

A disputa pela construção da agenda ambiental no Brasil: Um estudo de caso da Lei dos Agrotóxicos e da Lei Geral de Licenciamento Ambiental.

Maurício Barbosa Furtado

Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal do Pará

E-mail: mauricio.bfurt@gmail.com

Resumo simples:

O momento pré-decisório da formulação de uma política pública é alvo de atores e grupos institucionais que almejam moldar as regras a seu favor. Assim, este trabalho visa analisar a construção da agenda da lei dos agrotóxicos e da lei geral de licenciamento ambiental. Para tanto, será utilizada a técnica de análise de conteúdo categorial, aliada a estatística descritiva, aplicada a dados secundários obtidos no sistema online da Câmara e do Senado Federal, especificamente nos documentos resultantes do processo de tramitação de ambas as leis. Os resultados preliminares indicam que os principais atores institucionais favoráveis às flexibilizações das regras ambientais eram membros da bancada ruralista que atuaram, principalmente, na tomada de posição das comissões e votações, alavancando atores-chave para cargos estratégicos. Por outro lado, os grupos que atuaram de forma contrária não tiveram espaço de atuação durante momentos críticos de avanço das pautas, dessa maneira, se manifestando a partir de comissões com menos impacto decisório e através da mídia. Portanto, este trabalho busca contribuir para a literatura de formação de agenda, com ênfase particular nas políticas ambientais.

Resumo Expandido

Na construção de uma política pública, há o momento perfeito no qual ocorre o alinhamento entre diversas dinâmicas que ocasionam na mudança da legislação (Capano, 2012). Nesse sentido, os estudos de agenda focam em mudanças rápidas e relacionam atores políticos a problemas específicos e ao contexto institucional, apontando assim para novas compreensões da mudança da política (Capella, 2018). As propostas da Lei dos Agrotóxicos (Lei nº 14.785/2023) e do Projeto de Lei Geral do Licenciamento Ambiental (PL 3729/2004) ilustram esse mecanismo. Ambas as iniciativas ambientais atravessaram mais de duas décadas de tramitação, passaram por diferentes governos e legislaturas e enfrentaram debates multifacetados entre atores ruralistas e ambientalistas, tanto dentro, quanto fora do Congresso Nacional. As discussões foram permeadas por tensões entre rigor ambiental e burocracia, impactos econômicos e implicações para a saúde humana, e a busca por flexibilização regulatória frente a necessidade de um maior controle.

Em termos de disputa no contexto de políticas ambientais, a bancada ruralista, que se coordena através da Frente Parlamentar da Agropecuária, pode ser o principal vetor de força que se articula dentro do Congresso Nacional. Segundo Neto (2023), a FPA reúne quase metade dos congressistas, possui forte presença nas comissões ambientais e ascendeu membros chave para a presidência da Câmara nos últimos anos, como Lira e Cunha. Essa dinâmica de poder, na construção de ambas as leis, também pode ser encaixada na definição de Santos e Borges (2018) sobre poder de agenda. Segundo os autores, a primeira definição consiste na estrutura de regras, que utiliza da teoria da escolha racional para elaborar o processo de tomada de decisão, isto é, “quem” possui poder de agenda, “o que” este líder pode fazer e “quando” irá fazer. A segunda definição trata do poder de agenda como enquadramento, ou seja, “por que” algumas questões se tornam itens na agenda do governo em alguns momentos e “como” as mesmas são tratadas.

Sendo assim, este estudo tem como objetivo principal analisar a construção da agenda da Lei dos Agrotóxicos e da Lei Geral de Licenciamento Ambiental. Quanto aos aspectos metodológicos, trata-se de um estudo de dois casos que utilizará a técnica de análise de conteúdo categorial, aliada a estatística descritiva. A unidade de análise serão os documentos resultantes do processo legislativo de ambas as leis, enquanto o acesso aos dados, ocorrerá através do sistema online da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

