

# *Sociedade civil organizada e mudança climática: o papel do advocacy na construção da política ambiental brasileira no Congresso Nacional*

Luiza Ferreira

O Brasil é uma superpotência florestal no que diz respeito à disponibilidade de recursos naturais, abrigando aproximadamente 15% e 20% da biodiversidade global. Entretanto, apenas a alta disponibilidade de recursos não é suficiente para garantir um cargo de liderança brasileira na política ambiental global (RIBEIRO; INOUE, 2019). Para tal, é necessária a criação de estratégias capazes de articular, de maneira eficiente, os interesses dos diferentes atores presentes no nível regional e doméstico, incluindo a sociedade civil organizada. Dessa forma, este trabalho se dedica à análise do papel do *advocacy* na construção da política ambiental brasileira no Congresso Nacional sob a ótica de governança.

O texto está dividido em quatro momentos: primeira dedica-se a explorar os conceitos utilizados ao decorrer da análise, como *advocacy* e governança ambiental. Em um segundo momento, será traçado um breve panorama sobre o atual cenário da questão ambiental no Legislativo, enquanto que a terceira parte discorre sobre o *advocacy* ambiental no Brasil, bem como suas principais pautas e estratégias de atuação no Congresso. Por fim, será explorada a criação da Aliança pela Ação Climática, rede composta pelas principais organizações brasileiras atuantes no *advocacy* ambiental.

Existem diversas definições para *advocacy* e, para fins desta análise, o termo será definido conforme proposto por Renato Morgado e Andréa Gozetto:

*Advocacy* é um conjunto de ações, estrategicamente definidas e orientadas, que busca promover mudanças em políticas públicas locais, regionais, nacionais ou internacionais, visando alcançar a missão, a visão e os objetivos estratégicos de uma organização ou coalizão de organizações. Ou seja, *advocacy* consiste em ações estratégicas voltadas para influenciar políticas públicas. (IMAFLOA, 2019)

A ação de *advocacy* é realizada a partir de estratégias pré-concebidas e incluem

etapas como: pesquisa e produção do conhecimento, mobilização de redes de parceria e, por fim, o exercício de pressão sobre tomadores de decisão (ibid., 2019). A etapa da pesquisa, análise e levantamento de dados é fundamental para a atuação em *advocacy*, na medida em que fornece conhecimento aprofundado da causa defendida e também do processo decisório ao qual se deseja defender. A mobilização de redes, por sua vez, contribui para aumentar a legitimidade, credibilidade e efetividade das ações de *advocacy*. Por fim, o exercício de pressão diz respeito a uma série de atividades direcionadas para que a demanda seja apresentada (direta ou indiretamente) aos tomadores de decisão. Essas atividades incluem o lobby direto, mas também a realização de manifestações, protestos e campanhas em meios de comunicação (ibid., 2019).

O conceito de governança ambiental, por sua vez, pode ser definido como o processo pelo qual múltiplos atores, com interesses distintos, realizam ações que visem a conservação ambiental no âmbito da estrutura institucional formal, incluindo também os arranjos institucionais informais (FGV, 2020). Dessa forma, a governança ambiental busca orientar sociedades para prevenção, mitigação e adaptação para mudanças ambientais dentro do contexto do desenvolvimento sustentável (RIBEIRO; INOUE, 2019). Para que um estado exerça uma governança ambiental eficiente, é necessário levar em consideração a multiplicidade de atores que trabalham dentro dessas temáticas em nível regional, nacional e internacional, como multinacionais, setor agrícola, sociedade civil organizada e redes transnacionais de ativismo.

No Brasil, ainda não há um debate sólido na esfera governamental destinado a trabalhar a relação entre questões ambientais e políticas de desenvolvimento, principalmente aquelas relacionadas à infraestrutura e agricultura (RIBEIRO; INOUE, 2019). Ao formular políticas de desenvolvimento e redução da pobreza, os tomadores de decisão, sejam eles do nível municipal, estadual ou federal, não

relacionam o impacto da degradação do meio ambiental com o aumento da desigualdade social. Contudo, segundo a Oxfam, os efeitos das mudanças climáticas são 175 vezes mais intensos para os 10% mais pobres em comparação aos efeitos sobre o 1% mais rico (OXFAM, 2016).

