativa com parlamentares federais – deputados e senadores – sobre como eles se relacionam com essa agenda.

Os parlamentares se preocupam com isso? Existe uma relação entre sua posição no espectro político-ideológico e a preocupação com questões ambientais e climáticas? Eles compreendem a necessidade de equilíbrio entre a agenda climática e o crescimento econômico? “A agenda do clima no Congresso Nacional: uma pesquisa sobre a percepção dos parlamentares brasileiros”, realizada pela Rede de Ação Política pela Sustentabilidade – RAPS, em parceria com o Centro de Política e Economia do Setor Público da Fundação Getulio Vargas (Cepesp/ FGV) e com o apoio do Instituto Clima e Sociedade – iCS, visa justamente responder a essas e outras perguntas.

Seu objetivo é oferecer uma contribuição pública – inexistente até o momento – sobre como o Congresso Nacional enxerga as pautas ambiental e climática, partindo da percepção individual dos próprios deputados federais e senadores. Trata-se de uma pesquisa inédita, que procura trazer esclarecimentos a pesquisadores, agentes políticos, sociedade e organizações da sociedade civil que de alguma maneira se relacionam com o parlamento federal ou sobre ele exercem algum nível de incidência.

Esse é um assunto urgente para organizações como a Rede de Ação Política pela Sustentabilidade – RAPS e o Instituto Clima e Sociedade (iCS), que trabalham pela promoção do compromisso com o desenvolvimento sustentável. Nesta pesquisa, as duas instituições se unem em busca de um retrato sobre como o Congresso Nacional se relaciona com a agenda ambiental e climática. A expectativa é que este seja o primeiro passo para a construção de um diálogo mais construtivo em torno de políticas e soluções a favor de uma economia de baixo carbono. A pesquisa que vem a público joga luz sobre os pontos desconhecidos na relação entre o interesse pelas questões que afetam o clima e a forma como os parlamentares pensam, relacionam-se e votam medidas nessa área. Amplia-se, assim, a possibilidade de uma interação qualificada para o enfrentamento da mudança climática e, com isso, a promoção de integridade ambiental, climática e social. ●

**Mônica Sodré**

Diretora executiva | RAPS

**Ana Toni**

Diretora executiva | iCS



# 1.

## PESQUISA DE OPINIÃO: O QUE PENSAM OS CONGRESSISTAS

**SUMÁRIO EXECUTIVO:**  
A percepção dos parlamentares 12

Perfil de entrevistados	21
Interesse pela pauta ambiental	24
Controle, regulação e agronegócio	34
Posição sobre Projetos de Lei	42
Relações internacionais e mudanças climáticas	52
Soluções, consulta a organizações e outras ideias	57
Comentários gerais sobre a pesquisa de opinião	63

# 2.

## COMO OS PARLAMENTARES VOTAM E SE PRONUNCIAM EM PLENÁRIO

Análise das votações de relevância ambiental	67
Discursos em plenário	73
Distribuição temporal	74
Partidos	77
Unidades da federação	81

# 3.

## UMA METODOLOGIA INÉDITA: NASCE O ÍNDICE AMBIENTALISTA DOS CONGRESSISTAS (IAC)

Por um monitoramento constante do Congresso Nacional	85
Índice 1: Senso de Emergência Climática	86
Índice 2: Defesa de Investimentos em Fiscalização Ambiental	89
Associação entre os índices 1 e 2	91
Relação entre o índice 1 e as votações	93
Relação entre o índice 2 e os discursos	95
Índice final: IAC	96
<b>CONCLUSÕES</b>	<b>98</b>
<b>ANEXO 1</b>	
Projetos de Lei analisados	102

# A PERCEPÇÃO DOS PARLAMENTARES

Esta publicação é resultado de uma pesquisa quantitativa inédita com parlamentares na tentativa de compreender como a temática ambiental e do clima mobilizam o Congresso Nacional. Enquanto vários países se apressam para avançar em respostas para acelerar sua transição para uma economia de baixo carbono, o Brasil aparece na pauta internacional como um exemplo de retrocesso. Até o momento, sequer era conhecida a disposição do parlamento brasileiro diante dessa pauta, e o presente estudo oferece algumas respostas iniciais para esse quadro.

A pesquisa que será sintetizada nesta seção – e detalhada nos capítulos seguintes – é o primeiro passo para abrir espaço na agenda do Congresso, o que começa por compreender o que pensam, como votam e argumentam os parlamentares diante da problemática ambiental que pressiona o mundo. Afinal, o parlamento é o palco privilegiado de debates tanto frente a desastres que exigem respostas mais urgentes quanto aos efeitos das mudanças climáticas que já estão em curso e demandam planos de enfrentamento a médio e longo prazos.

O contexto exige medidas na direção de uma economia de baixo carbono que certamente envolverá novos modelos de produção e emprego. Os conflitos distributivos daí resultantes serão dirigidos ao Congresso Nacional. E como deputados e senadores se relacionam hoje com esses temas?

Esta primeira edição apresenta resultados de 159 entrevistas realizadas com 114 deputados e 17 senadores, além de 23 assessores diretos de deputados federais e outros 5 de senadores – que, vinculados aos gabinetes parlamentares, responderam pelo representante eleito, expressando a posição do mandato<sup>3</sup>. A *survey* foi realizada entre 25 de fevereiro de 2021 e 26 de maio de 2021<sup>4</sup>. Foi também realizado um estudo sobre o conteúdo de discursos gerais em plenários e de votações de projetos relevantes para a agenda do clima.

Os dados obtidos nesse primeiro levantamento certamente poderão ainda ser aprofundados e complementados em futuras atualizações. Os resultados apurados nesta edição serão apresentados a seguir, em três blocos:

**3.** Os assessores que responderam em nome dos parlamentares (23 deputados e 5 senadores) ocupavam os cargos de chefe de gabinete, assessor pessoal ou assessor de imprensa no momento da aplicação das entrevistas.

**4.** A realização da pesquisa de campo foi impactada pelo agravamento da crise sanitária de Covid-19, o que afetou o índice número esperado inicialmente de respostas, uma vez que os parlamentares dificilmente eram encontrados presencialmente no Congresso. Futuras edições da *survey* poderão apresentar números mais amplos de respondentes.



**Uma pesquisa de opinião com os parlamentares da atual legislatura, que revelou a percepção dos congressistas sobre temas relacionados ao desenvolvimento sustentável (em especial às questões ambientais e climáticas) e ainda a contrapôs à ideia que os congressistas têm acerca do interesse de seus eleitores.**

**Uma análise das votações e dos discursos parlamentares sobre matérias que envolveram o meio ambiente entre 1º de janeiro de 2019 e 31 de julho de 2021, trazendo à tona como efetivamente se comportaram os blocos políticos conforme sua posição ideológica ou seu alinhamento ao Governo Federal. Os dados também oferecem um retrato sobre a posição dos parlamentares conforme seus partidos, estados de origem e correntes ideológicas. Entre as principais medidas votadas na Câmara dos Deputados, estão o PL 3.261/2019 (que criou o Marco Legal do Saneamento Básico) e o PL 5.028/2019 (que criou a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais).**

**A formulação de três índices, com destaque para o último (Índice Ambientalista dos Congressistas – IAC), que demonstram o senso de emergência climática dos parlamentares, sua posição frente à demanda de mais investimentos em fiscalização ambiental e o nível de preocupação com o tema ambiental.**

## PRINCIPAIS RESULTADOS DA PESQUISA DE OPINIÃO (BLOCO 1)

Os dados iniciais revelados pela pesquisa de opinião com uma amostra ponderada de congressistas (refletindo as reais proporções de representação nas duas Casas legislativas) se referem a uma percepção geral sobre a pauta ambiental. Os principais resultados são:

- A grande maioria dos congressistas (94%) se diz interessada pelo tema do meio ambiente sendo que 49% se diz muito interessada e 45% interessada.
- Outro quase consenso importante: 98% dos entrevistados acreditam que não deve haver um dilema entre o crescimento econômico e a conservação ambiental.
- O maior interesse pela pauta ambiental está entre os parlamentares de oposição ao governo: 68% deles se dizem muito interessados, contra 42% da base de apoio ao Executivo Federal.
- 75% dos parlamentares dizem que seus colegas estão interessados no tema das mudanças climáticas e do meio ambiente. No entanto, apenas 7% dizem que seus colegas estão muito interessados – o que revela uma contradição quando se confronta esse resultado com o interesse autodeclarado pelo próprio congressista.
- Para 60% dos parlamentares, seus eleitores estão interessados no tema, mas só 15% avaliam que esse interesse é grande – contrariando levantamentos anteriores e evidenciando uma dissonância frente ao interesse que os próprios congressistas afirmam ter pelas questões ambientais.
- Na distribuição de resultados conforme as regiões do país, 45% dos parlamentares do Centro-Oeste e do Norte dizem que seus eleitores estão interessados ou muito interessados nas questões ambientais – percentual inferior a congressistas que representam as demais regiões (variando entre 61% e 70%).



- A grande maioria dos parlamentares entrevistados considera o problema das mudanças climáticas como muito sério ou sério – 61% e 34%, respectivamente. Neste item, é significativa a diferença entre congressistas de apoio ao governo (52%) e de oposição (86%).

## MEDIDAS NECESSÁRIAS

Os parlamentares foram questionados sobre medidas para combater a devastação e regular o uso de recursos naturais. A seguir estão algumas das principais respostas:

- 89% dos congressistas dizem que o Governo Federal precisa fiscalizar mais o desmatamento na Amazônia e no Pantanal, um percentual semelhante aos que defendem (87%) regras mais rigorosas impostas pelo Executivo para prevenir desastres ambientais como os de Mariana e Brumadinho (MG).
- Para 87% dos entrevistados, o Brasil deve investir mais recursos para reduzir o desmatamento, mas apenas 69% concordam com um orçamento mais robusto para o Ibama (que sofreu consideráveis contingenciamentos nos últimos anos). Essa média é pressionada para baixo pelos parlamentares de apoio ao governo: apenas 60% deles concordam com mais recursos para o órgão, ante 91% de respostas positivas entre os oposicionistas.
- A quem cabe fiscalizar os desmatamentos e queimadas? Para 91% dos parlamentares da oposição, essa tarefa é do Governo Federal. Já entre os governistas, 64% avaliam que esse papel é da União, 18% consideram que a responsabilidade cabe aos governos estaduais e outros 8%, às prefeituras.
- Ainda sobre a fiscalização, 68% dos parlamentares de oposição dizem que “O agronegócio brasileiro não está mobilizado para combater as mudanças climáticas”, face a 24% entre os governistas. Um percentual pequeno (10%) avalia que uma fiscalização ambiental maior prejudique o agronegócio.

- Na oposição, 89% dos parlamentares defendem que o governo deve subsidiar as pessoas que cuidam do meio ambiente, enquanto 69% de parlamentares da base governista concordam com essa ideia.

A metodologia da pesquisa de opinião fez alguns testes com os parlamentares para compreender as chances de aprovação de um projeto sobre o meio ambiente caso ele fosse proposto pelo Governo Federal ou por algum representante da oposição. Os resultados apontam que as chances são muito maiores quando a medida vem do Executivo. Os dados desdobrados por bloco político podem indicar caminhos que eventualmente favoreçam uma tramitação positiva de matérias ambientais:

- Entre os parlamentares governistas, 60% aprovariam um Projeto de Lei que propusesse a declaração de emergência climática caso fosse uma iniciativa do Executivo, mas apenas 37% o fariam se a proposta fosse de um partido da oposição.
- Os oposicionistas se mostram mais flexíveis: 77% disseram que votariam a favor da medida mesmo se fosse apresentada pelo governo, enquanto 85% a aprovariam se fosse proposta por um partido de oposição.

Os parlamentares foram questionados também se procuram ouvir alguma organização ou grupo para decidir seu voto em propostas relacionadas ao meio ambiente e ao clima. Em média, 63% disseram que sim, mas esse resultado é puxado pelos oposicionistas (80%).

Citações a ONGs e acadêmicos foram as mais frequentes, seguidas por menções ao Greenpeace, à Rede de Ação Política pela Sustentabilidade – RAPS e ao Ibama. Outras menções espontâneas dos parlamentares foram: WWF, SOS Mata Atlântica, Observatório do Clima e o setor agro, de forma geral, assim como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e a Confederação Nacional da Indústria (CNI).



## ANÁLISE DE VOTAÇÕES E DISCURSOS EM PLENÁRIO (BLOCO 2)

A análise dos discursos parlamentares foi feita a partir da busca de palavras relacionadas ao meio ambiente e ao clima na indexação realizada pelo Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação (Detaq) da Câmara dos Deputados. Os resultados sintetizados a seguir se referem a 1.472 discursos (6,3% do total) proferidos por 262 deputados diferentes de 28 legendas distintas e das 27 unidades da federação.

Houve mais discursos com menções a termos relacionados à agenda do clima e ao meio ambiente no segundo semestre de 2019, período em que o Executivo criticou os dados sobre desmatamento e queimadas na Amazônia detectados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe). O segundo momento de destaque foi em junho de 2021, em função da exoneração do então Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, o que mobilizou pronunciamentos em plenário.

O PT se destaca como o partido com mais discursos (460) sobre o tema, seguido pelo PSOL (86) e pelo PSB (85). O PSL aparece em quarto lugar (62 discursos).

Na quantificação de discursos com menção ao meio ambiente frente ao total de pronunciamentos do partido no período, o PHS sozinho (12,5%) – antes de ser incorporado pelo Podemos em 2019 –, a Rede (7,5%) e o PT (7,3%) lideram o ranking, e o PSL passa a figurar com apenas 2,5%.

No critério de quantidade de discursos por deputado da bancada, Rede, PSOL e PT se destacam com mais de 8 proferimentos por membro da legenda – bem acima da média e da mediana que, respectivamente, são 1,1 e 2,1 discursos por parlamentar.

Especificamente sobre a votação dos congressistas, a pesquisa analisou três Medidas Provisórias e dois Projetos de Lei que já tiveram sua tramitação concluída na atual legislatura. Ao todo, foram examinadas as posições em 55 votações.

O principal dado analisado foi o alinhamento 0 (nenhum) ou 1 (total) ao governo em tais votações. A partir da avaliação de cada parlamentar na escala de 0 a 1, foram também montados os índices, que estão entre as principais inovações deste estudo.

## ÍNDICES COM AS POSIÇÕES DOS CONGRESSISTAS (BLOCO 3)

Os índices evidenciam que o alinhamento do parlamentar como apoio ou oposição ao governo é um elemento chave na sua posição sobre as questões que envolvem a agenda do clima.

- Índice 1 (Senso de Emergência Climática): em uma escala de 0 a 1, a opinião média dos parlamentares é de 0,59, o que representa que há maior concordância entre eles de que vivemos um quadro de emergência climática. Essa pontuação é muito maior entre opositores (0,85) do que entre governistas (0,49).
- Índice 2 (Defesa de Investimentos em Fiscalização Ambiental): nesse tema, o congressista médio se posiciona em 0,77 na escala de 0 a 1 – o que evidencia mais favorabilidade à medida do que ao Senso de Emergência Climática. Aqui a diferença entre bloco governista (0,72) e de oposição (0,91) é menor.
- Índice 3 (IAC): o Índice Ambientalista dos Congressistas é derivado de uma análise fatorial dos dois primeiros indicadores e do percentual de discursos sobre temas ambientais. Os valores também foram escalonados entre 0 (parlamentar menos preocupado com a problemática) e 1 (mais preocupado). O deputado médio se encontra no ponto 0,64 da escala, o que significa que, de forma geral, o Congresso está preocupado com questões como meio ambiente e mudanças climáticas, mas esse valor não é muito alto. Congressistas da base de apoio ao governo pontuam menos (0,46) do que a média da oposição (0,85). ●

# 1

## PESQUISA DE OPINIÃO: O QUE PENSAM OS CONGRESSISTAS

Fabio Rodrigues Pozzebom/Agência Brasil.

### PERFIL DE ENTREVISTADOS

Os parlamentares brasileiros atuam diante das mais diferentes pressões quando se trata da pauta ambiental e do clima. De um lado, o Brasil chama a atenção mundial em função dos problemas derivados do desmatamento, das queimadas, de desastres ambientais recentes, além dos consistentes conflitos de terra, especialmente com povos originários, que despertam análises sobre a falta de proteção de reservas naturais. De outro lado, estão os conflitos internos resultantes de disputas ideológicas e econômicas, na medida em que a necessidade de equilíbrio fiscal é usada como argumento de defesa dos cortes orçamentários que prejudicam ações de fiscalização.

Enquanto pesquisadores e especialistas na pauta ambiental apresentam dados contundentes sobre benefícios de uma economia de baixo carbono e de fontes limpas de energia, as restrições financeiras nacionais e subnacionais falam alto em torno da agenda parlamentar. A pandemia de Covid-19, por sua vez, impôs preocupações de curtíssimo prazo sobre a base eleitoral de cada congressista – a começar pelas medidas sanitárias e pelo necessário apoio com renda complementar aos milhões de desempregados.

**Em meio a esse conturbado cenário, o que exatamente pensam os parlamentares federais brasileiros? De que maneira eles vislumbram o equilíbrio entre o crescimento econômico e a proteção ambiental?**

O primeiro bloco deste estudo consiste em uma pesquisa de opinião com os congressistas para obtermos mais clareza sobre como compreendem a seriedade da pauta ambiental e dos riscos inerentes às mudanças climáticas.

Essa pesquisa foi realizada por telefone e por aplicativo de mensagem com 114 deputados e 17 senadores. Além das entrevistas diretas com os parlamentares eleitos, os resultados incluem as respostas de 28 assessores (de 23 deputados e de 5 senadores) que representaram a opinião dos congressistas. Na ocasião, eles ocupavam os cargos de chefes de gabinete,

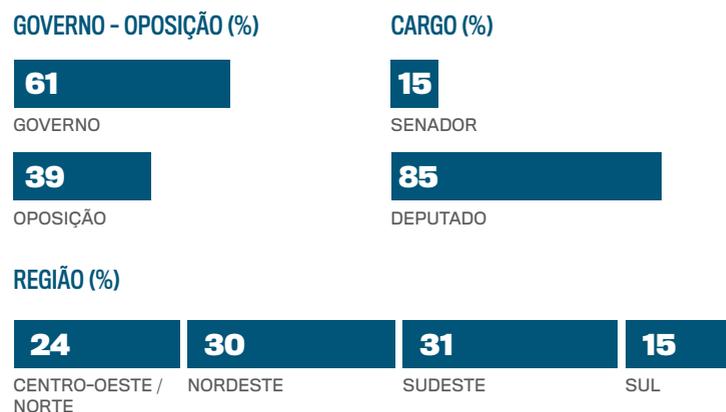


assessores pessoais do parlamentar ou assessores de comunicação. Ao todo, foram 159 respondentes. Essa amostra foi definida por conveniência, uma vez que foi formada com os congressistas que concordaram em responder à entrevista, especialmente num período em que o encontro presencial com os parlamentares foi dificultado em virtude das medidas de distanciamento social durante a pandemia de Covid-19.

