

Autora: Laura Castanho Teruel
Instituição: Universidade de São Paulo

A agenda do Executivo e do Legislativo sobre as políticas ambientais federais: uma comparação das aprovações de cada poder de FHC a Bolsonaro

RESUMO SIMPLES

Este trabalho analisa a agenda do Poder Executivo e do Poder Legislativo federal na aprovação de leis ambientais no Brasil entre 1995 e 2018. O objetivo é mapear a quantidade de Leis Ordinárias e Emendas Constitucionais de autoria de cada poder e classificá-las quanto ao seu rigor ambiental, em uma escala de 0 (antiambiental) a 6 (ambientalista). A pesquisa busca entender como as mudanças nas relações Executivo-Legislativo refletem na política ambiental, e qual dos dois poderes vem aprovando e impondo mais sua agenda sobre meio ambiente.

A metodologia combina análise quantitativa e qualitativa, com dados extraídos da plataforma LexML e codificados através da metodologia do *Comparative Agendas Project* (CAP). As Leis e Emendas foram categorizadas por códigos temáticos e, posteriormente, serão avaliadas por especialistas quanto ao rigor ambiental.

Dos 333 documentos analisados, 63% têm origem no Executivo e 36% no Legislativo. A classificação ambiental está em andamento, e os resultados esperados permitirão identificar padrões da agenda dos dois poderes na área ambiental, mudanças na agenda ambiental ao longo do tempo e a influência relativa de cada poder. A pesquisa contribuirá para compreender a dinâmica institucional da política ambiental brasileira e como a área é afetada pelas mudanças na relação Executivo-Legislativo.

RESUMO EXPANDIDO

CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA:

A crise ambiental tem se consolidado como um dos principais problemas públicos do país na atualidade, e a reconstrução da política ambiental um dos principais desafios. Nas últimas legislaturas, os governos têm deliberado e aprovado uma série de leis e atos normativos com baixo rigor ambiental, representando interesses de grupos temáticos com elevado poder de barganha, o que tem levado a retrocessos legislativos e infralegais.

Ao mesmo tempo, o fortalecimento do Legislativo começou a ser identificado por alguns cientistas políticos nos últimos anos, que vêm destacando o crescimento do poder de agenda das Casas do Congresso Nacional em relação ao Executivo (Pinheiro et al., 2024; Rey, 2023). Rey (2023) analisa esse fortalecimento do Congresso e mostra como Almeida (2014) já percebia um aumento da produtividade legislativa a partir de 2005. Considerando proposições de apresentação comum entre Executivo e Legislativo (leis, leis complementares e emendas à Constituição), a taxa de dominância do Legislativo cresce de forma significativa a partir do segundo governo FHC, atingindo valores ainda mais elevados no governo Bolsonaro, o que aponta para a queda da influência do Executivo na agenda legislativa nas últimas legislaturas (Pinheiro et al., 2024). Entender até que ponto essas mudanças na relação Executivo–Legislativo se manifestam na área ambiental e qual a agenda de cada poder é essencial para compreender os rumos e tendências do setor.

OBJETIVO:

Mapear a quantidade de Leis Ordinárias e Emendas Constitucionais do Executivo e do Legislativo sobre meio ambiente de 1995 a 2018, assim como classificá-las a partir de seu rigor ambiental, em escala de 0 a 6. A partir disso, identificar de que forma os poderes vêm usando sua capacidade de legislar para impor suas agendas ambientais, através da quantidade de Leis e Emendas de baixo, médio ou alto rigor ambiental vinda de cada poder.

METODOLOGIA:

Para mapear a agenda do Executivo e do Legislativo referente ao período de 1995 a 2018, serão quantificadas e analisadas as Emendas à Constituição e as Leis Ordinárias de iniciativa de cada um dos dois poderes. As Leis Complementares não serão analisadas por não terem pertinência temática com o meio ambiente.

Os dados foram colhidos da plataforma LexML Brasil, e posteriormente, filtrados e tratados pela metodologia do *Comparative Agendas Project* (CAP), que aplica a metodologia qualitativa de análise de conteúdo (Bardin, 1977) para atribuir a cada lei ou emenda um único código e subcódigo, de acordo com o objetivo principal do documento. A codificação é feita separadamente por dois codificadores distintos em sistema double-blind.

Seguindo o padrão do CAP, o codebook brasileiro possui 21 macrocódigos, sendo que cada código contém assuntos específicos, denominados subcódigos. Cada dado, então, recebe um único código, e em seguida, um único subcódigo.

Tabela I - Classificação das políticas setoriais

Código	Política setorial
1	Macroeconomia
2	Direitos Civis, políticos, liberdades e minorias
3	Saúde
4	Agricultura, pecuária e pesca
5	Trabalho, Emprego e Previdência
6	Educação
7	Meio ambiente
8	Energia
9	Imigração e Refugiados
10	Transportes

12	Judiciário, Justiça, crimes e violência
13	Políticas sociais
14	Habitação
15	Sistema bancário e instituições financeiras
16	Defesa e Forças Armadas
17	Ciência, Tecnologia e Comunicações
18	Comércio Exterior
19	Relações Internacionais e Política externa
20	Governo e Administração Pública
21	Território e Recursos Naturais
23	Cultura, esporte e lazer

Fonte: Bevan (2019)¹

Dentre os macrocódigos acima apresentados, este trabalho usará os dados que se enquadrem somente nos códigos e subcódigos apresentados abaixo, por estarem relacionados à política de meio ambiente. A tabela abaixo demonstra o conjunto de códigos e subcódigos sobre os quais esta pesquisa se debruçará.