A organização destacou também que empresas, principalmente do setor petrolífero e extrativista, mobilizam recursos para garantir uma posição dominante no processo de construção de políticas governamentais. Por meio de ações de lobby, corporações obtêm subsídios governamentais, como isenções fiscais, ao mesmo tempo em que evitam o surgimento de políticas ecológicas socialmente favoráveis (OXFAM, 2016). No caso brasileiro, nos últimos anos, observou-se um desmonte das políticas de controle do desmatamento e um crescente apoio político a práticas predatórias de agricultura, enfraquecendo a governança ambiental brasileira e a posição internacional do país (RIBEIRO; INOUE, 2019).

Uma pesquisa recente realizada pela Rede de *Advocacy* Colaborativo (RAC) mostrou que os partidos do Centrão e da centro-direita são os que mais promovem pautas potencialmente lesivas à sustentabilidade (CENTRÃO..., 2021). Em 2021, a RAC constatou que houve uma movimentação intensa no Congresso de proposições que visam alterar a regulamentação para o meio ambiente, como a Lei de Crimes Ambientais e o Código Florestal, as legislações mais atacadas pelos parlamentares. Por outro lado, a RAC identificou que a maioria das matérias apresentadas neste ano estão alinhadas com a agenda ambientalista, ainda que poucas sejam efetivamente aprovadas e sancionadas.

Um caso de sucesso nesse sentido é a Lei 14.119/2021, sancionada parcialmente em 13 de janeiro de 2021, que institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais. A lei estabelece incentivos a agricultores e donos de propriedades com

área de preservação, visando a promoção de práticas de preservação ambiental. A Lei representou um avanço na legislação ambiental brasileira, porém os vetos comprometeram partes importantes do texto, como a possibilidade de tornar os pagamentos isentos de imposto de renda e a criação de um colegiado para revisar o Fundo (MENDES, G., 2021).

A apresentação de mais matérias alinhadas à agenda ambientalista reflete o aumento da importância da pauta no Legislativo nacional, fator que, por sua vez, relaciona-se com dois fatores: o aumento da percepção dos brasileiros sobre o impacto das mudanças climáticas e a má avaliação da política ambiental do governo de Jair Bolsonaro no Congresso. No que diz respeito ao primeiro fator, uma pesquisa do IBOPE com o Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio (ITS Rio), realizada em 2020, constatou que aproximadamente 78% dos brasileiros qualificam o aquecimento global como questão muito importante e entendem que proteger o meio ambiente é importante, mesmo que isso signifique menos crescimento econômico e menos empregos (BOAS..., 2021).

Quanto à avaliação da política ambiental do governo no Legislativo, uma pesquisa realizada pelo Congresso em Foco em março deste ano mostrou que mesmo parlamentares da base governista avaliam mal a política ambiental de Bolsonaro, criticando os retrocessos e a falta de fiscalização anti-desmatamento (ATÉ..., 2021). Mesmo que ainda haja uma grande distância entre um posicionamento favorável e o apoio efetivo, a pesquisa é um indicativo positivo para a pauta ambiental, uma vez que revela o potencial de crescimento da pauta no Congresso. O atual posicionamento do Legislativo está diretamente relacionado à pesquisa do IBOPE mencionada acima, uma vez que parlamentares tendem a pautar seus discursos em consonância com as opiniões expressas pela população.

É nesse contexto que se inserem as ações de *advocacy* para a mudança climática. Como dito acima, o *advocacy* contempla mais do que exercício de pressão sobre tomadores de decisão, agregando estratégias de mobilização da sociedade e adesão do público à causa defendida. A avaliação positiva de defesa do meio ambiente na sociedade brasileira permite que redes de *advocacy* utilizem o apoio da opinião pública para aumentar a legitimidade e a credibilidade de suas ações frente aos tomadores de decisão. A realização de pesquisas e levantamento de dados também é fundamental nesse processo, devido à sua capacidade de formar a base da informação à mídia e à opinião pública e construir a justificativa da ação, compondo os argumentos que convencerão os tomadores de decisão (CASTRO, 2016).

Atualmente, as principais pautas do *advocacy* ambiental no Brasil são a reforma tributária verde e o desenvolvimento de políticas de combate ao desmatamento (MENDES, R.; SODRÉ, 2021). A primeira pauta diz respeito à inclusão, no sistema tributário brasileiro, de mecanismos que incentivem a transição do setor empresarial e agropecuário para uma economia de baixo carbono, precificando a emissão de gases de efeito estufa (GEEs). Um sucesso nesse sentido foi a sanção da Lei 14.119/2021, já mencionada acima, que prevê o pagamento de serviços ambientais em propriedades rurais.