A pesquisa foi aplicada entre 25 de fevereiro e 26 de maio de 2021 pelo Instituto Brasileiro de Pesquisa e Análise de Dados (IBPAD), empresa com ampla experiência nesse tipo de abordagem e que contou com uma equipe especialmente treinada para a realização da sondagem. Foram contatados 487 deputados federais e 69 senadores, mas houve apenas um total de 159 entrevistas respondidas. Todas foram consideradas na amostra, sem qualquer preferência por vinculação partidária ou ideológica.

A amostra foi caracterizada da seguinte forma:

GRÁFICO 1. IDENTIFICAÇÃO DA AMOSTRA (%)

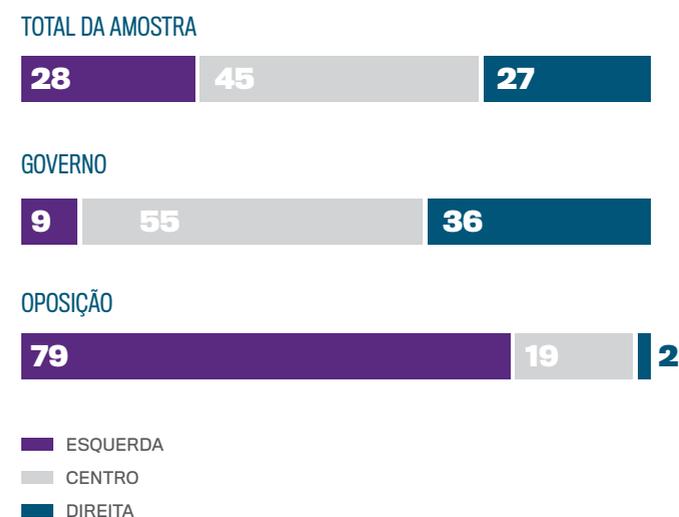


**PONDERAÇÃO AMOSTRAL E PÚBLICOS**

A amostra levou em consideração uma distribuição de parlamentares proporcional à composição do Congresso conforme a divisão política (governo ou oposição) e a região do Brasil que eles representam.

As variáveis consideradas para a caracterização da amostra são muito relevantes para a avaliação das diferenças entre os grupos de apoio ou de oposição ao Governo Federal. Outra identificação importante é a autodeclaração ideológica dos respondentes, conforme apresentado no gráfico a seguir. Como previsto, os entrevistados da base de apoio ao atual governo se posicionam majoritariamente alinhados ao centro ou à direita do espectro político.

GRÁFICO 2. IDEOLOGIA DECLARADA PELOS PARLAMENTARES (%)<sup>5</sup>



Como previsto, os entrevistados da base de apoio ao atual governo se posicionam majoritariamente alinhados ao centro ou à direita do espectro político.

5. De acordo com o sentido político que os termos “esquerda” e “direita” têm para você, onde você se situa na escala onde 1 significa “esquerda” e 10, “direita”?



## INTERESSE PELA PAUTA AMBIENTAL

O grau de interesse do Congresso Nacional pelos temas relacionados ao meio ambiente e às mudanças climáticas foi o primeiro item avaliado na pesquisa e, talvez, o mais instigante. Os resultados apontam para um diagnóstico curioso: **a grande maioria (94%) dos pesquisados se diz muito interessada (49%) ou interessada (45%) por tais questões.** Entretanto, em sua percepção, apenas 7% de seus colegas de Congresso estão muito interessados nas questões ambientais, enquanto 68% estariam apenas interessados, e 19%, pouco interessados.

Os entrevistados também avaliaram o alinhamento de seus eleitores com a pauta ambiental. Para eles, somente 15% se mostram muito interessados e outros 45%, interessados. Não se deve ignorar, ainda, que os parlamentares consideram que significativos 39% dos eleitores têm um interesse mediano (29%) ou pequeno (10%) pela problemática do meio ambiente e das mudanças climáticas:

GRÁFICO 3. INTERESSE SOBRE O TEMA DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇAS CLIMÁTICAS (%)<sup>6</sup>

### O PRÓPRIO CONGRESSISTA



### OUTROS CONGRESSISTAS



### SEUS ELEITORES



- MUITO INTERESSADO
- INTERESSADO
- MAIS OU MENOS INTERESSADO
- POUCO INTERESSADO
- NS/NR

Os parlamentares consideram que significativos 39% dos eleitores têm um interesse mediano (29%) ou pequeno (10%) pela problemática do meio ambiente e das mudanças climáticas.

6. Em relação ao tema do meio ambiente e mudanças climáticas, você diria que o/a sr./sra. é muito interessado, mais ou menos, pouco, ou nada interessado?

E as pessoas que votam no/na sr./sra., o/a sr./sra. diria que essas pessoas são muito interessadas, mais ou menos, pouco, ou nada interessadas?

E seus colegas de [Câmara/Senado], o/a sr./sra. diria que eles são muito interessados, mais ou menos, pouco, ou nada interessados?



Esses resultados apontam para uma clara dissonância entre o interesse declarado pelos parlamentares e o que eles julgam ser uma preocupação de seu próprio eleitorado. Além disso, a avaliação dos entrevistados sobre a opinião de seus eleitores diverge de outras pesquisas de opinião pública, como a do Lapop (sigla em inglês para Projeto de Opinião Pública da América Latina), realizada em 2014<sup>7</sup>, e a do Instituto de Tecnologia Social (ITS)<sup>8</sup>, feita em parceria com o Ibope em 2020. Em setembro e outubro de 2020, 86% dos brasileiros afirmaram estar preocupados com o meio ambiente, dos quais 61% se posicionaram com o grau máximo de preocupação.

Ainda assim, a desconexão entre eleitorado e parlamentares no que concerne à percepção de importância sobre a pauta ambiental também é observada em outras pesquisas. Enquanto a maioria da população dizia que o meio ambiente deveria ter prioridade sobre o crescimento econômico, menos da metade dos parlamentares expressava essa opinião em 2013 e 2017, de acordo com a Brazilian Legislative Survey (BLS), realizada pela Universidade de Oxford e pela Fundação Getulio Vargas<sup>9</sup>.

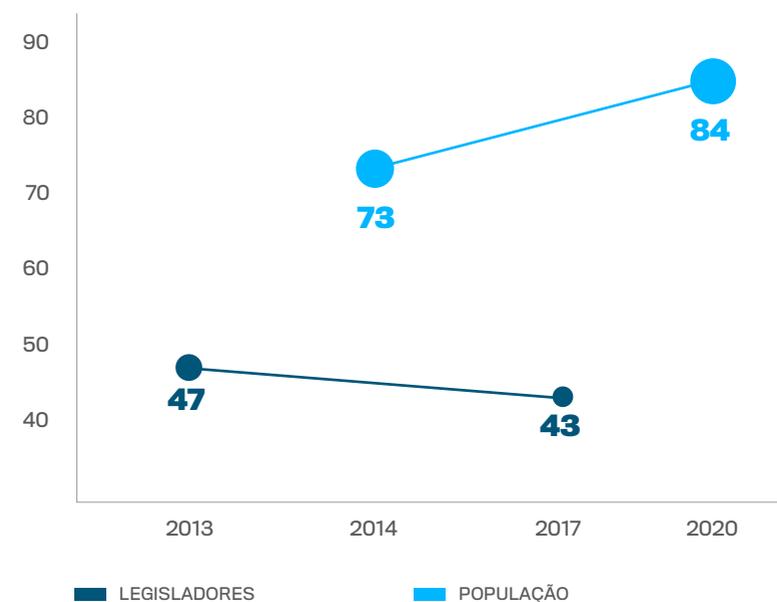
**Há um evidente descompasso de percepções entre parlamentares e seus eleitores.** Os resultados retratados nesta pesquisa e em outros levantamentos apontam que a sociedade se mostra mais preocupada com o meio ambiente, com as mudanças climáticas e seus impactos, enquanto seus representantes não só estariam menos vinculados a essa agenda, como sequer identificam claramente a preocupação de seus eleitores. Portanto, a possibilidade de equilíbrio entre vontade pública e decisão política se mostra ameaçada pela ausência de uma visão coincidente de representantes e representados.

7. Disponível em: <https://www.vanderbilt.edu/lapop/brazil.php>.

8. Disponível em: [https://itsrio.org/wp-content/uploads/2021/02/Apresenta%C3%A7%C3%A3o-IBOPE\\_FINAL.pptx.pdf](https://itsrio.org/wp-content/uploads/2021/02/Apresenta%C3%A7%C3%A3o-IBOPE_FINAL.pptx.pdf).

9. Disponível em: <https://dataverse.harvard.edu/dataverse/bls>.

GRÁFICO 4. PRIORIDADE DO MEIO AMBIENTE SOBRE O CRESCIMENTO ECONÔMICO (%)



Fontes - População: Lapop (2014) e ITS/Ibope (2020)  
Legisladores: BLS (2013 e 2017)

Esses resultados apontam para uma clara dissonância entre o interesse declarado pelos parlamentares e o que eles julgam ser uma preocupação de seu próprio eleitorado.



As diferenças apontadas ficam ainda mais claras quando são desdobradas conforme os perfis dos congressistas. No próximo gráfico, nota-se, em síntese, que:

### SE DIZEM MUITO INTERESSADOS NA PAUTA AMBIENTAL

**68%**

dos parlamentares da oposição

**42%**

dos parlamentares da base de apoio

**63%**

dos parlamentares de esquerda

**33%**

dos parlamentares de direita

**49%**

dos parlamentares de centro

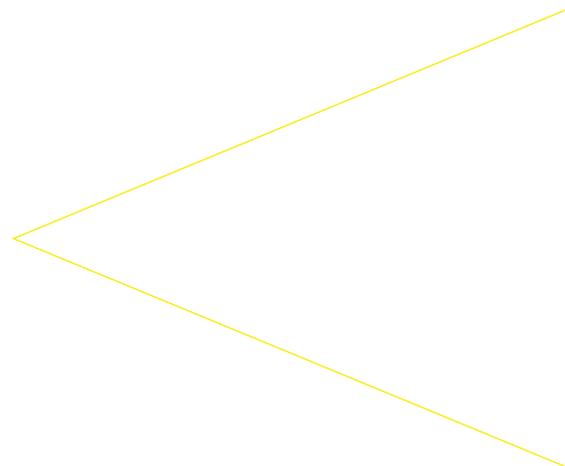
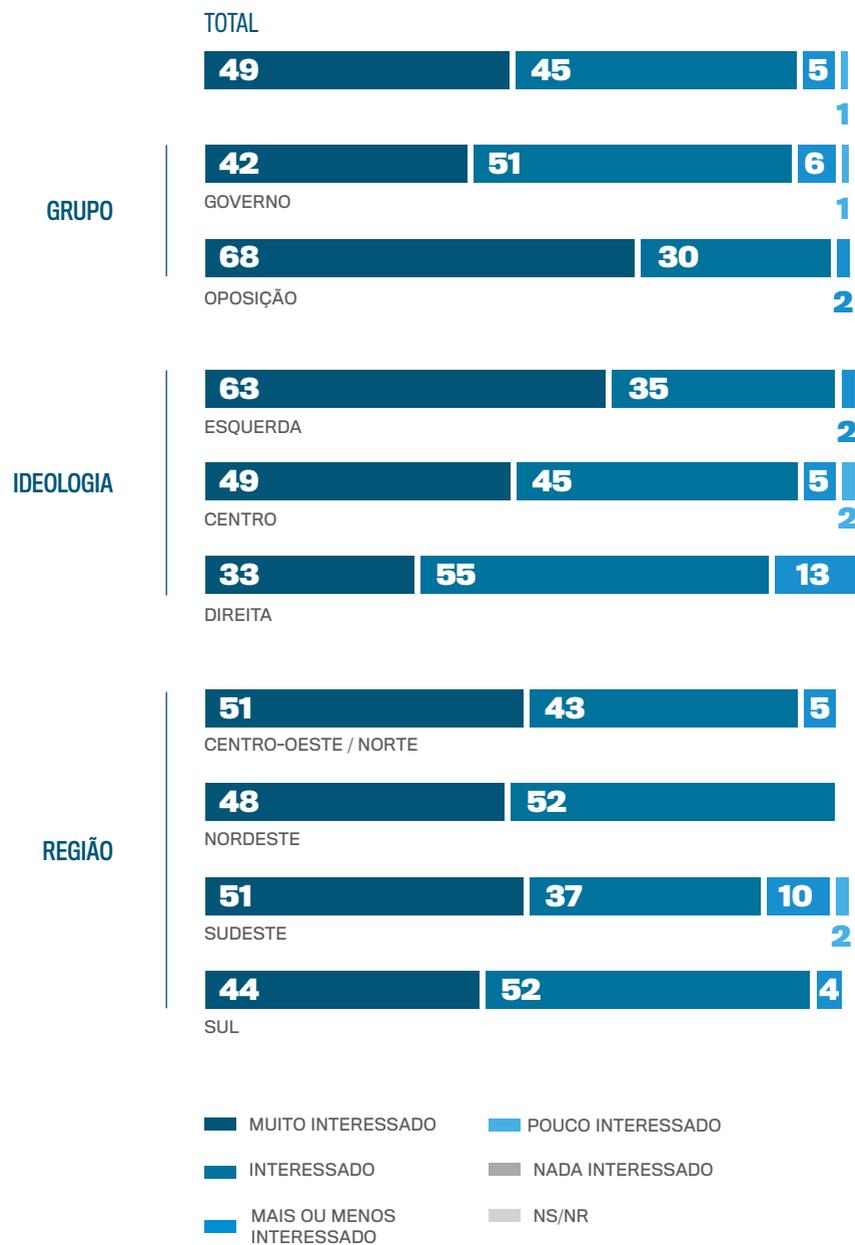
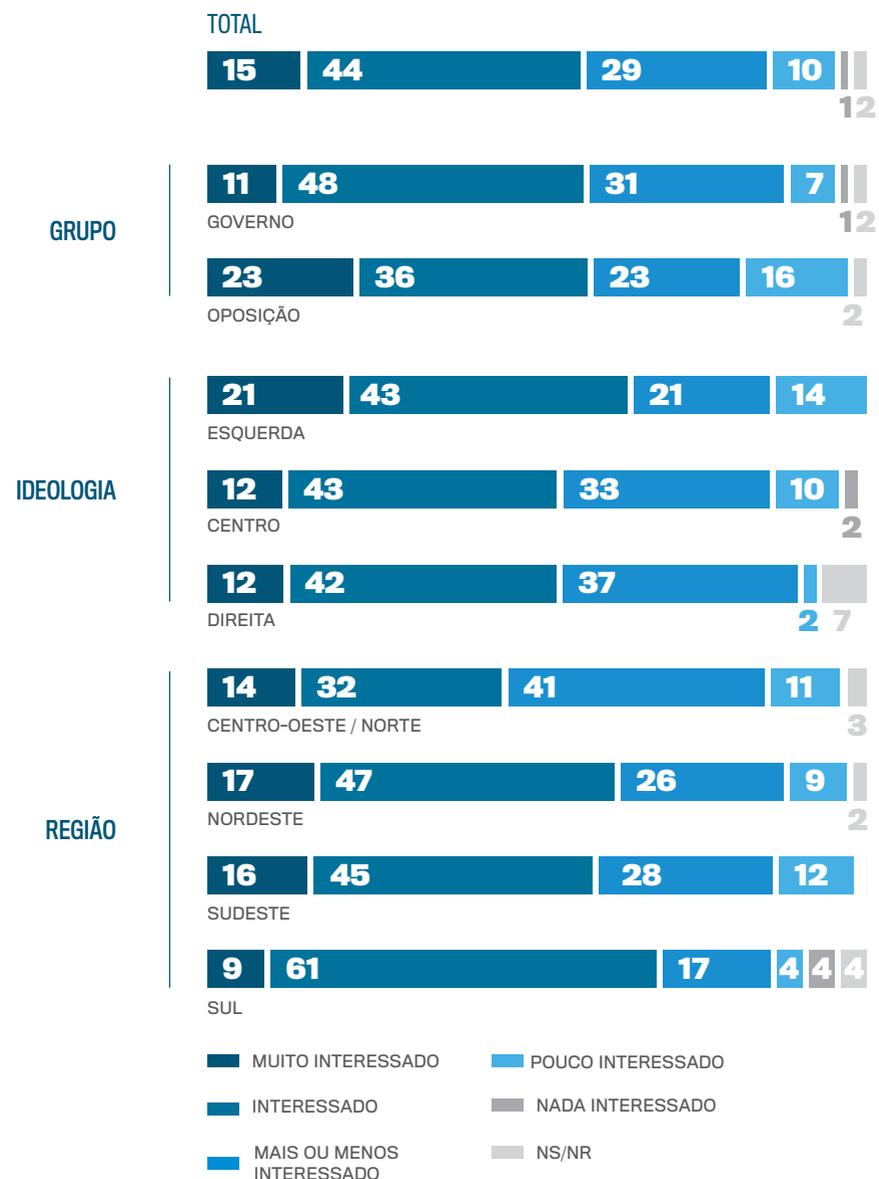


GRÁFICO 5. INTERESSE DOS CONGRESSISTAS SOBRE MEIO AMBIENTE E MUDANÇAS CLIMÁTICAS - POR SEGMENTOS (%)



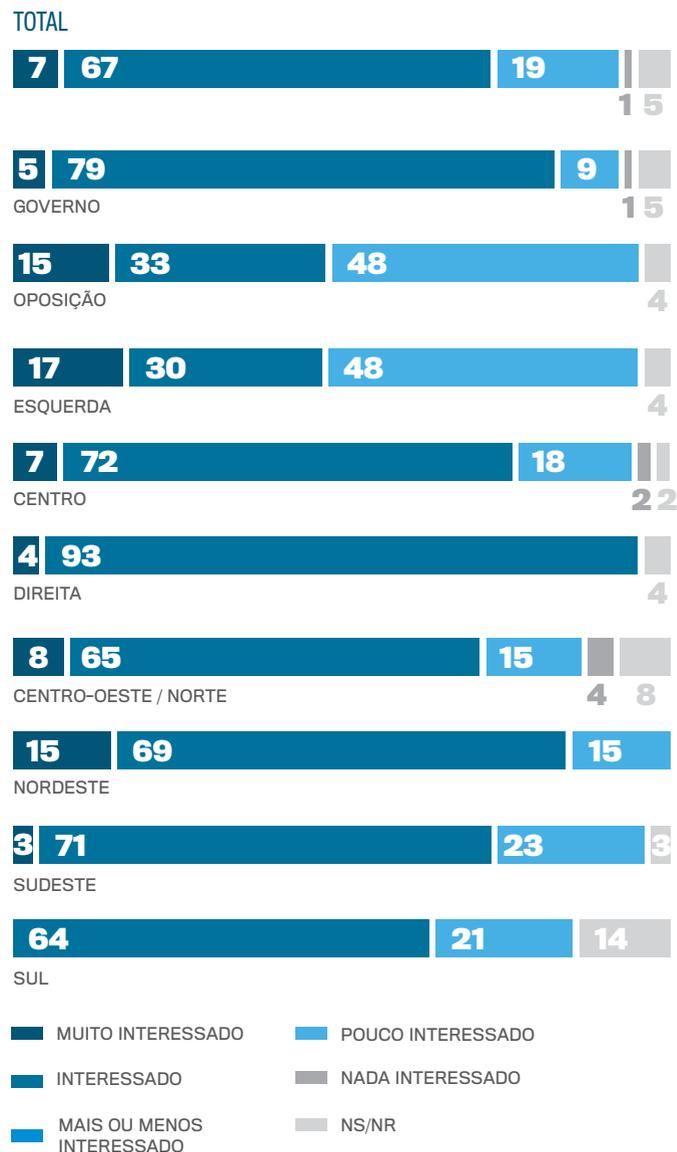
Na mesma direção, mais parlamentares da oposição (23%) do que da situação (11%) acreditam que os eleitores estão muito interessados na agenda ambiental. **No próximo gráfico, nota-se também que os congressistas das regiões Centro-Oeste e Norte são mais céticos quando à disposição dos eleitores apoiarem medidas favoráveis ao meio ambiente.** Para 46% deles, os eleitores estão muito interessados ou interessados nessa pauta, embora as duas regiões vivenciem algumas das experiências mais concretas e devastadoras da biodiversidade, como as queimadas e o desmatamento. Entre os deputados do Sul e do Nordeste, 70% e 64%, respectivamente, avaliam que seus eleitores têm preocupação com o meio ambiente.