Código	Subcódigo
4 - AGRICULTURA, PECUÁRIA E PESCA	400: GERAL
	401: COMÉRCIO AGRÍCOLA E PECUÁRIO
	402: SUBSÍDIOS, SEGUROS, E CRÉDITOS DA AGRICULTURA
	403: SEGURANÇA ALIMENTAR, CONTROLE ALIMENTAR E REGULACOES
	404: PROMOÇÃO E DIVULGAÇÃO DE PROGRAMAS AGRÍCOLAS
	408: PESCA E CAÇA
7 - MEIO AMBIENTE	700 - GERAL
	701 - TRATAMENTO E DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA POTÁVEL
	703 - RESÍDUOS SÓLIDOS
	704 - TRATAMENTOS E DANOS QUÍMICOS E TÓXICOS
	705 - POLUIÇÃO DO AR, VISUAL E SONORA E TEMPERATURA

¹ Por não serem utilizados pelos demais países pertencentes ao CAP, os números 11 e 22 também não são aplicados para a codificação brasileira, priorizando, assim, uma metodologia padrão para todos os membros do projeto.

	707 - RECICLAGEM
	709 - PROTEÇÃO DE ESPÉCIES, FAUNA, FLORA E FLORESTAS
	711 - CONSERVAÇÃO DO SOLO, MAR, RIOS, PRAIAS E COSTAS
	798 - PESQUISA E DESENVOLVIMENTO
	799 - OUTROS
8 - ENERGIA	803 - GÁS E PETRÓLEO
	806 - ETANOL, ENERGIAS RENOVÁVEIS E ALTERNATIVAS
19 - RELAÇÕES INTERNACIONAIS E POLÍTICA EXTERNA	1902 - ATUAÇÃO INTERNACIONAL SOBRE QUESTÕES CLIMÁTICAS E AMBIENTAIS
21 - TERRITÓRIO E RECURSOS NATURAIS	2100 - GERAL
	2101 - PARQUES PÚBLICOS E RESERVAS DE PRESERVAÇÃO
	2102 - POVOS ORIGINÁRIOS - INDÍGENAS, QUILOMBOLAS, RIBEIRINHOS, SERINGUEIROS, CAIÇARAS
	2103 - EXTRAÇÃO E COMÉRCIO DE RECURSOS NATURAIS
	2104 - RECURSOS HÍDRICOS

Após a quantificação das Leis e Emendas de autoria de cada poder sobre meio ambiente, será usada uma escala de 0 a 6 para classificar os dados, sendo que 0 representa nenhum rigor ambiental, se tratando de uma política antiambiental ou totalmente regressiva para o meio ambiente, enquanto o 6 representaria uma política progressiva e ambientalista. Esta classificação será feita por “juízes”, ou seja, especialistas em meio ambiente e legislação ambiental. A partir disso, será possível saber em quais momentos e legislaturas cada um dos dois poderes teve uma inclinação mais ou menos ambientalista.

SÍNTESE DOS RESULTADOS:

Dos 333 dados analisados — sendo 8 emendas à Constituição e 325 Leis Ordinárias aprovadas entre 1995 e 2018 — cerca de 63% são de iniciativa do Executivo, enquanto aproximadamente 36% são de autoria do Legislativo. A classificação dos dados quanto ao nível de rigor ambiental ainda não foi feita e será a próxima etapa desta pesquisa, que está em fase inicial.

Com a conclusão dessa etapa, será possível identificar qual poder apresentou mais iniciativas de baixo rigor ambiental, bem como mudanças relevantes nas agendas ao longo

das legislaturas. Esses resultados indicarão se a área ambiental acompanha as tendências gerais das relações Executivo–Legislativo e quais tendências específicas merecem atenção. Esses resultados também permitirão avaliar a estabilidade ou a oscilação do rigor ambiental ao longo do tempo, bem como a consolidação de padrões legislativos pró ou antiambientais por legislatura.

REFERÊNCIAS

Almeida, Acir. 2014. “**A Produção Legislativa No Pós-1988: Tendências Recentes e Desafios.**” In *Brasil Em Desenvolvimento 2014 - Estado, Planejamento e Políticas Públicas*, Brasil: o estado de uma nação, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 247–60
[Vista do Somos ingovernáveis? Reflexões sobre o presidencialismo brasileiro \(usp.br\)](#)

BARDIN, L. (1977). **Análise de conteúdo**. Lisboa edições, 70, 225.

PINHEIRO, Victor Marcel; FALCONI, Ivan Furlan; VIEIRA, Gustavo Afonso Sabóia. **Presidencialismo de coalizão: poder de agenda e taxas de dominância e de sucesso nas relações entre o Executivo e o Legislativo**. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 61, n. 242, p. 11-33, abr./jun. 2024. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/61/242/ril_v61_n242_p11

Rey, Beatriz. 2023. "O Congresso e o balanço de poder no Brasil." *Journal of Democracy em Português*. São Paulo: Plataforma Democrática. Disponível em: <https://plataformademocratica.org/arquivos/nov-23/o-congresso-e-o-balanco-de-poder-no-brasil.pdf>