Em 2020, quando a discussão sobre a reforma tributária estava especialmente em voga no Congresso Nacional, a Comissão Mista da Reforma Tributária recebeu um documento com sugestões de emendas apresentadas pelo movimento “Está faltando verde”, uma iniciativa formada por mais de doze organizações ambientalistas de *advocacy* (MOVIMENTO..., 2020). As propostas visavam o reforço da governança climática e ambiental local, a tributação de externalidades negativas advindas de emissão de GEEs e o fim dos subsídios para atividades altamente emissoras de carbono, como o setor de combustíveis fósseis, que recebeu mais de R\$1 trilhão em

incentivos fiscais nos últimos trinta anos (ESPECIALISTAS..., 2020).

Quanto ao segundo ponto, relacionado ao combate ao desmatamento, as ações de redes de *advocacy* têm foco no exercício de pressão sobre parlamentares para a movimentação de proposições alinhadas à agenda ambientalista no Congresso. O caso mais recente refere-se ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLOA) 2021, enviado pelo Poder Executivo ao Congresso no final do ano passado. Entre 2019 e 2020, o índice de desmatamento da Amazônia Legal registrado pelo INPE foi o maior desde 2008, apresentando um crescimento de 9,5% em relação ao ano anterior (ÁREA..., 2020). O principal fator explicativo para esse fenômeno é a redução do orçamento de órgãos responsáveis por fiscalizar o desmatamento, como IBAMA e ICMBio.

Em 2020, foi registrado um corte de aproximadamente 30% nas receitas destinadas às despesas discricionárias desses órgãos, situação que se repete no PLOA para 2021. A nota técnica conjunta produzida pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), em parceria com organizações da sociedade civil, indicou que o PLOA 2021 prevê uma redução de até 35% no orçamento em comparação ao PLOA 2020, considerando os cortes que podem ser realizados em função do teto dos gastos (NOTA..., 2020).

A partir desse cenário, redes de *advocacy* atuantes no Brasil lançaram, ainda em 2020, a campanha “Floresta sem Cortes”, visando exercer pressão sobre parlamentares e sensibilizá-los para que busquem fazer mudanças no texto do PLOA (ORGANIZAÇÕES..., 2020). A campanha atuou juntamente com a Frente Parlamentar Ambientalista, presidida pelo deputado Rodrigo Agostinho (PSB-SP), para apresentar emendas individuais de até R\$16 milhões que aumentassem o orçamento previsto para o Ministério do Meio Ambiente. Apesar dos esforços, o

PLOA aprovado pelo Congresso em março deste ano prevê o menor orçamento do século para o Ministério do Meio Ambiente. Segundo a Coordenadora de Políticas Públicas do Greenpeace Brasil, Mariana Mota, a ação da campanha foi prejudicada pela falta de diálogo do Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, com os parlamentares (FARIAS, 2021)

Mesmo com o crescimento da importância da pauta da mudança climática no Congresso, observa-se uma baixa inserção de temas de sustentabilidade e de desenvolvimento sustentável na agenda política nacional. Isso decorre da falta de interesse político para tratar temáticas mais específicas relacionadas à pauta ambiental, como mencionado acima (ATÉ..., 2021), mas também da pouca compreensão das autoridades de como converter pesquisas e informações técnicas sobre mudança climática em decisões reais. Dessa forma, uma parte da ação de redes de *advocacy* é dedicada à qualificação de mandatos e desenvolvimento de lideranças, visando a inclusão da pauta da sustentabilidade na agenda política de desenvolvimento social.

Segundo Daniela Castro, o *advocacy* é uma ferramenta eficaz e duradoura para a promoção da transformação social e mudança de opiniões, especialmente no ambiente político (CASTRO, 2016). Entre as estratégias de *advocacy* para tais fins, destaca-se a realização de eventos e debates políticos com especialistas na área e o fornecimento de auxílio técnico (SODRÉ, 2021). No âmbito do Congresso Nacional, essas ações acontecem também na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) da Câmara, colegiado responsável pela construção da política ambiental no legislativo. Outras ações ocorrem também por intermédio da Frente Parlamentar Ambientalista, bloco formado por parlamentares ligados às políticas ambientais.