GRÁFICO 6. INTERESSE DOS ELEITORES DO CONGRESSISTA SOBRE O TEMA DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇAS CLIMÁTICAS - POR SEGMENTOS (%)



Por sua vez, no gráfico 7, observa-se que 17% dos parlamentares de esquerda dizem que seus colegas estão muito interessados no tema ambiental, contra 7% de centro e 4% de direita.

GRÁFICO 7. INTERESSE DOS OUTROS CONGRESSISTAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E MUDANÇAS CLIMÁTICAS - POR SEGMENTOS (%)



GRUPO

IDEOLOGIA

REGIÃO

A pesquisa também inquiriu sobre a gravidade do problema das mudanças climáticas para o Brasil no futuro. O gráfico 8 mostra que a grande maioria (95%) dos entrevistados considera o tema relevante. Desses, 61% declaram que o problema é muito sério, e outros 34% o avaliam apenas como sério. Esse dado revela que, ao menos declaradamente, trata-se praticamente de um consenso quanto à importância da problemática. Por outro lado, o Projeto de Opinião Pública da América Latina (Lapop) indicou em 2019 que, para os brasileiros em geral (78%), o problema é muito sério (ou seja, o peso da questão é ainda maior para a sociedade do que para os congressistas).

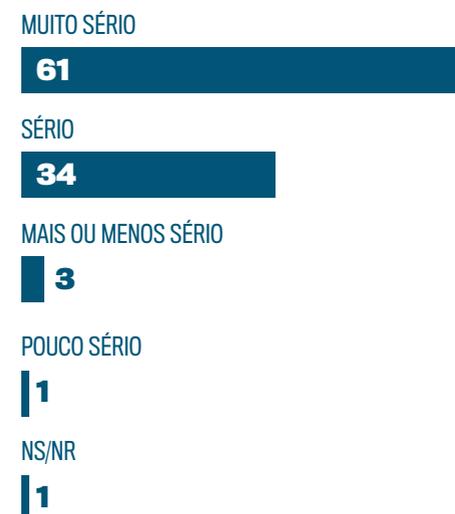
PRINCIPAIS DIFERENÇAS ENTRE OS SEGMENTOS

52% dos governistas acreditam que as mudanças climáticas são um problema muito sério, contra 86% dos opositoristas.

Para 82% dos congressistas de esquerda, esse é um problema muito sério, enquanto apenas 40% da direita declaram o mesmo.

Dos congressistas do Sudeste, 71% acreditam que se trata de um problema muito sério, enquanto esse percentual é de 42% entre os parlamentares do Sul.

GRÁFICO 8. GRAU DE SERIEDADE DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS PARA O BRASIL (%)<sup>10</sup>



10. Se nada for feito para reduzir as mudanças climáticas no futuro, quão sério o/a sr./sra. pensa que o problema seria para o Brasil? Muito sério, mais ou menos, pouco ou nada sério? [Resposta Única]



GRÁFICO 9. NÍVEIS DE CONCORDÂNCIA COM AS SEGUINTE FRASES (%)

É possível que crescimento econômico e conservação ambiental caminhem juntos



O governo federal precisa fiscalizar mais o desmatamento na Amazônia e no Pantanal



O governo federal precisa ter regras mais rigorosas para prevenir desastres ambientais como de Mariana e Brumadinho



O governo federal deve oferecer subsídios para que as pessoas cuidem do meio ambiente



O agronegócio brasileiro não está mobilizado para combater as mudanças climáticas



A mídia é muito alarmista sobre a mudança climática



Uma maior fiscalização ambiental prejudica o agronegócio brasileiro



O Brasil tem o direito de usar seus recursos naturais da mesma forma que os países desenvolvidos fizeram, mesmo que isso degrade o meio ambiente



CONCORDA DISCORDA  
NEM CONCORDA NEM DISCORDA NS/NR

Em suma, essas perguntas denotam um grande grau de interesse sobre a pauta ambiental entre os congressistas, mas as variações entre os diferentes posicionamentos políticos e ideológicos devem ser observadas considerando que grupos de oposição e de esquerda tendem a ser mais interessados e preocupados com a problemática – e, supõe-se, mais propensos a tomar medidas no âmbito do Legislativo nacional para enfrentar os impactos das mudanças climáticas.

## CONTROLE, REGULAÇÃO E AGRONEGÓCIO

Para detalhar a percepção dos parlamentares, a pesquisa apresentou um conjunto de frases que vinculavam agronegócio e meio ambiente, a perspectiva da mídia sobre mudança climática, equilíbrio entre crescimento econômico e conservação, entre outras abordagens. Os respondentes deveriam apontar quanto concordavam com cada assertiva. Eis o resultado:



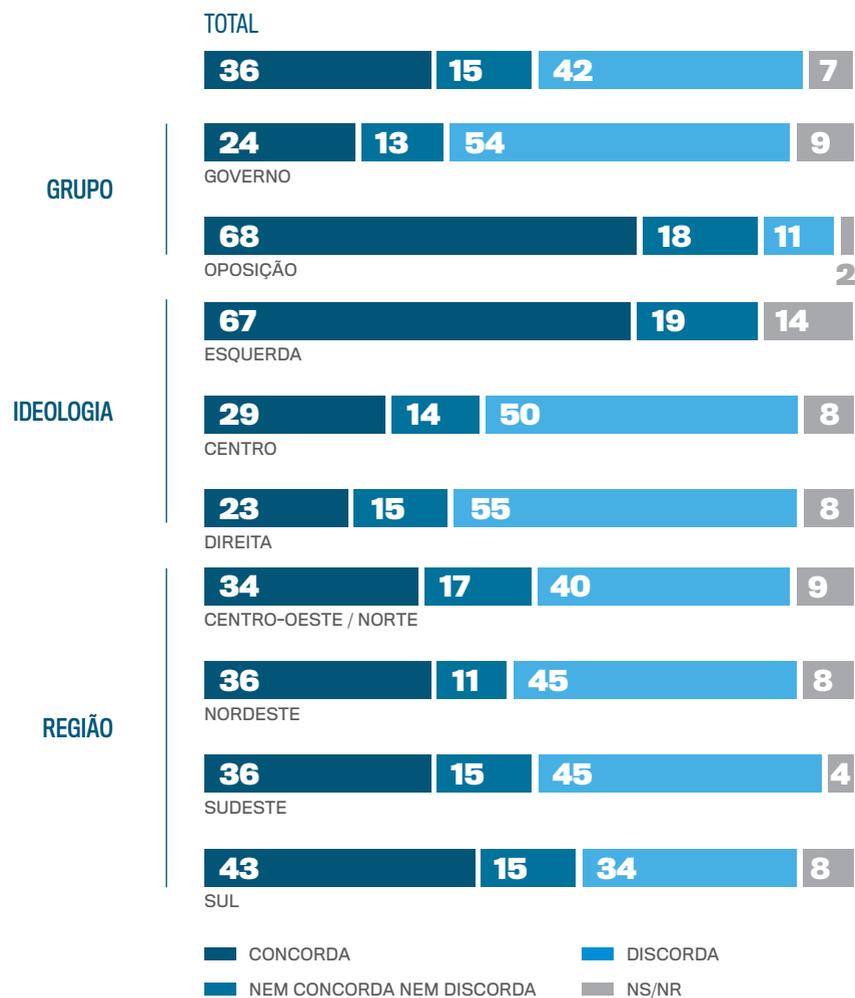
O gráfico 9 demonstra que há poucos pontos de divergência entre os congressistas, mas existem nuances a serem observadas com atenção. De forma geral, **eles são quase unânimes (98%) em concordar que crescimento econômico e conservação do meio ambiente caminham juntos**, que o Governo Federal precisa fiscalizar mais o desmatamento (89%) e ter regras mais rigorosas para prevenir desastres ambientais (87% confirmam essa proposta).

Há um segundo conjunto de respostas que ainda conta com grande concordância entre os parlamentares, mas em proporção menor. É o caso da afirmação de que o governo deve oferecer subsídios para que as pessoas cuidem do meio ambiente. Essa afirmação contou com 73% de aprovação, mas com 15% de discordância, além dos 11% dos entrevistados que tendem a ser neutros frente à proposta.

Ocorre, então, um ponto de inversão, com uma maioria de respostas divergentes das afirmações apresentadas no questionário. E esse ponto se refere ao agronegócio. **A maioria dos parlamentares (76%) discorda que uma maior fiscalização ambiental prejudique o agronegócio brasileiro**, enquanto 22% concordam ou se mantêm neutros perante esse enunciado. **Também 76% dos parlamentares negam que o Brasil tem o direito de usar seus recursos naturais (como os países desenvolvidos fizeram) a despeito de prejuízos ao meio ambiente.** Mas a pesquisa também registrou que, na soma, 24% dos congressistas não opinam sobre essa questão ou concordam que a exploração ocorra apesar dos impactos ambientais.

Duas afirmações evidenciam uma divisão de opiniões: a de que o agronegócio brasileiro não está mobilizado para combater as mudanças climáticas (com 36% de alta concordância e 42% de discordância) e a de que a mídia é muito alarmista sobre a mudança climática (28% de alta concordância e 53% de discordância). As diferenças de opiniões sobre esses dois pontos se encontram na posição política ou ideológica dos respondentes. É o que evidenciam os dois próximos gráficos.

GRÁFICO 10. AGRONEGÓCIO NÃO ESTÁ PREOCUPADO - POR SEGMENTOS (%)

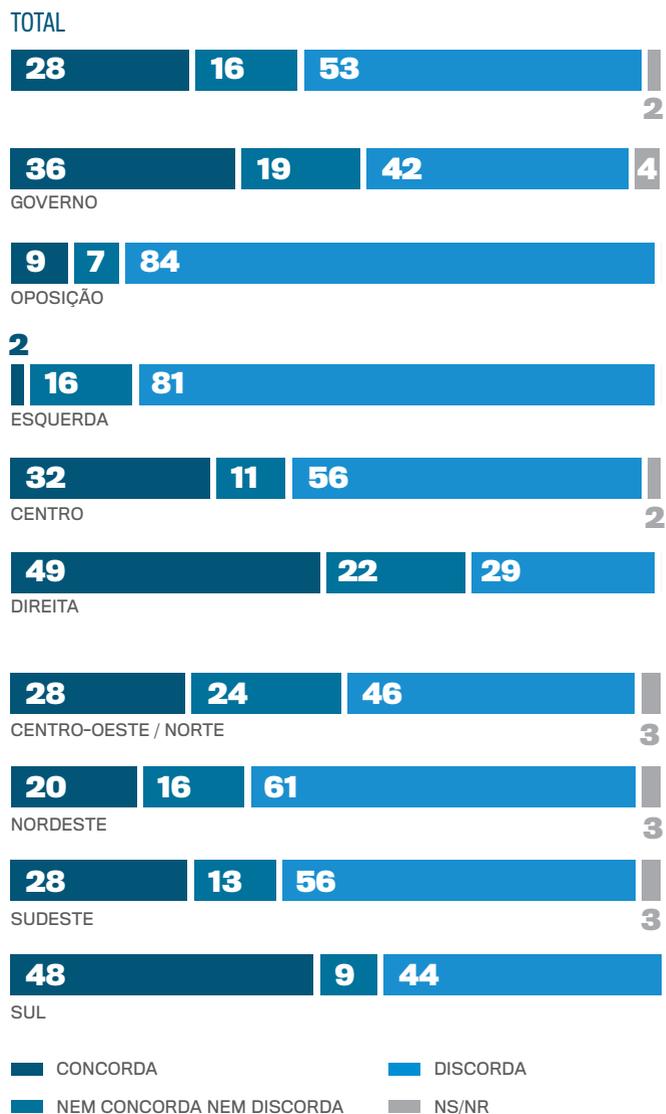


**Quando confrontados com a afirmação de que “o agronegócio brasileiro não está mobilizado para combater as mudanças climáticas”, apenas 24% dos congressistas governistas concordam com a proposição, ante 68% de respostas entre os parlamentares da oposição.**



Da mesma forma, parlamentares de esquerda (67%) tendem a concordar muito mais com essa informação do que aqueles de centro (29%) e direita (23%).

GRÁFICO 11. A MÍDIA É MUITO ALARMISTA - POR SEGMENTOS (%)



Por sua vez, o gráfico ao lado aponta que 36% dos parlamentares governistas (e 49% dos que se declaram de direita) concordam que “A mídia é muito alarmista sobre as mudanças climáticas” – um percentual que cai para 9% entre os de oposição e para 2% entre os que se identificam ideologicamente como esquerda política.

Novamente, as clivagens “governo versus oposição” e “esquerda versus direita” se mostram relevantes para explicar os pontos de divergência entre os congressistas, evidenciando, de forma geral, a polarização política como diretriz para posicionamentos mais ou menos contundentes diante da agenda do clima ou do meio ambiente.

Um exemplo claro dessa disparidade se refere à proposta de fortalecer o principal órgão de fiscalização ambiental, o Ibama, que sofreu consideráveis reduções no seu orçamento ao longo dos últimos anos. Enquanto 91% dos oposicionistas concordam que é preciso aumentar as verbas disponíveis para o Ibama, esse percentual é de apenas 60% entre os governistas, conforme aponta o próximo gráfico. A diferença cresce quando se compara a posição ideológica dos congressistas: entre os da direita, 53% sugerem reforço no orçamento do órgão, ante 91% dos respondentes da esquerda.

**91% dos oposicionistas concordam que é preciso aumentar as verbas disponíveis para o Ibama. Esse percentual é de apenas 60% entre os governistas**



## GRÁFICO 12. ORÇAMENTO DO IBAMA (%)

### AUMENTAR

69

### SER MANTIDO

21

### DIMINUIR

2

### NS/NR

9

A mesma contraposição é observada nas opiniões sobre qual órgão deve ser responsável pela fiscalização dos desmatamentos e queimadas. Apesar de 71% dos pesquisados, em média, considerarem que o Governo Federal é o principal responsável por essa tarefa, é entre os parlamentares de oposição que essa assertiva é mais defendida (91% deles concordam), enquanto 64% de governistas têm a mesma opinião. Entre esses, 18% avaliam que os estados deveriam assumir o papel da fiscalização, e 8% sugerem que a atribuição seja das prefeituras municipais.

**Apesar de 71% dos pesquisados, em média, considerarem que o Governo Federal é o principal responsável por essa tarefa, é entre os parlamentares de oposição que essa assertiva é mais defendida (91% deles concordam), enquanto 64% de governistas têm a mesma opinião.**

### PRINCIPAIS DIFERENÇAS ENTRE OS SEGMENTOS

60% dos governistas acreditam que o orçamento do Ibama deve aumentar.

91% dos opositores defendem esse aumento.

Entre parlamentares de esquerda, 91% acreditam que o orçamento deve aumentar, ante 64% do centro e 53% da direita.

### PRINCIPAIS DIFERENÇAS ENTRE OS SEGMENTOS

64% dos governistas acreditam que isso é responsabilidade do Governo Federal e 18%, dos estados.

91% dos opositores acreditam que essa atribuição é principalmente do Governo Federal e apenas 2%, dos estados.

Para 88% da esquerda, o Governo Federal é o principal responsável, ante 60% da direita.

## GRÁFICO 13. QUEM DEVE SER O PRINCIPAL RESPONSÁVEL PELA FISCALIZAÇÃO (%)

### GOVERNO FEDERAL

71

### GOVERNO ESTADUAL

13

### GOVERNO MUNICIPAL

6

### ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS COMO A ONU

2

### ONGS LOCAIS E INTERNACIONAIS

1

### NS/NR

7

Esses resultados indicam que, apesar de haver alguma divergência sobre os recursos destinados ao Ibama e sobre a atribuição do papel de fiscalização ambiental, o Congresso, de forma geral, concorda que é importante aumentar os esforços de monitoramento e punição frente a crimes ambientais. E mais: a **opinião é a de que uma fiscalização fortalecida tende a ajudar o agronegócio brasileiro**. Além disso, o governo deveria oferecer incentivos para quem cuida do meio ambiente, o que mostra consonância com a recém-aprovada Lei nº 14.119/21, que regulamenta o pagamento por serviços ambientais.



## POSIÇÃO SOBRE PROJETOS DE LEI

A diferença entre parlamentares de partidos alinhados ao governo e aqueles da oposição se torna ainda mais significativa quando levamos em consideração a reação dos entrevistados diante de Projetos de Lei que são propostos pelo grupo político oposto.

Para mostrar esse efeito, realizamos testes em que comparamos a reação dos parlamentares diante de uma mesma proposta de lei, porém apresentada de duas formas diferentes. Inicialmente, separamos os respondentes de forma aleatória em dois grupos. À primeira metade, questionamos sua posição frente a uma proposta de lei sugerida pelo governo; à outra, face à mesma proposta, porém indicada pela oposição. A única diferença nos enunciados era, portanto, a autoria do encaminhamento do projeto (se governo ou oposição), mas seu conteúdo era exatamente o mesmo.

Na sequência, perguntamos como os parlamentares avaliariam o tema do projeto. O exemplo utilizado foi o PL 3.961/2020, que, entre outras medidas, propõe decretar o estado de emergência climática e estabelecer a meta de neutralização das emissões de gases de efeito estufa no Brasil até 2050. Os resultados são apresentados e comentados a seguir.

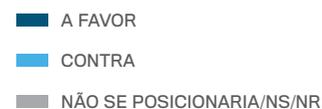
**O teste evidenciou uma maior predisposição para a aprovação de projetos apresentados pelo Governo Federal. Enquanto 68% dos parlamentares responderam que votariam a favor de proposta encaminhada pelo Executivo, apenas 55% o fariam caso o projeto fosse submetido pela oposição.**

GRÁFICO 14. TESTE COM PROJETO DE LEI SOBRE EMERGÊNCIA CLIMÁTICA POR GRUPO POLÍTICO (%)

### PROPOSTA VINDA DO GOVERNO



### PROPOSTA VINDA DA OPOSIÇÃO



O teste evidenciou uma maior predisposição para a aprovação de projetos apresentados pelo Governo Federal. Enquanto 68% dos parlamentares responderam que votariam a favor de proposta encaminhada pelo Executivo, apenas 55% o fariam caso o projeto fosse submetido pela oposição.

Os números indicam que essa diferença está em uma posição menos flexível dos partidos governistas para projetos que tenham origem externa a seu próprio grupo. Entre eles, 61% disseram que votariam na proposta que partisse do próprio governo, mas apenas 37% tenderiam a votar favoravelmente caso ela fosse sugerida pela oposição. Por outro lado, entre os parlamentares oposicionistas, 78% disseram que votariam a favor desse projeto ainda que ele fosse proposto pelo governo, percentual que cresce ainda mais (para 85%) diante da hipótese de o projeto surgir de partido da oposição. O gráfico a seguir demonstra essas distinções:



GRÁFICO 15. TESTE COM PROJETO DE LEI SOBRE EMERGÊNCIA CLIMÁTICA POR GRUPO POLÍTICO (%)

PROPOSTA VINDA DO GOVERNO

78

OPOSIÇÃO

61

GOVERNO

PROPOSTA VINDA DA OPOSIÇÃO

85

OPOSIÇÃO

37

GOVERNO

■ A FAVOR

Aos parlamentares também foi perguntado como seu partido se posicionaria e qual seria a chance do mesmo projeto ser aprovado nos próximos dois anos. Enquanto 54% dos parlamentares de agremiações governistas disseram que seu partido se posicionaria a favor se o PL fosse apresentado pelo Executivo, apenas 31% consideram que o mesmo ocorreria se o projeto fosse apresentado pela oposição. Já entre os congressistas contrários ao governo, 63% afirmam que seus partidos tendem a aprovar o projeto vindo do governo (percentual maior até mesmo que o dos parlamentares que apoiam o Executivo Federal) e 85% avaliam que suas agremiações votariam com a oposição.

GRÁFICO 16. TESTE COM PROJETO DE LEI SOBRE EMERGÊNCIA CLIMÁTICA - VOTO DO PARTIDO POR GRUPO POLÍTICO (%)

PROPOSTA VINDA DO GOVERNO

63

OPOSIÇÃO

54

GOVERNO

PROPOSTA VINDA DA OPOSIÇÃO

85

OPOSIÇÃO

31

GOVERNO

■ A FAVOR

Já quando questionados sobre as chances de o projeto ser aprovado, os parlamentares se mostraram, de forma geral, pessimistas – mesmo nos casos em que as propostas são apresentadas pelo próprio Executivo.

Em uma escala de 0 a 10 (em que 0 representa nenhuma chance de aprovação e 10, possibilidade máxima de aprovação), 28% dos parlamentares escolheram um valor maior que 5 caso o projeto fosse apresentado pelo governo, e 14% escolheram um valor maior que 5 se o projeto partisse da oposição. Portanto, ainda que o percentual de deputados que acreditam na possibilidade de aprovação dessa proposta seja muito baixo, o número dos que creem em sua validação dobra quando se trata de uma iniciativa do Executivo. Os dados podem ser conferidos no próximo gráfico.



GRÁFICO 17. TESTE COM PROJETO DE LEI SOBRE EMERGÊNCIA CLIMÁTICA - CHANCE DE APROVAÇÃO (%)

PROPOSTA VINDA DO GOVERNO



PROPOSTA VINDA DA OPOSIÇÃO



■ NOTA DE 6 A 10  
■ NOTA DE 0 A 5  
■ NÃO SE POSICIONARIA/NS/NR

Parlamentares do governo e oposição tendem a concordar que o projeto tem melhores chances de ser aprovado se apresentado pelo Executivo. Enquanto apenas 26% dos governistas e 34% dos opositoristas disseram que o projeto teria boas chances de aprovação se apresentado pelo governo, os percentuais são ainda menores diante da hipótese de a proposta surgir como uma iniciativa da oposição (14% entre os congressistas do governo e 16% entre os opositoristas), conforme demonstrado no gráfico 18.

Parlamentares do governo e oposição tendem a concordar que o projeto tem melhores chances de ser aprovado se apresentado pelo Executivo.

GRÁFICO 18. TESTE COM PROJETO DE LEI SOBRE EMERGÊNCIA CLIMÁTICA - CHANCE DE APROVAÇÃO POR GRUPO POLÍTICO (%)

PROPOSTA VINDA DO GOVERNO



PROPOSTA VINDA DA OPOSIÇÃO



■ A FAVOR

Um segundo teste realizado nessa mesma linha se refere a um Projeto de Lei que aumenta sanções penais contra quem viola as leis ambientais. Vale ressaltar novamente que o experimento dividiu os respondentes de forma aleatória em dois grupos. Ao primeiro conjunto, questionou-se como cada um votaria na proposta caso ela fosse apresentada pelo governo. Ao segundo conjunto, repetiu-se o enunciado, trocando apenas a autoria do projeto – indicando, assim, a hipótese de ele ser proposto pela oposição. Os resultados gerais são indicados no gráfico 19.

GRÁFICO 19. TESTE COM PROJETO DE LEI PARA AUMENTO DE SANÇÕES (%)

PROPOSTA VINDA DO GOVERNO



PROPOSTA VINDA DA OPOSIÇÃO



■ A FAVOR  
■ CONTRA  
■ NÃO SE POSICIONARIA/NS/NR



Novamente, os dados indicaram maior chance de aprovação da matéria caso ela fosse uma iniciativa do Executivo. Diante dessa possibilidade, 73% dos entrevistados afirmaram que votariam a favor da medida, enquanto 62% a aprovariam se surgisse da oposição.

Quando a proposta é encaminhada pelo Executivo, as chances de aprovação são muito parecidas entre parlamentares pró-governo (73%) e de oposição (71%). Por outro lado, quando é apresentada a hipótese de a proposta surgir da oposição, os governistas demonstram menos interesse em aprová-la: apenas 38% contra 89% dos opositores.

GRÁFICO 20. TESTE COM PROJETO DE LEI PARA AUMENTO DE SANÇÕES - POSIÇÃO POR GRUPO POLÍTICO (%)

PROPOSTA VINDA DO GOVERNO

71

OPOSIÇÃO

73

GOVERNO

PROPOSTA VINDA DA OPOSIÇÃO

89

OPOSIÇÃO

38

GOVERNO

■ A FAVOR

Os parlamentares também foram questionados como seu partido se posicionaria diante do Projeto de Lei que aumenta as sanções penais a quem viola as leis ambientais. Enquanto 55% dos parlamentares governistas disseram que seu partido se posicionaria a favor se o projeto fosse apresentado pelo Executivo, apenas 37% consideraram que o partido seguiria a mesma direção caso o PL fosse uma iniciativa da oposição (ainda que seu conteúdo fosse o mesmo).

Já entre os parlamentares da oposição, ocorreu o inverso: 67% dos congressistas contrários ao governo disseram que seu partido se posicionaria a favor do projeto mesmo que ele fosse apresentado pelo Executivo – mas 80% responderam que o partido defenderia a proposta se ela fosse encaminhada pelo bloco opositor.

GRÁFICO 21. TESTE COM PROJETO DE LEI PARA AUMENTO DE SANÇÕES - VOTO DO PARTIDO POR GRUPO POLÍTICO (%)

PROPOSTA VINDA DO GOVERNO

67

OPOSIÇÃO

55

GOVERNO

PROPOSTA VINDA DA OPOSIÇÃO

80

OPOSIÇÃO

37

GOVERNO

■ A FAVOR



De forma geral, os parlamentares também se revelaram pouco confiantes na possibilidade de aprovação da proposta de aumento de sanções a crimes ambientais.

Nesse teste, solicitamos novamente que os entrevistados indicassem a possibilidade de aprovação da medida conforme uma escala de 0 (nenhuma chance) a 10 (100% de chance de ser aprovada). Apenas 32% dos parlamentares escolheram um valor maior que 5 se o projeto fosse apresentado pelo governo, e um percentual ainda menor, de 24% dos pesquisados, indicou um valor maior que 5 para a chance de aprovação se o projeto partisse da oposição.

Apesar de os números indicarem baixa perspectiva de aceitação do projeto, a pesquisa mostra que a viabilidade de sua aprovação é superior à do PL que versa sobre a emergência climática – foco do primeiro teste apresentado aqui.

GRÁFICO 22. TESTE COM PROJETO DE LEI PARA AUMENTO DE SANÇÕES - CHANCE DE APROVAÇÃO (%)

PROPOSTA VINDA DO GOVERNO



PROPOSTA VINDA DA OPOSIÇÃO



■ NOTA DE 6 A 10  
■ NOTA DE 0 A 5  
■ NÃO SE POSICIONARIA/NS/NR

No entanto, também nesse caso, parlamentares do governo e oposição tendem a concordar que o projeto teria melhores chances de ser aprovado se fosse apresentado pelo governo. Essa foi a opinião de 25% dos parlamentares governistas e de 34% dos oposicionistas. Os patamares de respostas caem (embora de forma pouco acentuada) quando se cogita que o PL seria encaminhado pela oposição: apenas 20% dos parlamentares pró-governo e 25% dos oposicionistas acreditam que a medida teria boas perspectivas de aprovação, o que pode ser observado no gráfico 23.

GRÁFICO 23. TESTE COM PROJETO DE LEI PARA AUMENTO DE SANÇÕES - CHANCE DE APROVAÇÃO POR GRUPO POLÍTICO (%)

PROPOSTA VINDA DO GOVERNO



OPOSIÇÃO



GOVERNO

PROPOSTA VINDA DA OPOSIÇÃO



OPOSIÇÃO



GOVERNO

■ NOTA DE 6 A 10



## RELAÇÕES INTERNACIONAIS E MUDANÇAS CLIMÁTICAS

A avaliação compartilhada por especialistas e pesquisadores é de que os rumos do Brasil no debate e na atuação sobre as mudanças climáticas têm levado o país a se tornar um pária internacional. O cerne da preocupação atual é o desmonte da política ambiental brasileira e seu alinhamento com políticas negacionistas que potencialmente aceleram o processo de mudanças climáticas no mundo todo. Tal postura acarretou recentes rugas com países desenvolvidos e órgãos internacionais, com ameaças de sanções nas relações comerciais internacionais do Brasil.

Para compreender melhor como o Congresso Nacional pode atuar frente a esses desafios, a pesquisa realizou um teste versando sobre esse tema.

Esse foi mais um experimento que dividiu os entrevistados em dois grupos selecionados aleatoriamente. A cada um foi apresentado um enunciado diferente – ambos contendo declarações do atual presidente norte-americano Joe Biden sobre o Brasil. As frases apresentadas foram:

- Grupo 1: O presidente norte-americano Joe Biden disse que o mundo está vivendo uma emergência climática e que é importante que todos os países, incluindo o Brasil, reduzam o desmatamento.
- Grupo 2: O presidente norte-americano Joe Biden disse que, se o Brasil não reduzir o desmatamento, os Estados Unidos poderão aumentar a taxa de produtos agrícolas, prejudicando a nossa economia.

O enunciado apresentado ao Grupo 1 buscou oferecer um enquadramento de cooperação entre os países para tratar da questão das mudanças climáticas. Já no Grupo 2, o tom e o conteúdo da colocação indicaram uma ameaça.

Após a exposição dessas frases, foram apresentadas duas questões: uma sobre a opinião acerca do investimento de recursos para reduzir o desmatamento e outra sobre o impacto de sanções econômicas contra o Brasil em caso de medidas prejudiciais ao meio ambiente.

O gráfico 24 demonstra os dados obtidos a partir da primeira questão. Nele, observa-se, de forma geral, que as falas de Biden não alteraram a opinião dos congressistas sobre a importância da redução do desmatamento. Ela é defendida por 87% dos congressistas alocados no Grupo 1, em que o enunciado demonstrou um tom de cooperação, e por 89% dos parlamentares do Grupo 2, que foram apresentados a uma declaração em tom de ameaça.

GRÁFICO 24. TESTE - INVESTIR PARA DIMINUIR O DESMATAMENTO (%)<sup>11</sup>

### COOPERAÇÃO



### AMEAÇA

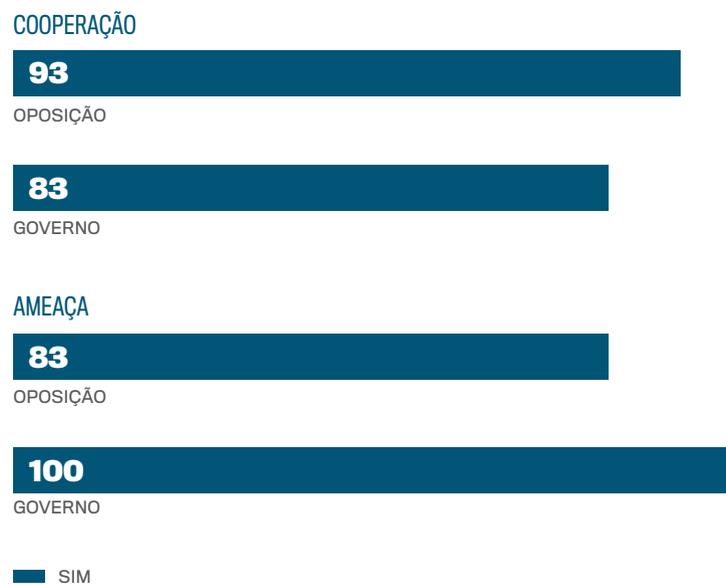


11. Na sua opinião, o Brasil deve investir mais recursos para reduzir o desmatamento? Sim ou não? [Resposta única].



Novamente, há diferenças significativas entre os blocos políticos. No gráfico 25, observa-se que 100% dos parlamentares governistas se declaram a favor da redução do desmatamento quando foram expostos à mensagem de ameaça da taxa sobre produtos agrícolas, ante 83% dos opositores nas mesmas condições. Por outro lado, diante do enunciado que enfatizava uma abordagem de cooperação, **93% dos opositores se mostraram a favor de diminuir o desmatamento, contra 83% dos governistas.**

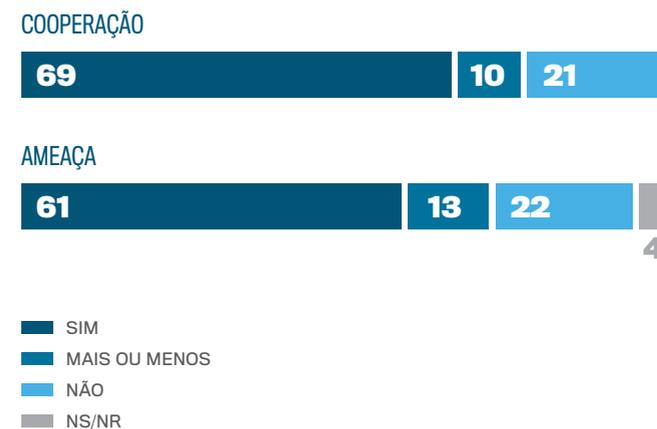
GRÁFICO 25. TESTE - INVESTIR PARA DIMINUIR O DESMATAMENTO (%) - POR GRUPO POLÍTICO



**100% dos parlamentares governistas se declaram a favor da redução do desmatamento quando foram expostos à mensagem de ameaça da taxa sobre produtos agrícolas, ante 83% dos opositores**

Na sequência, os entrevistados foram questionados se acreditam que o Brasil sofrerá sanções econômicas em virtude de falhas no cuidado com o meio ambiente. Dos parlamentares expostos ao enunciado de cooperação, 69% afirmaram crer nessa possibilidade, contra 61% daqueles que receberam as frases em tom de ameaça – uma diferença pouco significativa.

GRÁFICO 26. TESTE - SANÇÕES INTERNACIONAIS (%)<sup>12</sup>



**12.** O/A sr./sra. acredita que o Brasil enfrentará sanções econômicas de outros países por causa do aumento no desmatamento? Sim ou não? [Resposta única]



**Governistas tendem a ser mais céticos que os oposicionistas quanto à possibilidade de o Brasil sofrer sanções econômicas de outros países em virtude de problemas ambientais.**

Diante de uma frase de Joe Biden em tom de cooperação, 53% dos congressistas pró-governo creem nessa possibilidade, contra 91% dos oposicionistas. Um enunciado ameaçador praticamente não altera a visão dos governistas, conforme demonstra o próximo gráfico. Mas os parlamentares da oposição, frente ao tom intimidador da declaração de Joe Biden, recuam (de 91% para 79% dos respondentes desse bloco) em sua percepção de que o país pode, de fato, sofrer punições em suas relações comerciais externas.

GRÁFICO 27. TESTE - SANÇÕES INTERNACIONAIS (%) POR GRUPO POLÍTICO

#### COOPERAÇÃO

91

OPOSIÇÃO

53

GOVERNO

#### AMEAÇA

79

OPOSIÇÃO

50

GOVERNO

■ SIM

## SOLUÇÕES, CONSULTA A ORGANIZAÇÕES E OUTRAS IDEIAS

Já ao final da pesquisa de opinião, os parlamentares foram questionados sobre qual seria a melhor proposta para combater as mudanças climáticas. Eles puderam escolher entre três possibilidades:

- Investir em energia renovável.
- Reduzir a emissão de poluentes.
- Fiscalizar melhor os desmatamentos.

Praticamente metade (51%) dos parlamentares escolheu a primeira opção, enquanto 29% elegeram a fiscalização de desmatamentos como medida preferencial, e outros 14%, aproximadamente, selecionaram a redução na emissão de poluentes. Um grupo menor afirmou que escolheria mais de uma alternativa, e dois congressistas propuseram “Regular processos” ou “Criar uma política de crédito de carbono”.

Entre os parlamentares filiados a partidos da coalizão governamental, mais da metade (55%) disse que priorizaria o investimento em energia renovável, enquanto os oposicionistas se dividiram: 39% deles indicaram que a melhor proposta para enfrentar as mudanças climáticas é investir em energia renovável, e outros 39% avaliaram que fiscalizar os desmatamentos é uma medida mais importante.

**Praticamente metade (51%) dos parlamentares escolheu a primeira opção, enquanto 29% elegeram a fiscalização de desmatamentos como medida preferencial, e outros 14%, aproximadamente, selecionaram a redução na emissão de poluentes.**



## GRÁFICO 28. SOLUÇÕES PARA AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS (%)

Investir em energia renovável

51

Fiscalizar mais os desmatamentos

29

Reduzir a emissão de poluentes

14

Criar uma política de crédito de carbono

1

Reduzir emissões e fiscalizar mais

1

Regular processos

1

Investir em energia e reduzir emissões

0

Todas

3

NS/NR

1

### DIFERENÇAS ENTRE OS SEGMENTOS

55% dos governistas são mais favoráveis a investir em energia renovável, enquanto na oposição esse percentual é de 39%.

A ideia de fiscalizar desmatamentos é mais forte entre os opositores: 39% dão mais importância a essa ação, contra 25% dos governistas.

42% dos parlamentares de esquerda escolheram investir em energia renovável, contra 61% dos congressistas de centro e 50% da direita.