As estratégias de *advocacy* também incluem a articulação entre organizações

que trabalham com o tema da mudança climática para o desenvolvimento de uma agenda comum, como é o caso da criação da Aliança pela Ação Climática (ACA), em janeiro deste ano. A iniciativa é fruto de uma articulação conjunta das principais redes de *advocacy* que atuam no Brasil, como WWF Brasil, ICLEI América do Sul, Instituto Clima e Sociedade, CDP Latin America e Centro Brasil no Clima (A EXEMPLO..., 2021). A ACA reúne também representantes de outros setores, como governos estaduais e municipais, empresas, investidores e lideranças religiosas.

A criação da Aliança fortalece a governança ambiental do Brasil no âmbito doméstico e internacional, na medida em que seus objetivos de formação estão em sintonia com a agenda global para a mudança climática. Os principais objetivos da Aliança são o fortalecimento de conexões já existentes e a mobilização de atores para construção de uma política ambiental nacional que esteja em consonância com os dispostos no Acordo de Paris. Espera-se que a articulação conjunta contribua para a redução dos níveis de desmatamento no país e para a diminuição concreta de emissões de GEEs, limitando o aumento da temperatura da terra (A EXEMPLO..., 2021). O cumprimento das medidas do Acordo, bem como o fato de a ACA ser formada por organizações atuantes em todo o mundo, pode levar ao fortalecimento da posição brasileira na política ambiental global.

Do ponto de vista prático, a Aliança terá de passar por uma série de impeditivos entre os parlamentares para conseguir atingir seus objetivos. Embora a pauta ambientalista tenha crescido no Congresso, a agenda ambiental é a mais atacada no Legislativo e essa tendência deve ser mantida até, pelo menos, o final de 2022. A eleição de um parlamentar mais alinhado ao governo federal para ocupar a presidência da Câmara e o crescimento da base governista em cargos de presidência das Comissões são indicativos disso (ESPECIALISTAS..., 2021). Por outro lado, a crescente convergência entre temas de saúde e de meio ambiente podem abrir



espaço para uma discussão mais ampla da questão no Congresso.

O *advocacy* é uma importante ferramenta de participação da sociedade civil no processo decisório e na construção de políticas públicas. No caso da pauta política ambiental, é especialmente importante que a sociedade civil participe ativamente das discussões, considerando os efeitos da mudança climática sobre as populações. No Brasil, o *advocacy* ambiental obteve alguns sucessos importantes no Congresso, com a aprovação da política de pagamentos por serviços ambientais e o crescimento da relevância da pauta entre os parlamentares. Além disso, a criação da ACA é um indicativo do potencial de mobilização da sociedade civil, ainda que não seja possível prever se a iniciativa terá sucesso a médio e longo prazo.

Por outro lado, o *advocacy* não foi eficiente em garantir um aumento no orçamento do MAPA, o que pode ter efeito extremamente negativo no combate ao desmatamento em 2021 e 2022. Mesmo com os esforços conjuntos para pautar a uma reforma tributária alinhada à agenda ambientalista, não há indicadores de que as propostas realmente serão aceitas pelos deputados, em decorrência do possível desgaste político advindo da aplicação de medidas de aumento da carga tributária.

De acordo com o exposto ao longo do texto, é possível dizer que o *advocacy* pela mudança climática no Brasil tem um papel relevante na construção da política ambiental no Congresso, especialmente quando as ações são realizadas em conjunto aos parlamentares ligados à temática, como aqueles pertencentes à Frente Parlamentar Ambientalista. Ainda que não obtenham sucesso em todas as pautas que em atuam, as organizações da sociedade civil conseguem, de maneira efetiva, participar do processo de construção de políticas públicas e, de forma mais ampla, da governança ambiental brasileira em nível doméstico.

## Referências

ÁREA desmatada na Amazônia em um ano é a maior desde 2008, mostra Inpe. *Correio Braziliense*, 2020. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/brasil/2020/12/4892321-area-desmatada-na-amazonia-em-um-ano-e-a-maior-desde-2008-mostra-inpe.html>. Acesso em: 17 abril 2021

ATÉ os governistas avaliam mal a política ambiental de Bolsonaro. *Congresso em foco*, 2021. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/legislativo/ate-os-governistas-avaliam-mal-a-politica-ambiental-de-bolsonaro/>. Acesso em: 17 abril 2021

A EXEMPLO internacional, organizações brasileiras criam Aliança pela Ação Climática. *GIFE*, 2021. Disponível em: <https://gife.org.br/a-exemplo-internacional-organizacoes-brasileiras-criam-alianca-pela-acao-climatica/>. Acesso em: 19 abril 2021

BOAS surpresas nas percepções sobre meio ambiente e clima? *Congresso em foco*, 2021. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/opinioao/forum/boas-surpresas-nas-percepcoes-sobre-meio-ambiente-e-clima/>. Acesso em: 17 abril 2021

CASTRO, D. *Advocacy: Como a sociedade pode influenciar os rumos do Brasil*. São Paulo, SG-Amarante, 2016.