### DIFERENÇAS ENTRE OS SEGMENTOS

54% dos parlamentares governistas costumam ouvir organizações, ante 80% dos parlamentares da oposição.

Além disso, 47% dos parlamentares de direita, 79% da esquerda e 65% do centro afirmam consultar instituições para decidir seu voto.

**A diferença entre as escolhas dos blocos pró-governo e da oposição pode estar associada à prática de ouvir organizações do setor privado, da academia e da sociedade civil sobre os temas relativos ao meio ambiente e às mudanças climáticas. Antes de votar em projetos na área, 63% dos parlamentares disseram consultar essas instituições para definir sua posição – uma prática mais comum entre os congressistas de oposição (80%) do que entre os governistas (54%).**

## GRÁFICO 29. PROCURA OUVIR ORGANIZAÇÕES E GRUPOS PARA DECIDIR O VOTO SOBRE QUESTÕES RELACIONADAS AO MEIO AMBIENTE

SIM

63

NÃO

27

NS/NR

10

Um número considerável de parlamentares não soube citar ou preferiu não listar as organizações consultadas, enquanto outros forneceram mais detalhes. Com base nessas respostas, produzimos uma nuvem de palavras com o nome ou sigla das organizações, acadêmicos (professores e pesquisadores universitários) ou representantes de setores produtivos. Palavras maiores na nuvem indicam uma frequência maior de citações entre os entrevistados.



Citações a ONGs e acadêmicos, de forma genérica, foram as mais frequentes, seguidas pelo Greenpeace, Rede de Ação Política pela Sustentabilidade – RAPS e Ibama. Mais de um parlamentar mencionou também WWF, SOS Mata Atlântica, Observatório do Clima e o setor agro. Por fim, foram elençadas muitas outras organizações ligadas ao meio ambiente, às mudanças climáticas, às questões indígenas e agrárias, além do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e a Confederação Nacional da Indústria (CNI).

FIGURA 1. QUAIS GRUPOS COSTUMA OUVIR?



Outro ponto explorado na pesquisa foi o da relação dos parlamentares com a sociedade civil. Os entrevistados foram solicitados a indicar se as causas climáticas afetam sua atuação no Congresso e o quanto elas afetam. Entre todos os respondentes, **72% acreditam que seus votos em projetos ligados a essa temática reforçam o vínculo com seus eleitores**. Os resultados apontam poucas diferenças entre governistas e oposicionistas, bem como entre os diferentes segmentos do espectro ideológico.

GRÁFICO 30. ACREDITA QUE SEUS VOTOS EM PROPOSTAS RELACIONADAS AO MEIO AMBIENTE E ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS REFORÇAM SUA RELAÇÃO COM SEUS ELEITORES?



Por fim, os parlamentares tiveram a oportunidade de tecer outros comentários ou ideias sobre o meio ambiente e os efeitos das mudanças climáticas. Mensuramos os termos mais utilizados nas respostas para elaborar a segunda nuvem de palavras.

Muitos parlamentares usaram as palavras meio ambiente, preservação, Amazônia e desmatamento, como indica a Figura 2. Vocábulos ligados a desenvolvimento, sustentabilidade e fiscalização também foram utilizados com alguma frequência. Por outro lado, os termos mudanças climáticas e emissões de carbono quase não foram citados – e por isso não aparecem na ilustração a seguir.

FIGURA 2. COMENTÁRIOS FINAIS DOS PARLAMENTARES



## COMENTÁRIOS GERAIS SOBRE A PESQUISA DE OPINIÃO

O tema do desenvolvimento sustentável tem conquistado importância crescente não apenas na opinião pública brasileira, mas também mundial. O primeiro bloco da pesquisa apresentou resultados preliminares sobre a posição dos parlamentares brasileiros em relação às mudanças climáticas e ao meio ambiente. A ênfase no Legislativo é uma primeira contribuição da Ciência Política ao indicar caminhos para a administração dos conflitos distributivos – infra e internacionais – que certamente emergirão com o acirramento da crise ambiental e também com as profundas mudanças que ela impõe. Esses embates encontrarão um palco fundamental de expressão e de tomadas de decisões, que é o Congresso Nacional.

Entre as principais descobertas da pesquisa de opinião está a de que **o Congresso brasileiro se preocupa com as questões do meio ambiente e está disposto a aprovar políticas públicas para enfrentar essa problemática.** A maioria absoluta dos parlamentares recusou o dilema entre crescimento econômico e conservação do meio ambiente, o que indica disposição para avaliar o assunto de forma mais aprofundada e cuidadosa.

Vale destacar ainda a importância da dicotomia entre a base do governo e a oposição para explicar preferências na votação de projetos ambientais. **Outro achado fundamental: quando encaminhadas pelo Executivo, as propostas ambientais têm grandes possibilidades de aprovação – o que já sinaliza uma direção para o encaminhamento de pautas importantes.** Os dados também sugerem que o foco de argumentação sobre elas deveria se voltar para os parlamentares cujos votos oscilam entre apoiar e recusar as propostas governistas – e que também se localizam no centro do espectro ideológico.



De forma geral, o grande interesse dos parlamentares pelas questões ambientais e relacionadas à agenda do clima precisa ser ressaltado. Há uma contradição entre o interesse pessoal e declarado pelos parlamentares entrevistados e o que eles julgam ser o interesse de seus pares no Congresso (muito menor do que a própria preocupação que eles alegam ter com o meio ambiente).

**Um dos pontos mais instigantes do primeiro bloco da pesquisa é a revelação de uma dissonância basilar entre congressistas e as posições de seus eleitores. Para os parlamentares, os representados não estariam tão preocupados com a pauta ambiental, contrariamente ao que apontam outras pesquisas consagradas. E ao contrário também do interesse que os próprios representantes afirmam ter – uma clara desconexão, portanto.**

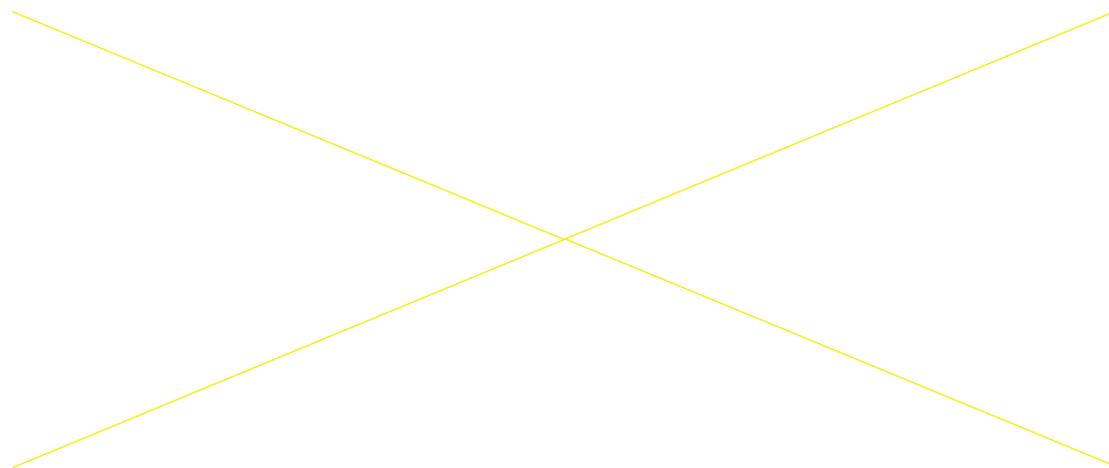
Nos desdobramentos possíveis conforme os segmentos da amostra – com destaque para a vinculação dos deputados e senadores aos blocos de apoio ou oposição ao Governo Federal –, fica evidente a maior abertura entre os opositoristas para votar em medidas favoráveis ao meio ambiente, ainda que sejam uma iniciativa do Executivo. Testes elaborados com grupos aleatórios de congressistas permitiram essa conclusão.

Vários cruzamentos de dados da pesquisa ainda poderão ser analisados ou complementados em outras edições deste estudo, com amostras maiores e possibilidades de novas comparações. As evidências registradas neste primeiro levantamento já permitem conclusões até então desconhecidas sobre o possível engajamento dos parlamentares federais com a pauta climática e ambiental.

Mas podemos ir além. Informações que vinculem com mais clareza a filiação partidária e a votação em projetos na área, por exemplo, podem oferecer um mapa importante para a viabilização de políticas públicas a favor do desenvolvimento sustentável. Da mesma forma, a base eleitoral dos parlamentares e a relação de suas regiões com problemas ambientais

concretos é outra via possível de análise. Elas poderão ajudar a canalizar a atenção para as relações políticas básicas que influenciam a predisposição dos congressistas para atuar de forma engajada com a agenda climática.

Um grande salto entre a autodeclaração dos parlamentares e seu real comportamento diante de projetos que tramitam na atual legislatura está sendo apresentado no próximo bloco da pesquisa. Para além do interesse e da posição que os congressistas afirmam ter frente aos temas ambientais, apresentamos a seguir como eles efetivamente votaram nos projetos na área. Nessa avaliação, a vinculação política do parlamentar a favor ou contra o governo se confirma como fundamental para a tramitação das propostas. O comportamento efetivo na votação e no conteúdo dos discursos proferidos pelos congressistas em plenário passa a ser o foco da avaliação – ampliando e detalhando significativamente as preferências do Congresso nas questões ambientais que demandam urgente resposta política. ●



# 2

## COMO OS PARLAMENTARES VOTAM E SE PRONUNCIAM EM PLENÁRIO

Fabio Rodrigues Pozzebom/Agência Brasil.

### ANÁLISE DAS VOTAÇÕES DE RELEVÂNCIA AMBIENTAL

Neste bloco da pesquisa, nossa atenção se voltou para a forma como os parlamentares votaram e se posicionaram publicamente no Congresso em torno de matérias importantes sobre meio ambiente e mudanças climáticas. Para essa análise, foram selecionados dois Projetos de Lei (PL) e três Medidas Provisórias (MPV) relevantes nesse campo e que tiveram votações nominais na atual legislatura (entre 1º de janeiro de 2019 e 31 de julho de 2021). Em todos os casos, a tramitação já foi encerrada, após 55 votações ao todo. São eles<sup>13</sup>:

- **MPV 867/2018** – Amplia o prazo para que proprietários de terra ou agricultores façam sua adesão ao Programa de Regularização Ambiental.
- **MPV 870/2019** – Define a organização básica do Governo Federal e suas atribuições, incluindo os órgãos ligados à Presidência da República e aos Ministérios.
- **MPV 886/2019** – Altera atribuições dos órgãos vinculados ao Governo Federal. Entre as mudanças polêmicas incluídas no texto, estão a transferência da função de delimitar e demarcar terras indígenas para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e a alocação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) no Ministério da Economia.
- **PL 3.261/2019** – Atualiza o Marco Legal do Saneamento Básico e também a Lei de Resíduos Sólidos. A autoria foi do senador Tasso Jereissati (PSDB-CE).
- **PL 5.028/2019** – Proposto pelo deputado federal Rubens Bueno (Cidadania-PR), cria a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais para incentivar proprietários rurais a implementar projetos de preservação.

<sup>13</sup>. O detalhamento dessas votações pode ser conferido no Anexo 1.



Para a análise, a pesquisa reuniu todas as 55 votações nominais que contaram com a participação de 530 deputados diferentes<sup>14</sup> de 26 legendas distintas, contemplando as 27 Unidades Federativas. Os dados foram obtidos do portal de dados abertos da Câmara dos Deputados.

Diferentes estratégias de votação podem ser adotadas pelos partidos e deputados durante a tramitação de proposições no Congresso. Nas votações analisadas aqui, foram encontrados os registros: Sim, Não, Obstrução e Abstenção. A indicação de Obstrução ou a recusa de declarar sua posição sobre matéria é uma estratégia dos parlamentares para postergar a tramitação e atrasar os trabalhos. Por isso, é importante avaliar o conjunto das manifestações dos congressistas para compreender não apenas suas preferências em torno da pauta ambiental e climática, mas também o jogo político que se estabelece em torno da temática.

Como uma mesma tramitação pode conter diferentes votações, a avaliação sobre o posicionamento parlamentar foi feita com base no alinhamento com o Executivo Federal. Isso significa que, independentemente do registro do deputado (Sim, Não, Obstrução ou Abstenção), sua posição foi comparada com a do líder do governo. Assim, foi possível desenvolver uma pontuação (ou um *score*) que reflete maior ou menor alinhamento de cada deputado federal com o Planalto<sup>15</sup>. Se a posição do deputado é idêntica à do governo numa votação, sua pontuação ou *score* nessa votação é igual a 1. Mas se ele apresenta um voto ou estratégia diferente do governo, então seu *score* é igual a -1.

14. A relação de congressistas votantes supera o número de assentos na Câmara Federal (513) porque, no período das votações analisadas, houve também a substituição de alguns congressistas por suplentes. No total, portanto, consideraram-se os deputados e alguns de seus substitutos – são pessoas diferentes que atuaram nessas votações.

15. A identificação de parlamentares ou legendas como participantes do bloco governista ou oposicionista se deu exatamente em virtude do alinhamento com o Palácio do Planalto e as medidas propostas pelo Executivo Federal. Se o partido atende as orientações do governo em mais de 75% das votações, ele foi considerado do bloco de apoio. O mesmo critério foi aplicado na classificação como “oposição” ou “governo” na análise dos discursos dos parlamentares também neste bloco 2 da pesquisa.

Na metodologia desenvolvida para esta pesquisa, foi identificada a posição do parlamentar em cada votação da qual ele participou. Para calcular sua pontuação geral, somou-se o *score* nas votações, e o total foi dividido pelo número de apreciações. Assim, foi obtida uma nota média para cada parlamentar no conjunto das seis medidas incluídas nesta análise (as três Medidas Provisórias e os três Projetos de Lei destacados anteriormente).

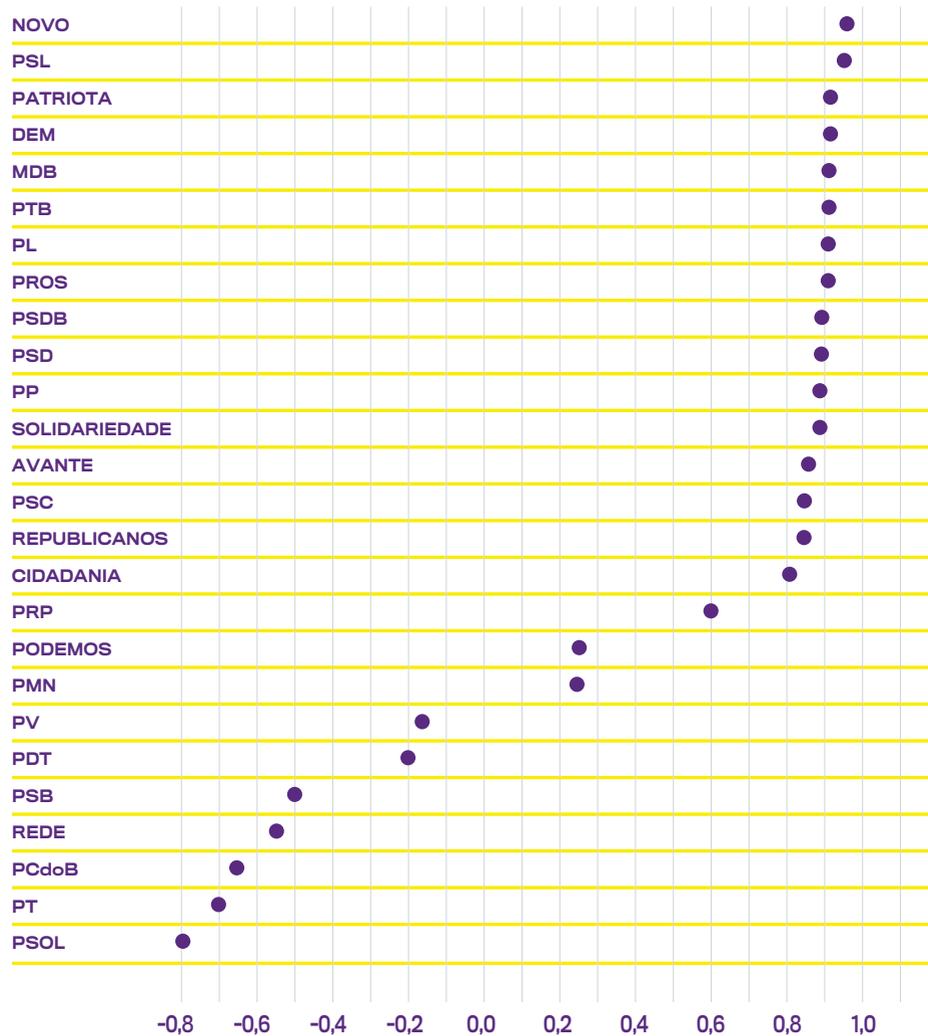
O resultado permite identificar o comportamento dos parlamentares nas votações de regras que versaram, em alguma medida, sobre meio ambiente e clima. Identificou-se também a relação entre a pontuação dos parlamentares com seus partidos e com os estados brasileiros (conforme a base eleitoral dos congressistas). Assim, obteve-se um retrato detalhado que avalia o que ocorreu no Congresso diante das votações que já tiveram sua tramitação concluída. **Esse diagnóstico também pode indicar tendências de votação em propostas importantes a favor da sustentabilidade no futuro.** Essa é, sem dúvida, mais uma contribuição importante da Ciência Política para a problemática ambiental e climática.

De forma geral, a análise dos resultados mostra razoável correlação entre ideologia e posicionamento estratégico dos partidos em relação ao governo, tal como pode ser observado no gráfico a seguir. Ele mostra a escala pela qual se distribui a pontuação dos partidos na relação governo-oposição. Em uma ponta está o menor alinhamento com o governo, com o resultado -0,78 – posicionamento mediano dos deputados do PSOL. No outro extremo, o Novo apresentou forte alinhamento com as orientações do governo, alcançando o *score* 0,96 nas votações analisadas.

O comportamento mediano das legendas em votações foi igual a 0,85.



GRÁFICO 31. SCORE DOS PARTIDOS NA RELAÇÃO GOVERNO-OPOSIÇÃO



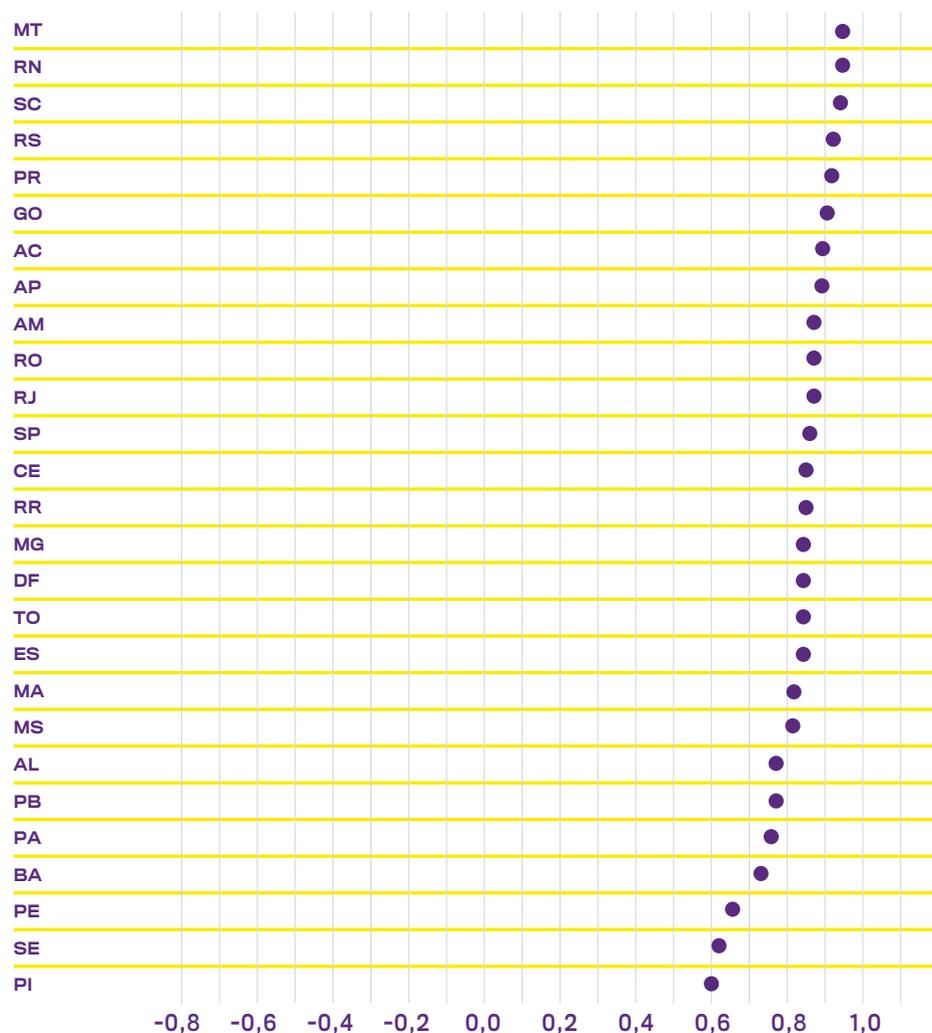
O gráfico 31 revela a dinâmica padrão do sistema político nacional, cuja operação está baseada na relação governo-oposição. Diante desse resultado, há fortes indícios para concluir que o sucesso de medidas legislativas a favor da proteção do meio ambiente, da biodiversidade, bem como do combate às mudanças climáticas dependerá, em grande medida, do maior ou menor alinhamento dos parlamentares e seus partidos com o Executivo.

Logo a seguir, no gráfico 32, utilizamos a mesma metodologia de cálculo da pontuação nas votações conforme o alinhamento com o governo para demonstrar, dessa vez, um diagnóstico de votações conforme os estados de origem dos parlamentares. Encontramos os deputados representantes do Piauí no extremo menos alinhado com o governo, com pontuação 0,6. Na outra ponta, Mato Grosso apresenta alinhamento de 0,94 com as orientações do governo (1) nas votações analisadas. O comportamento mediano entre as Unidades Federativas foi calculado em 0,86. Verifica-se que, de forma geral, os estados estão positivamente alinhados com o Executivo. A composição partidária com maior ou menor preponderância de determinadas legendas em cada estado está associada a esse resultado.

**Diante desse resultado, há fortes indícios para concluir que o sucesso de medidas legislativas a favor da proteção do meio ambiente, da biodiversidade, bem como do combate às mudanças climáticas dependerá, em grande medida, do maior ou menor alinhamento dos parlamentares e seus partidos com o Executivo.**



GRÁFICO 32. SCORE DOS PARLAMENTARES POR ESTADO NA RELAÇÃO GOVERNO-OPOSIÇÃO



## DISCURSOS EM PLENÁRIO

Além da análise dos votos concretos dos parlamentares nas Medidas Provisórias e Projetos de Lei selecionados, a pesquisa analisou discursos gerais proferidos no Congresso entre 1º de janeiro de 2019 e 31 de julho de 2021. As falas dos congressistas foram obtidas a partir do *web service* da Câmara dos Deputados. Entre os conteúdos armazenados no serviço eletrônico de livre acesso da Casa, selecionamos apenas os discursos feitos em momentos institucionais de livre comunicação parlamentar, conforme classificação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados: Pequeno Expediente, Grande Expediente e Breves Comunicações. No total, foram obtidos 23.376 discursos proferidos por 582<sup>16</sup> oradores diferentes de 31 legendas distintas, contemplando 27 Unidades Federativas.

Para selecionar especificamente as falas dos parlamentares com conteúdo relacionado ao meio ambiente e à agenda climática, buscamos, nesse universo de discursos, aqueles que continham palavras associadas à temática. A pesquisa criou um dicionário próprio e o aplicou sobre a indexação realizada pelo Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação (Detaq) da Câmara dos Deputados. A partir desse filtro, chegamos a 1.472 discursos (6,3% do total) proferidos por 262 deputados diferentes (de 28 legendas distintas) que trataram da temática ambiental, representando 27 Unidades Federativas.

O dicionário contou com os seguintes termos: “meio ambiente”; “incêndio (e “incendio”, para encontrar também a expressão registrada sem o acento); “queima”; “floresta”; “pantanal”; “aquecimento”; “climatic” (e também a opção com o acento, “climático”, permitindo a localização das palavras com essa composição e suas diferentes variações – no singular, no plural, no masculino ou no feminino); e “ambiental”. Sua formatação permite encontrar termos derivados como “florestal”, “mudanças climáticas”, “aquecimento global”, entre outros.

**16.** O deputado foi contabilizado mais de uma vez caso tenha sido registrado pela Câmara com legendas diferentes no momento de seu pronunciamento. Isso pode ocorrer quando há troca de partido.



## DISTRIBUIÇÃO TEMPORAL

Conforme demonstra o gráfico 33, houve mais discursos com a presença da temática ambiental no segundo semestre de 2019, com destaque para o mês de agosto, quando foram registradas 164 manifestações. Naquela ocasião, o Poder Executivo criticava dados publicados pelo Instituto Nacional de Pesquisa Espaciais (Inpe) sobre o desmatamento e as queimadas na Amazônia, o que levou os deputados a também se pronunciarem diante da polêmica e do conflito político que o tema envolveu.

Entre fevereiro de 2020 e março de 2021, percebe-se um declínio no número de discursos sobre meio ambiente, provavelmente ocasionado pelo advento da pandemia no território nacional e pela eleição para a presidência da Casa – assuntos que passaram a centralizar as discussões e o interesse público. Além disso, o segundo semestre de 2020 foi dominado pelo calendário eleitoral em virtude dos pleitos municipais ocorridos em outubro daquele ano, o que também pode ter reduzido a disposição para manifestações sobre a pauta ambiental.

O tema voltou com mais vigor no final do primeiro semestre de 2021, com destaque para junho, quando houve a exoneração do então Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles.

GRÁFICO 33. NÚMERO DE DISCURSOS POR MÊS, INCLUINDO TEMAS DO MEIO AMBIENTE E DO CLIMA

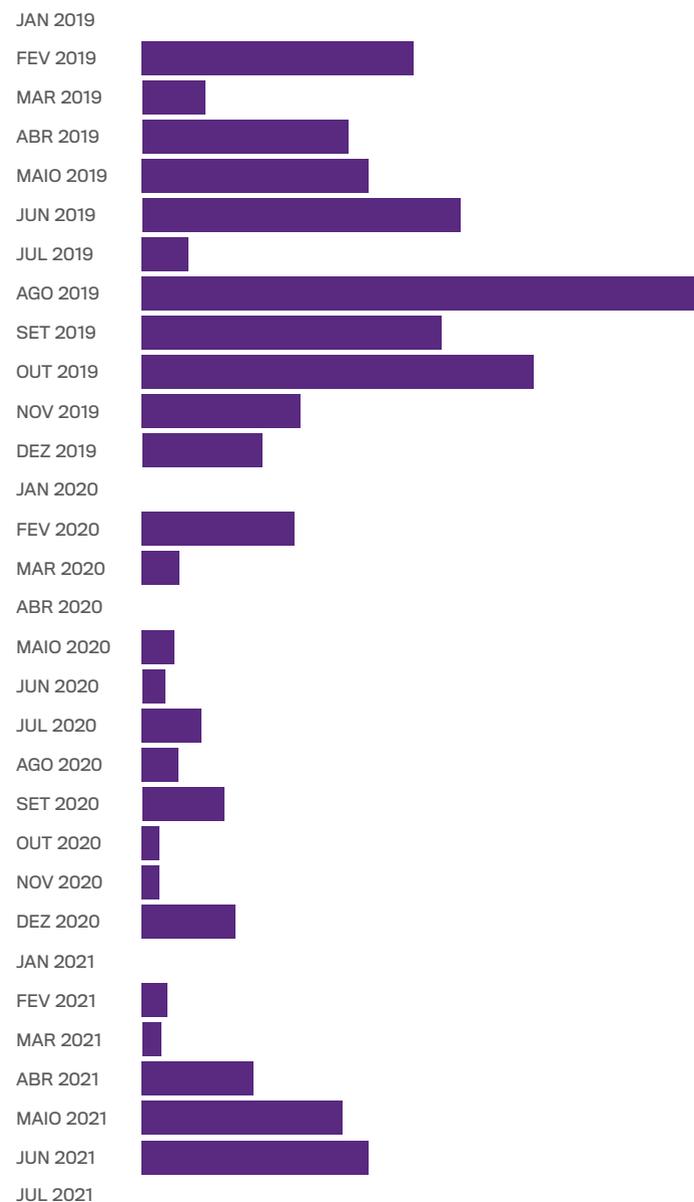
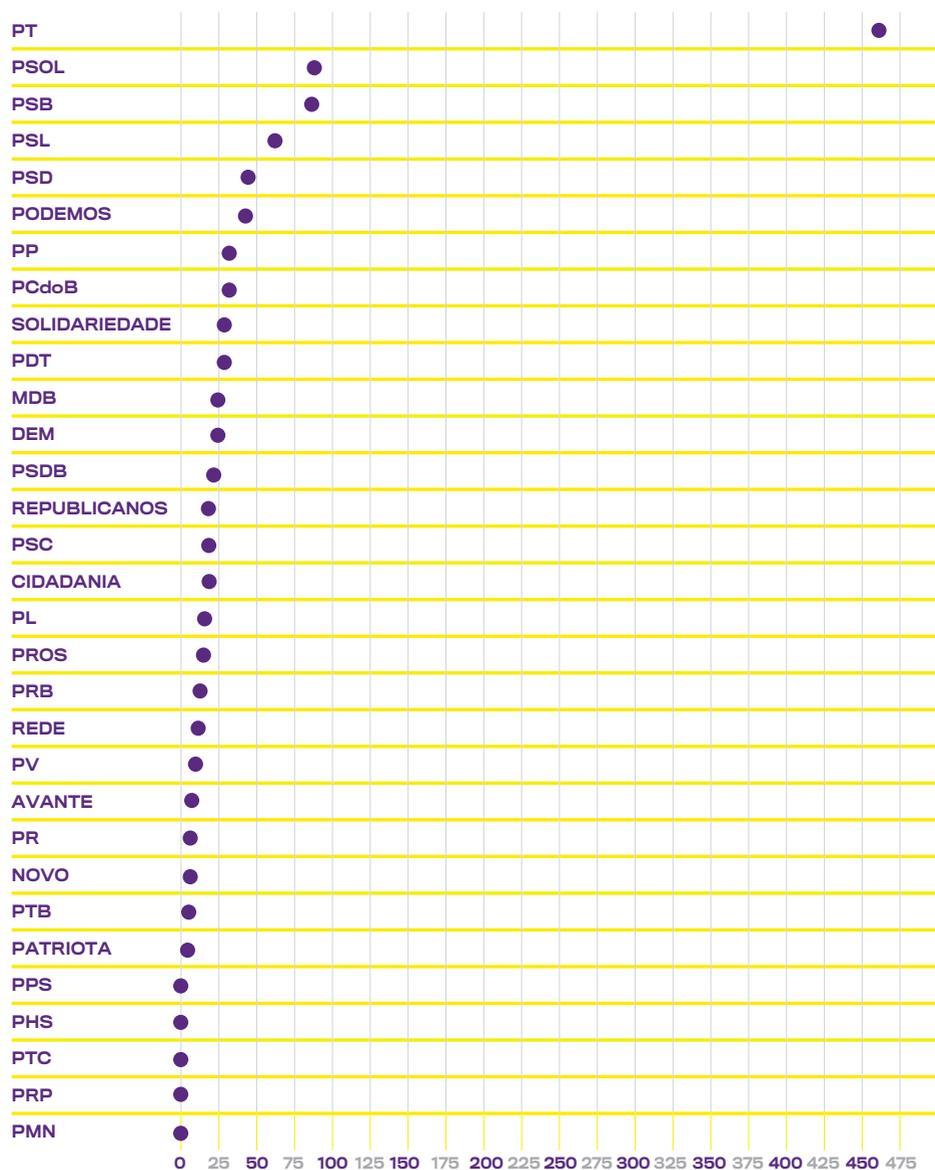


GRÁFICO 34. NÚMERO DE DISCURSOS POR PARTIDO, INCLUINDO TEMAS DO MEIO AMBIENTE E DO CLIMA



## PARTIDOS

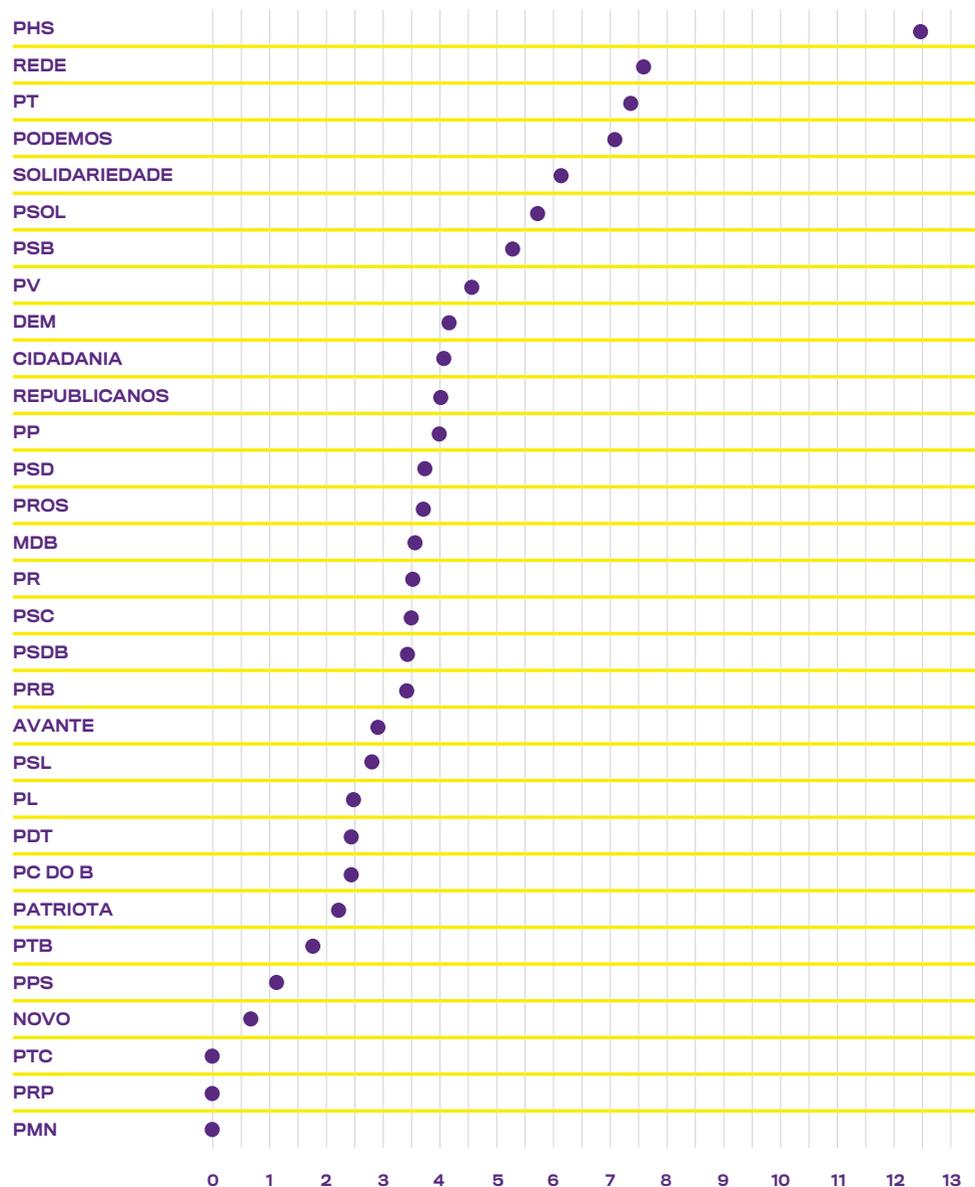
Das 31 legendas representadas nas falas dos parlamentares, 28 tiveram deputados cujos discursos abordaram a temática ambiental ou climática em alguma medida, totalizando 1.472 pronunciamentos. Em média, cada partido realizou 35,5 discursos sobre o tema – e a mediana calculada foi igual a 18 discursos. Entre as agremiações, o PT se destaca com o maior número (460) de proferimentos que abordaram a problemática, seguido pelo PSOL (86 discursos) e pelo PSB (85).

Mesmo com a preponderância de pronunciamentos do bloco de oposição ao governo, cabe ressaltar que o PSL (pelo qual o Presidente da República Jair Bolsonaro foi eleito) aparece em quarto lugar no número de manifestações (62) sobre a temática ambiental. Como parte da coalizão governista (embora Bolsonaro esteja atualmente sem partido), o PSL tratou de apoiar o governo e de atacar opositores ao abordar questões dessa pauta. O quadro completo dos discursos por partido está apresentado no gráfico 34.