CENTRÃO e centro-direita são maiores ameaças ao meio ambiente no Congresso. *Congresso em foco*, 2021. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/meio-ambiente/centrao-e-centro-direita-sao-maiores-ameacas-ao-meio-ambiente-no-congresso/>. Acesso em: 16 abril 2021.

CONGRESSO aprova corte e ambiente terá menor orçamento deste século. *Projeto Colabora*, 2021. Disponível em: <https://projetocolabora.com.br/ods14/congresso-aprova-corte-e-ambiente-tera-menor-orcamento-em-20-anos/>. Acesso em: 19 abril 2021.

ESPECIALISTAS sugerem ‘imposto verde’ à comissão da reforma tributária. *Senado Notícias*, 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2020/09/especialistas-sugerem-2018imposto-verde2019-a-comissao-da-reforma-tributaria>. Acesso em: 19 abril 2021.

ESPECIALISTAS veem agenda ambiental mais ameaçada nos próximos dois anos. *Congresso em foco*, 2021. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/meio-ambiente/especialistas-ameacas-agenda-ambiental-proximos-dois-anos/>. Acesso em: 19 abril 2021.

FARIAS, V. Meio Ambiente tem o menor orçamento em 21 anos, em meio ao avanço do desmatamento. *O Globo*, 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/um-so-planeta/meio-ambiente-tem-menor-orcamento-em-21-anos-em-meio-ao-avanco-do-desmatamento-1-24913996>. Acesso em: 07 maio 2021.

FGV. **Governança ambiental no Brasil: rumo aos objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS)?**. V. 25, n. 81, 2020. DOI: 10.12660/cgpc.v25n81.81404.

IMAFLORE. **Guia para a Construção de Estratégias de Advocacy: como influenciar políticas públicas**. Piracicaba-SP: 2019.

MENDES, G. Bolsonaro sanciona Lei que permite pagamento por serviços ambientais. *Congresso em Foco*, 2021. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/meio-ambiente/sancao-lei-pnpsa/>. Acesso em: 17 abril 2021.

MENDES, R. Introdução ao Advocacy: panorama da área, papel das instituições de Advocacy e estratégias de engajamento social. *In: Curso de Capacitação em Relações Governamentais e Advocacy*, 2021. São Paulo: LAI-USP, 2021.

MOVIMENTO pela reforma tributária verde aposta em sanções e incentivos para avançar na agenda ambiental. *GIFE*, 2020. Disponível em: <https://gife.org.br/movimento-pela-reforma-tributaria-verde-aposta-em-sancoes-e-incentivos-para-avancar-na-agenda-ambiental/>. Acesso em: 17 abril 2021.

NOTA coletiva: Meio Ambiente e o PLOA 2021. *INESC*, 2020. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/meio-ambiente-e-o-ploa-2021/>. Acesso em: 18 abril 2021

ORGANIZAÇÕES da sociedade civil exigem aumento no orçamento de 2021 para o meio ambiente. *Greenpeace*, 02 dez. 2020. Disponível em: <https://www.greenpeace.org/brasil/blog/organizacoes-da-sociedade-civil-exigem-aumento-no-orcamento-de-2021-para-o-meio-ambiente/>. Acesso em: 18 abril 2021.

OXFAM. **Uma economia para o 1%**. Oxford: 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3eb28kj>. Acesso em: 16 abril 2021.

RIBEIRO, T. L.; INOUE, C. Y.A. Liderança ambiental brasileira? O hiato entre os recursos naturais e as ações do Brasil na política ambiental global. *Mural Internacional*, v. 10, 2019. DOI: 10.12957/rmi.2019.43854.

SODRÉ, M. Advocacy, democracia e redução de desigualdades: Advocacy como método de fortalecimento da democracia e representação política. *In: Curso de Capacitação em Relações Governamentais e Advocacy*, 2021. São Paulo: LAI-USP, 2021.