**Em média, cada partido realizou 35,5 discursos sobre o tema.**



GRÁFICO 35. PROPORÇÃO DE DISCURSOS POR PARTIDOS, INCLUINDO TEMAS DO MEIO AMBIENTE E DO CLIMA (%)

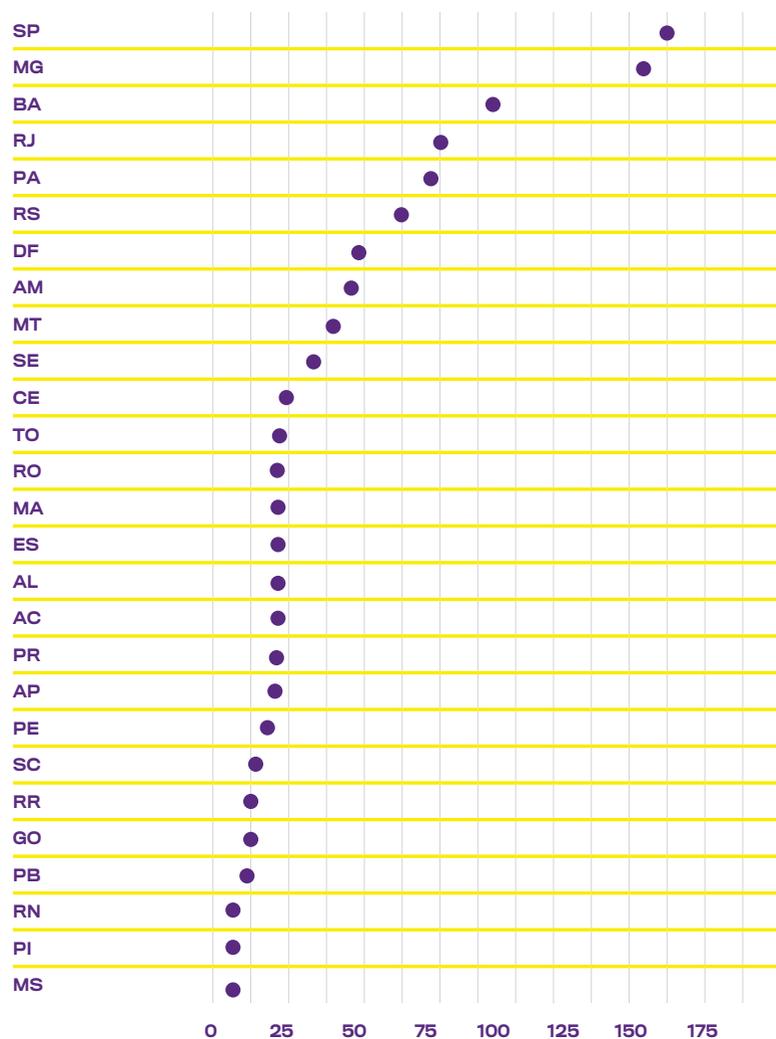


Quanto maior a legenda partidária em número de parlamentares, maior é a probabilidade de a sigla ser representada em discursos. Podemos então analisar quanto efetivamente cada partido se dedicou à temática ambiental frente ao total das manifestações de seus representantes. É o que o gráfico 35 demonstra. Nele, o PHS<sup>17</sup> (12,5%), a Rede (7,5%) e o PT (7,3%) aparecem com a maior proporção de discursos sobre os temas analisados. Assim, evidencia-se que a atenção do PSL aos assuntos relativos ao meio ambiente é muito menor do que os números absolutos podem fazer crer: esses discursos representaram apenas 2,5% do total das manifestações abordando a temática. Rede, PSOL e PT registraram, respectivamente, oito discursos por parlamentar da bancada – um resultado muito superior à média (1,1) e à mediana (2,1) de pronunciamentos por deputado da Casa.

17. O PHS foi incorporado pelo Podemos em 2019. Como em parte do período da análise as duas siglas atuavam separadamente, destacamos no texto a contribuição de cada uma em votações e em discursos no plenário. Vale lembrar que alguns parlamentares do PHS migraram também para outras legendas além do Podemos. Todos os gráficos que apresentam dados por partido levam em conta a filiação oficial do parlamentar em cada momento de voto ou discurso.



GRÁFICO 36. NÚMERO DE DISCURSOS COM A PRESENÇA DA TEMÁTICA AMBIENTAL POR UF



**Queimadas fizeram aumentar discursos de parlamentares do Mato Grosso, Pará e Amazonas.**

## UNIDADES DA FEDERAÇÃO

O número total de discursos com temática ambiental por Unidade da Federação segue basicamente o resultado já demonstrado conforme o tamanho da bancada. **O destaque é para o estado de Minas Gerais, onde ocorreram dois dos maiores desastres ambientais recentes, em Mariana e Brumadinho, envolvendo operações de mineração.** O gráfico 36 demonstra o quadro geral de discursos por estado, conforme a base eleitoral de cada parlamentar que se manifestou sobre a temática ambiental.

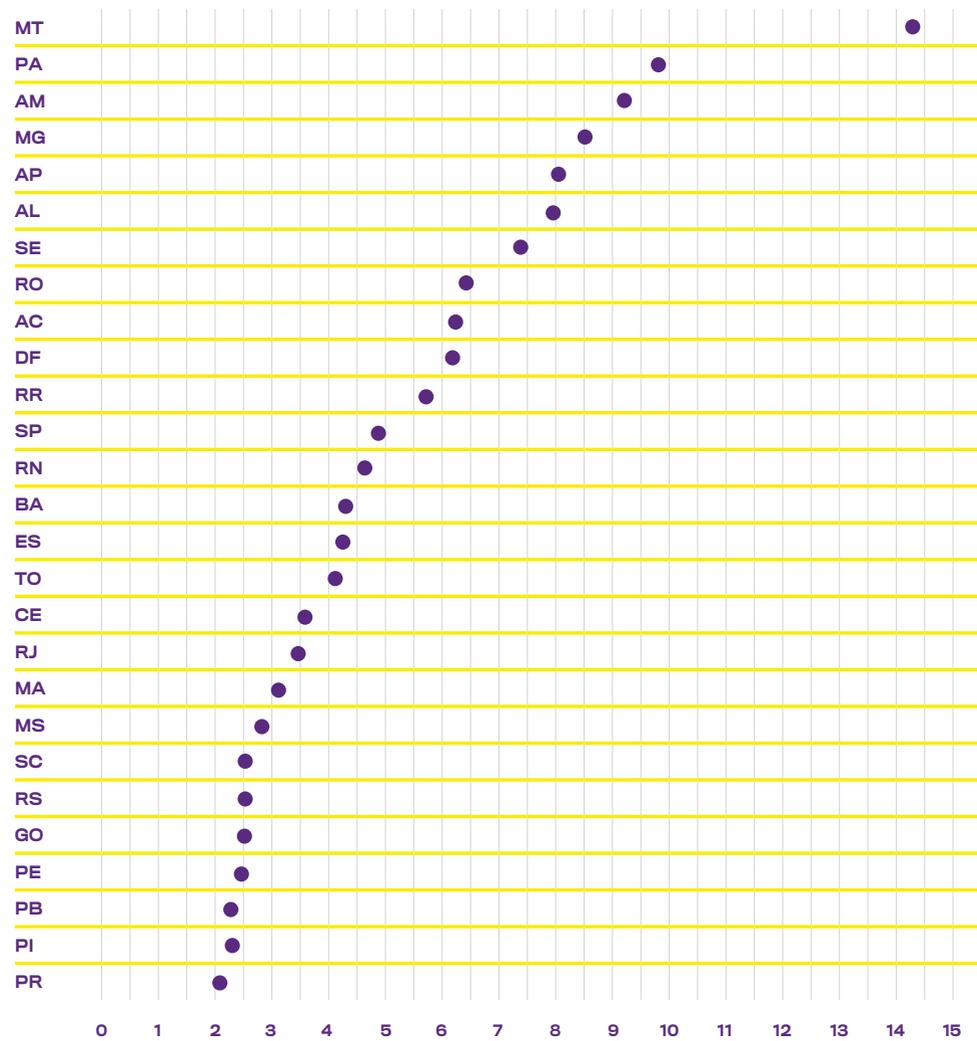
Ao analisarmos a proporção de discursos sobre meio ambiente em relação ao total de pronunciamentos de representantes de cada Unidade da Federação (gráfico 37), Mato Grosso, Pará e Amazonas passam a se destacar. Esse aspecto está certamente associado ao fato desses estados terem sido foco de incêndios florestais e tragédias ambientais recentes, como as queimadas na região do Pantanal.

Os dados apresentados até o momento, referentes aos blocos 1 e 2 da pesquisa, permitem-nos conhecer melhor o que pensam e como se comportam os deputados e senadores brasileiros diante da agenda ambiental e climática. Inicialmente, a pesquisa de opinião revelou a alta importância que os congressistas declaram conferir às questões relativas ao desenvolvimento sustentável. Na sequência, a análise dos votos e dos discursos sobre essa pauta entre 1º de janeiro de 2019 e 31 de julho de 2021 chamou a atenção para o alinhamento com as propostas do Governo Federal.

A partir desse retrato, foi possível desenvolver uma metodologia inovadora, apresentada no próximo capítulo – o bloco 3 da pesquisa. Ela nos permitirá acompanhar de perto e de forma mais precisa a evolução da temática ambiental no Congresso daqui em diante, incluindo as tendências de aprovação de medidas que ofereçam respostas aos efeitos da devastação ambiental e das mudanças climáticas. ●



GRÁFICO 37. PROPORÇÃO DE DISCURSOS COM A PRESENÇA DA TEMÁTICA AMBIENTAL POR UF (%)



Jaime Dantas/Unsplash



# 3

## UMA METODOLOGIA INÉDITA: NASCE O ÍNDICE AMBIENTALISTA DOS CONGRESSISTAS IAC

Marc Palmer/Unsplash

### POR UM MONITORAMENTO CONSTANTE DO CONGRESSO NACIONAL

Depois de nos debruçarmos sobre a posição atual dos parlamentares brasileiros e de dedicarmos atenção às votações que já ocorreram na Câmara Federal desde 2019, queremos desenvolver um olhar para o futuro. Esta pesquisa nos fornece uma espécie de bússola para indicar uma orientação possível em favor das atuações do Congresso Nacional sobre o meio ambiente e as questões climáticas. Para tanto, partimos dos dados concretos já registrados (devidamente documentados nos capítulos anteriores) para criar três índices a partir dos quais poderemos continuar a acompanhar as opiniões e o comportamento no Congresso Nacional em relação à pauta ambiental e climática. São eles:

- **Índice de Senso de Emergência Climática, com base em questão respondida na primeira survey (bloco 1 da pesquisa) pelos parlamentares;**
- **Índice de Defesa de Investimentos em Fiscalização Ambiental;**
- **Índice Ambientalista dos Congressistas (IAC), que apresenta um retrato geral a partir dos discursos parlamentares.**

Cada índice se baseou em diferentes perguntas e aspectos da análise construída até então. Sua utilização permitirá um acompanhamento mais próximo e específico do Congresso Nacional a favor de uma observação consistente e contínua a partir da metodologia criada para esta pesquisa e aqui testada. Os dados calculados poderão ser comparados com novas edições da pesquisa, permitindo acompanhar a melhora ou a piora da postura do Parlamento frente aos temas ambientais. Portanto, sua utilização poderá ser ampliada e aprimorada no futuro.

Os resultados apurados e que compõem o primeiro retrato demonstrado pelos índices revelam com clareza a diferença



de posições entre parlamentares de partidos do governo e de oposição. Mas quando comparamos os índices 1 e 2, percebemos que a distância entre a base governista e a oposicionista é maior quanto à percepção de que vivemos uma emergência climática do que em relação à opinião sobre a necessidade de investir mais em fiscalização ambiental. Mais além, os dados nos informam que parlamentares autodeclarados de esquerda são os mais preocupados com o tema, seguidos daqueles que se posicionam ao centro do espectro ideológico, mesmo quando fazem parte da coalizão de governo.

## ÍNDICE 1: SENSO DE EMERGÊNCIA CLIMÁTICA

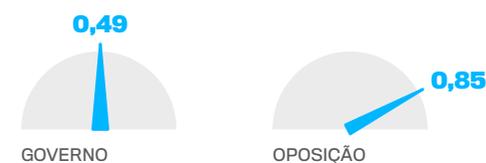
Como acompanhamos no bloco 1, a questão da emergência climática esteve no centro da pesquisa com os parlamentares. Para criar um índice que permitisse uma mensuração mais precisa sobre as posições individuais dos congressistas sobre o tema, agregamos respostas para cinco itens do questionário da sondagem de opinião. O objetivo foi capturar um fator comum relacionado à percepção de que vivemos uma emergência climática. A partir das respostas, utilizamos os seguintes posicionamentos para a criação do primeiro índice:

- **O respondente ACREDITA que, se nada for feito para reduzir as mudanças climáticas no futuro, o impacto será MUITO SÉRIO para o Brasil.**
- **O parlamentar DISCORDA de que a mídia é muito alarmista sobre a mudança climática.**
- **Ele CONCORDA que o Brasil enfrentará sanções econômicas de outros países por causa do aumento no desmatamento.**
- **O congressista DEFENDE que o orçamento do Ibama deve AUMENTAR.**
- **Ele votaria A FAVOR de projeto que propõe decretar o estado de emergência climática e estabelece a meta de neutralização das emissões de gases de efeito estufa no Brasil até 2050.**

Com base nesses cinco posicionamentos, utilizamos técnicas de agregação de variáveis para a criação de um único fator comum e depois escalonamos os valores para que as respostas variassem de 0 a 1. Assim, os parlamentares que apresentaram essas cinco posições receberam o valor 1, enquanto aqueles que não seguiram nenhuma delas receberam o valor 0. No meio dessa escala de 0 a 1 e com valores intermediários, foram alocados os congressistas que assumiram apenas parte dos posicionamentos indicados acima.

O ponto médio do conjunto de parlamentares nessa escala é 0,59, o que representa uma posição de maior concordância com os cinco posicionamentos (embora sutil). Os congressistas, portanto, tendem a concordar que vivemos um contexto de emergência climática e que seus riscos para o Brasil são reais. Por outro lado, essa visão é diferente para os blocos de apoio ou de oposição ao Governo Federal, conforme indica o gráfico 38.

GRÁFICO 38. ÍNDICE 1 - SENSO DE EMERGÊNCIA CLIMÁTICA POR GRUPO POLÍTICO



Os congressistas, portanto, tendem a concordar que vivemos um contexto de emergência climática e que seus riscos para o Brasil são reais.



## ÍNDICE 2: DEFESA DE INVESTIMENTOS FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL

O segundo índice criado na pesquisa também é baseado em respostas a cinco itens do questionário aplicado aos parlamentares. Porém, os cinco posicionamentos para a criação desse índice trazem questões mais concentradas no tema da fiscalização do desmatamento e desastres ambientais. São eles:

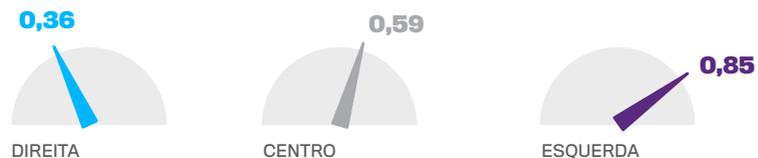
- **O parlamentar ACREDITA que o Governo Federal precisa fiscalizar mais o desmatamento na Amazônia e no Pantanal.**
- **Ele DEFENDE que o Governo Federal precisa ter regras mais rigorosas para prevenir desastres ambientais, como aqueles ocorridos nos municípios de Mariana e Brumadinho (MG).**
- **Ele CONCORDA que o Brasil deve investir mais recursos para reduzir o desmatamento.**
- **O congressista ACREDITA que o Governo Federal deve ser o principal responsável pela fiscalização a desmatamentos e queimadas.**
- **Votaria A FAVOR de um projeto que aumenta sanções penais para quem viola as leis ambientais.**

Assim como no primeiro índice, utilizamos aqui a técnica de agregação e escalonamos os valores para que as respostas variassem de 0 a 1. Os parlamentares alinhados com todas as cinco posições receberam o valor 1, e os que não seguiram nenhum desses posicionamentos ficaram com 0. Os congressistas que demonstraram parcialmente algum ou alguns posicionamentos indicados acima receberam valores intermediários na escala.

O resultado geral apontou que o congressista médio se posiciona em 0,77 nessa escala. Portanto, há uma tendência de posições favoráveis em relação à defesa de maior fiscalização (uma nota superior à percepção de que vivenciamos uma situação de emergência climática). E quando comparamos

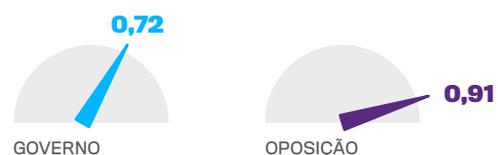
De forma geral, os parlamentares da oposição possuem mais posicionamentos que enfatizam sua preocupação com a mudança climática do que os governistas. Na média, a oposição apresenta um valor de 0,85, uma nota significativamente superior à de 0,49 registrada entre os parlamentares de apoio ao governo. Diferenças consideráveis também foram verificadas entre congressistas que se autodeclararam de direita, de centro ou de esquerda. É o que mostra o gráfico 39.

GRÁFICO 39. ÍNDICE 1 – SENSO DE EMERGÊNCIA CLIMÁTICA POR IDEOLOGIA



os valores dos grupos de congressistas da base de apoio ao governo àqueles da oposição, encontramos uma diferença menor entre os grupos se comparada à do primeiro índice. O gráfico 40 evidencia que a distância de valor é menor porque **os parlamentares do bloco governista se mostram favoráveis à fiscalização com mais frequência do que concordam com a existência de uma emergência climática.**

GRÁFICO 40. ÍNDICE 2 - DEFESA DE INVESTIMENTOS EM FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL POR GRUPO POLÍTICO



O índice 2 também revela diferenças entre os parlamentares conforme sua posição ideológica. Os congressistas que se identificam como de centro e direita se mostram mais favoráveis a investimentos em fiscalização do que à declaração de emergência climática. Os valores médios são indicados no próximo gráfico.

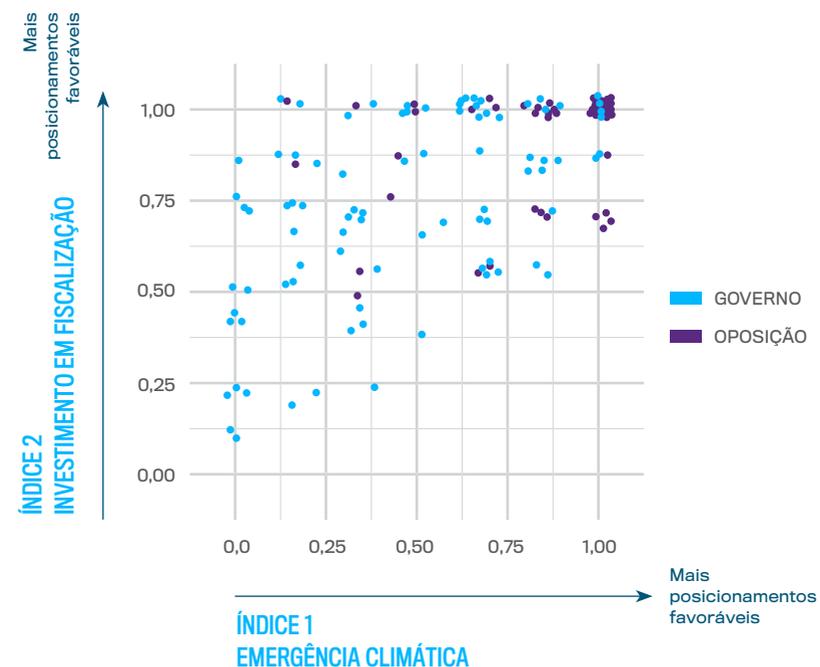
GRÁFICO 41. ÍNDICE 2 - DEFESA DE INVESTIMENTOS EM FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL POR IDEOLOGIA



## ASSOCIAÇÃO ENTRE OS ÍNDICES 1 E 2

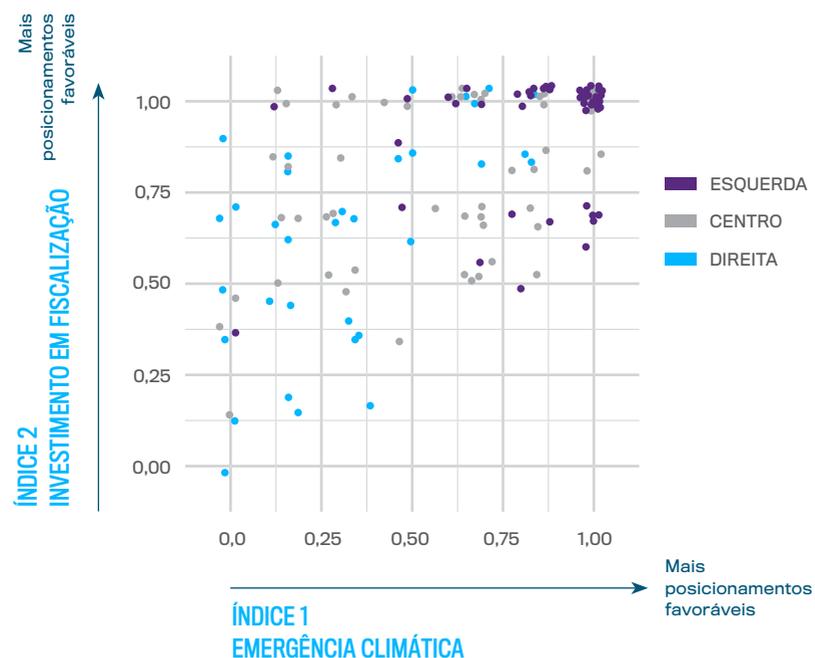
É importante notar que, apesar de baseados em perguntas distintas, há uma associação positiva entre os dois índices, ou seja, em média, parlamentares alinhados aos posicionamentos que compõem o primeiro índice também tendem a se situar conforme aqueles do segundo índice. Essa associação é apresentada no gráfico 42, em que os pontos roxos simbolizam os parlamentares da oposição, e os azuis, aqueles alinhados ao governo.

GRÁFICO 42. CORRELAÇÃO ENTRE ÍNDICE 1 E 2 - POR GRUPO POLÍTICO



O gráfico 43 evidencia a concentração de pontos roxos (parlamentares da oposição) na parte superior direita, o que significa que a maioria dos opositoristas apresenta os dez posicionamentos usados na construção dos índices. Em contraste, os pontos azuis estão mais distribuídos pelo gráfico, o que revela uma maior diversidade de opiniões entre os parlamentares do governo. Ela é parcialmente explicada pelas diferenças entre os congressistas que se identificam com a direita e com o centro político. O gráfico 43 mostra, ainda, os parlamentares que se identificam com o centro, demonstrados pelos pontos cinza.

GRÁFICO 43. CORRELAÇÃO ENTRE ÍNDICE 1 E 2 - POR IDEOLOGIA



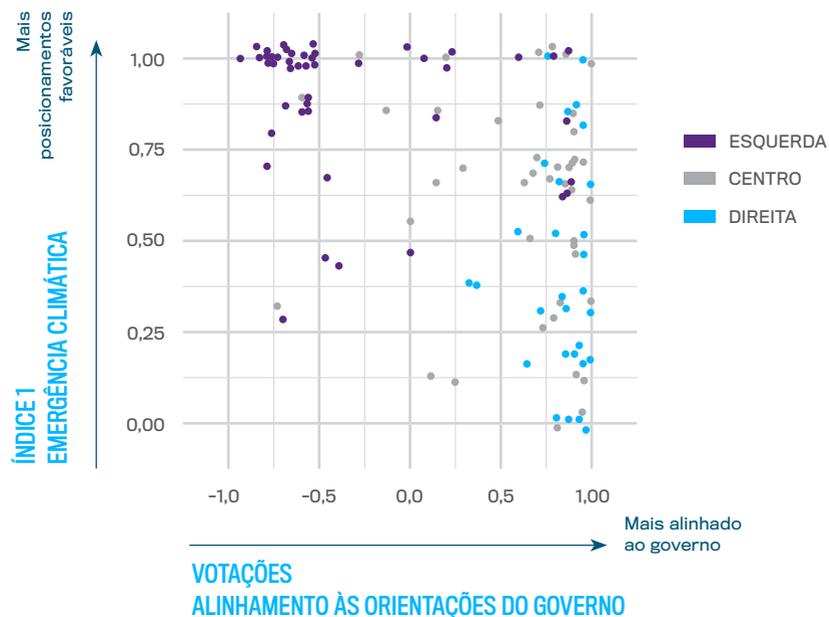
Essa análise de associação dos itens também mostra que há uma série de parlamentares que concorda com a necessidade de mais fiscalização, mas quase não percebem a emergência climática. Eles se encontram na parte esquerda superior do gráfico. De forma oposta, há alguns parlamentares com posicionamentos ligados à visão de uma emergência climática, mas menos enfáticos quanto à necessidade de investir em fiscalização. Estes se encontram à direita no gráfico, mas entre valores 0,5 e 0,75 no eixo vertical.

## RELAÇÃO ENTRE O ÍNDICE 1 E AS VOTAÇÕES

Os índices também estão associados aos padrões de votações analisadas no bloco 2 da pesquisa. Em síntese, é possível concluir que os valores mais baixos nos dois índices coincidem com os deputados que votaram alinhados ao Governo Federal nas seis propostas que foram analisadas (três Medidas Provisórias e três Projetos de Lei). Começamos por observar, no gráfico 44, a relação entre os valores do índice 1 (Senso de Emergência Climática) e o percentual de vezes em que o parlamentar votou conforme as orientações do Planalto. As diferentes cores ilustram a identificação dos deputados conforme sua ideologia política: de esquerda (em roxo), de centro (em cinza) ou de direita (em azul).



GRÁFICO 44. ÍNDICE 1 E VOTAÇÕES POR IDEOLOGIA



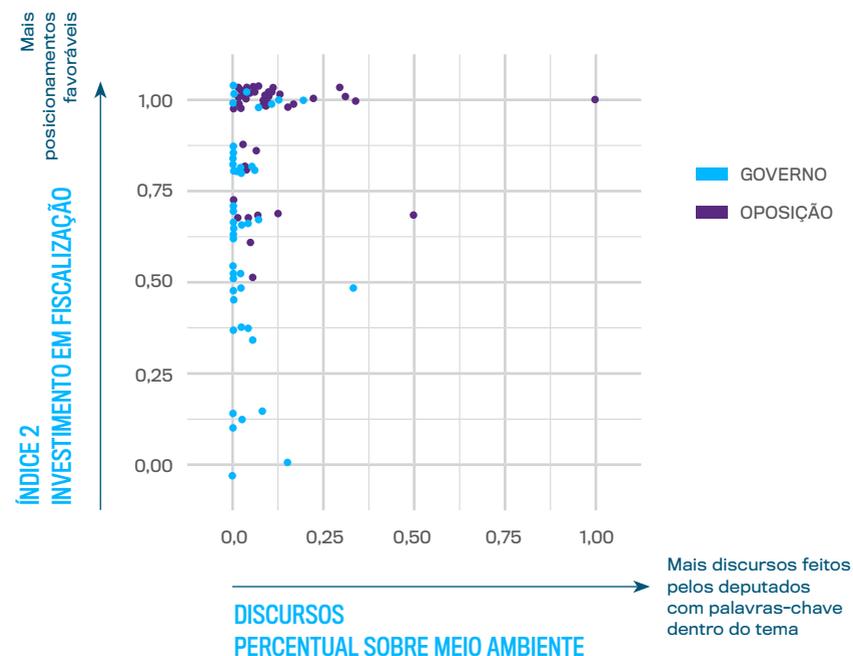
Enquanto **a grande maioria dos parlamentares que se identifica como de esquerda votou de forma oposta às orientações do governo e mostrou acreditar que vivemos uma emergência climática, deputados de centro e direita votaram, em média, de forma alinhada às orientações do governo** – embora esse grupo apresente grande variação sobre a percepção de emergência climática.

O resultado é semelhante quando analisamos a associação entre as votações realizadas na Câmara e o índice 2, que expressa o posicionamento dos parlamentares sobre a necessidade de mais fiscalização.

## RELAÇÃO ENTRE O ÍNDICE 2 E OS DISCURSOS

A grande maioria dos discursos dos parlamentares não trata de temas relacionados ao meio ambiente. Por outro lado, os parlamentares da oposição – grupo que se mostra mais preocupado com questões ambientais – pronunciaram-se mais no plenário sobre essa temática do que os parlamentares de partidos alinhados ao governo. Esses fatos explicam por que a associação entre os discursos e o índice de defesa da fiscalização é mais baixa. O gráfico 45 apresenta o percentual de discursos feitos pelos deputados com palavras-chave sobre o meio ambiente e o valor no índice de fiscalização ambiental.

GRÁFICO 45. ÍNDICE 2 E DISCURSOS POR GRUPO POLÍTICO



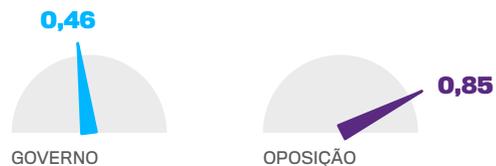
## ÍNDICE FINAL: IAC

A combinação de informações de diferentes naturezas é estratégica para produzirmos um quadro descritivo e explicativo mais cuidadoso sobre a relação dos parlamentares com as mudanças climáticas e o meio ambiente. Ao cruzarmos os dois índices iniciais, foi possível chegar a um terceiro instrumento que agrega e sintetiza comportamentos e opiniões dos congressistas: o Índice Ambientalista dos Congressistas (IAC).

O IAC foi calculado estatisticamente com base em uma análise fatorial dos dois primeiros indicadores e no percentual de discursos sobre o tema por cada um dos deputados. Essa técnica de agregação busca o que é comum entre os índices e permite que eles tenham diferentes pesos sobre o valor final. Cada parlamentar obteve uma pontuação específica que foi parametrizada conforme uma escala de 0 a 1 – em que 1 indica o deputado mais preocupado e 0 é o valor conferido ao menos preocupado com as problemáticas ambientais e climáticas.

Dessa forma, chegamos mais uma vez a uma média entre os deputados, que foi 0,64. Isso significa **que o parlamentar médio, por assim dizer, está mais preocupado com o meio ambiente do que o contrário**, embora o valor não seja muito alto. **Essa pontuação também sofre variações relevantes na comparação entre a base governista (0,46) e a oposição (0,85)**, o que pode ser averiguado no próximo gráfico.

GRÁFICO 46. ÍNDICE AMBIENTALISTA DOS CONGRESSISTAS (IAC) POR GRUPO POLÍTICO



Por fim, o autopoicionamento dos parlamentares no espectro ideológico também condiciona o resultado no IAC. Deputados que se identificam como de esquerda são mais preocupados (média de 0,88) do que aqueles que se situam ao centro (0,58) ou à direita (0,3).

GRÁFICO 47. ÍNDICE AMBIENTALISTA DOS CONGRESSISTAS (IAC) POR IDEOLOGIA



## CONCLUSÕES

Os resultados do estudo “A agenda do clima no Congresso Nacional: uma pesquisa sobre a percepção dos parlamentares brasileiros” representam um avanço em busca de uma atuação parlamentar orientada para a sustentabilidade. Por certo, as informações apresentadas aqui não influenciarão automaticamente as preferências dos congressistas brasileiros frente às necessidades do meio ambiente e do clima. Mas elas iluminam o conhecimento sobre como deputados e senadores percebem a importância dessa agenda, como votam e quanto a defendem. As nuances do jogo político e das posições ideológicas estão apresentadas nesta publicação para que organizações da sociedade civil, legendas partidárias e movimentos ambientalistas, entre outros atores, possam melhor planejar suas ações em busca de projetos que tenham uma tramitação bem-sucedida.

Em termos metodológicos, dois aspectos da pesquisa merecem ser realçados: (1) os recortes que evidenciaram a polarização entre governo e oposição na apreciação das medidas a favor do meio ambiente; e (2) a criação dos índices que retratam o *status* atual, mas também permitem monitorar de forma contínua a sensibilidade e o efetivo comportamento do Congresso frente às agendas relacionadas à sustentabilidade.

**Especialmente quanto ao aquecimento global e à necessidade de tomarmos medidas na direção de uma economia de baixo carbono, o primeiro índice nos indica que **temos espaço para melhorar a percepção entre os congressistas sobre o quadro de emergência climática.**** Enquanto esse senso não for mais abrangente e enfático, medidas de enfrentamento dessa problemática podem não encontrar a guarida necessária na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, apesar das evidências científicas que já fazem outros países avançarem, enquanto o Brasil segue na direção contrária.

**O segundo índice, por sua vez, aponta para um olhar mais específico, que é o da necessidade de investimentos na fiscalização ambiental.** Há aqui uma concordância mais abrangente

entre os parlamentares, mas as posições sobre os órgãos já existentes para isso, como o Ibama, demonstram que talvez os conflitos políticos e administrativos acabem por minorar a percepção sobre a gravidade das restrições orçamentárias impostas nos últimos anos. Em contraste, o mundo já detectou e denuncia o descaso com as estruturas de fiscalização do desmatamento no Brasil – que segue, aliás, em crescimento.

Por fim, a formulação do Índice Ambientalista dos Congressistas (IAC) é o ápice da pesquisa e seu legado principal, à medida que representa um instrumento a ser acompanhado em futuras edições deste levantamento, permitindo averiguar se conseguiremos um crescimento na sensibilidade dos integrantes do Congresso Nacional para a pauta ambiental e do clima.

## DIFICULDADES E FUTUROS ENCAMINHAMENTOS

Para prosseguirmos nessa direção, é importante ponderar as dificuldades encontradas nesta primeira edição da pesquisa e nos encaminhamentos que podem ser sugeridos para sua superação. Em futuros levantamentos, esperamos não encontrar os mesmos desafios operacionais, como os acarretados por uma pandemia. A aplicação dos questionários da pesquisa de opinião (bloco 1) – entre 25 de fevereiro e 26 de maio de 2021 – coincidiram com a pior fase da crise sanitária imposta pela Covid-19, o que dificultou o acesso aos parlamentares. Ao todo, foram ouvidos 159 congressistas e assessores – uma amostra devidamente ponderada para que expressasse a composição do Congresso Nacional com a precisão necessária. Mas a pretensão inicial era alcançar um número bem maior de deputados e senadores ou de seus assessores mais importantes, o que foi impossibilitado pelas medidas de prevenção à contaminação pelo coronavírus. Nos próximos levantamentos, espera-se que as entrevistas possam ser realizadas presencialmente, o que permitirá ganhos quantitativos e qualitativos.



Com uma amostra de respondentes menor do que a inicialmente prevista e com prazos limitados para estender a cobertura da pesquisa de campo, algumas combinações de dados não foram possíveis neste momento, mas devem ser compreendidas como objeto de investigação nas próximas edições do estudo. Alguns exemplos são: a comparação mais substancial entre votos de mulheres e homens sobre a temática ambiental; a relação mais específica entre a composição da base eleitoral de cada deputado e senador, bem como sua percepção acerca da importância da agenda ambiental e a conferência entre os votos desse parlamentar frente à posição de seus representados; e, ainda, a percepção de parlamentares que estão na oposição mas não se declaram vinculados à esquerda do espectro político.

Os dados demonstrados até o momento revelam um diagnóstico possível frente a um contexto adverso – não apenas em função da pandemia, mas diante dos acontecimentos climáticos e ambientais que pressionam a opinião pública e as respostas políticas. Entre eles, as queimadas que destruíram parte do bioma do Pantanal em 2020 e os dados de desmatamento na Amazônia; a realização da Cúpula do Clima; as denúncias de ilícitos ambientais e conflitos de terra em biomas brasileiros ameaçados; as pressões externas face ao realinhamento da geopolítica internacional após a posse de Joe Biden como presidente dos Estados Unidos; os confrontos subnacionais e as manifestações de lideranças políticas contra a agenda do clima ou do meio ambiente. Esse conjunto forma uma miscelânea de elementos que certamente conturbam a análise política e, também por isso, pesquisas como esta se tornam tão oportunas.

Os esforços para a compreensão desse contexto certamente não se encerram aqui. Futuros levantamentos terão, por sua vez, outros contextos refletidos na atmosfera política. A qualidade da pesquisa está, em primeiro lugar, na escolha das perguntas corretas para indicar exatamente o que precisa

ser medido em nome de uma contribuição científica para a compreensão do comportamento político de nossos parlamentares. Com perguntas bem construídas, parte-se então para uma análise que seja capaz de apontar a relação entre acontecimentos contextuais e as respostas recebidas. Assim, é possível construir um retrato compreensivo sobre a percepção do Congresso Nacional acerca das pautas ambiental e climática.

Sem ignorar os imensos desafios que temos pela frente para colocar uma política ambientalista nos trilhos das demandas do planeta, duas mensagens positivas podem ser realçadas entre os resultados da pesquisa. A primeira é a de que existe quase unanimidade (98%) entre os parlamentares frente à afirmação de que não há dualidade entre crescimento econômico e conservação ambiental. Não se trata, então, de escolher um ou outro, mas de alcançar o equilíbrio em que **a exploração dos recursos naturais não seja defendida ao custo da degradação ambiental, conforme resposta de 76% dos congressistas**. A segunda boa notícia é a de que 94% dos congressistas se interessam, em alguma medida, pela temática do meio ambiente e do clima (dos quais 49% de dizem muito interessados). Isso pode indicar que estão de ouvidos abertos e atentos – assim como, certamente, estão as organizações da sociedade que buscam seu engajamento a favor da sustentabilidade. ●



## ANEXO 1 PROJETOS DE LEI ANALISADOS

PROPOSTA	AUTOR	ASSUNTO	EMENTA FINAL	NORMA FINAL	NÚMERO DE VOTAÇÕES
MPV 867/2018	Poder Executivo	Programa de Regularização Ambiental	Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, para dispor sobre o Programa de Regularização Ambiental e o Cadastro Ambiental Rural.	Prazo encerrado	23
MPV 870/2019	Poder Executivo	Organização dos órgãos da Presidência da República	Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nºs 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis nºs 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017.	Lei ordinária nº 13.844/2019	1
MPV 886/2019	Poder Executivo	Organização dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios	Altera a Lei nº 13.844, de 18 junho de 2019, a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, a Lei nº 12.897, de 18 de dezembro de 2013, e a Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, para dispor sobre a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.	Lei ordinária nº 13.901/2019	6

PROPOSTA	AUTOR	ASSUNTO	EMENTA FINAL	NORMA FINAL	NÚMERO DE VOTAÇÕES
PL 3.261/2019	Senado Federal - Tasso Jereissati - PSDB/CE	Marco Legal do Saneamento Básico	Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (Lei do Saneamento Básico), para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no país, a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 (Lei de Consórcios Públicos), para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrôpole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 (Lei de Resíduos Sólidos), para tratar de prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.	Lei ordinária nº 14.026/2020	20
PL 5.028/2019	Câmara dos Deputados - Rubens Bueno - Cidadania/PR	Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais	Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais; e altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para adequá-las à nova política.	Lei ordinária nº 14.119/2021	5





**RAPS**

REDE DE AÇÃO POLÍTICA  
PELA SUSTENTABILIDADE