O estudo contará com duas codificações principais, a primeira visa sistematizar a coleta de dados em planilhas do Excel, no qual a conferência dos dados referentes a 1. projetos apensados, 2. insights e justificativas das propostas, 3. tipo, objetivos, conteúdo e situação (aprovada ou rejeitada) das emendas, 4. natureza dos discursos nas votações e audiências públicas e 5. justificativas dos vetos, será feita por meio de tabelas, gráficos, quadros e figuras. A segunda visará contabilizar a 6. composição das comissões, 7. composição das audiências públicas, 8. voto nas comissões, 9. voto final em plenário, 10. apresentação de emendas aprovadas ou rejeitadas e 11. votação dos vetos, sendo realizado com o auxílio da estatística descritiva (frequência, contagem e medidas de tendência central), utilizando o programa R.

Os resultados preliminares sobre a Lei dos Agrotóxicos, oriunda do Projeto de Lei 6299/02, revelam uma complexa dinâmica legislativa. O PL foi proposto pelo então senador Blairo Maggi (PPS-MT) e acumulou mais de 60 projetos apensados ao longo de mais de duas décadas de tramitação. Apesar de ter sido analisado por diversas comissões permanentes, encontrou seu momento decisivo na criação de uma Comissão Especial destinada a discutir o tema.

Essa comissão foi presidida pela deputada Tereza Cristina (PSB-MS) e teve o deputado Luiz Nishimori (PR-PR) como relator. É crucial compreender que os três parlamentares citados eram membros ativos da bancada ruralista, com a Tereza Cristina presidindo a FPA na época e o Luiz Nishimori atuando na bancada. Essa composição de atores-chave na comissão reflete o poder de agenda e enquadramento exercido por esse grupo pertencente ao Legislativo.

Nas audiências públicas, foram convidados majoritariamente representantes de grupos que visavam flexibilizar as regras. Os discursos se deram sobre os aspectos de desatualização científica da legislação vigente, burocracia e morosidade dos processos, desconsideração das especificidades da agricultura tropical e incapacidade dos órgãos reguladores de responder em uma velocidade adequada.

Por outro lado, instituições contrárias à aprovação do PL, como a Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO), adotaram uma estratégia de participação diferente. Se manifestando através de engajamento em comissões com menos impacto decisório, pressionando às mídias com entrevistas e sites denunciadores, além de elaborarem estudos que corroboram os seus argumentos contrários ao uso de pesticidas.

Sobre a Lei Geral do Licenciamento Ambiental, os resultados preliminares indicam que, de forma semelhante ao projeto dos agrotóxicos, houve um espaço limitado para a participação de órgãos técnicos, da comunidade científica e de grupos ambientalistas na sua tramitação. Apesar disso, Cruz e Cabral (2020) observaram que a Confederação Nacional da Indústria (CNI), em parceria com parlamentares da FPA, participou do processo focando sua estratégia nas arenas políticas mais favoráveis aos seus interesses. Isso ocorreu, especialmente na Comissão de Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) e na Comissão de Finanças e Tributação (CFT), onde o texto final do projeto refletiu as recomendações da CNI.

De todo modo, o PL parece ter encontrado o seu momento chave no Senado, onde recebeu mais de 90 emendas, refletindo as disputas e as tentativas de alteração do conteúdo do texto final. Um ponto a ser destacado, é que a relatoria no Senado foi atribuída a Tereza Cristina, destacando assim, a influência da FPA no processo decisório das legislações ambientais.

Assim, compreende-se que o processo de formação da agenda de ambas as leis ambientais está intrinsecamente relacionado à presença da bancada ruralista, sobretudo a FPA. Portanto, os processos de transformações significativas nas políticas ambientais, em conjunto com as incertezas relativas à formação da agenda, justificam a proposição deste trabalho e criam a necessidade de contribuição para a literatura sobre formação de agenda no campo da Ciência Política.

Referências:

Câmara dos Deputados do Brasil. Disponível em: <https://www.camara.leg.br> >. Acesso em: 31 mai. 2025.

Capano, Giliberto. Policy dynamics and change: The never-ending puzzle. In: ARARAL, Eduardo et al. Routledge Handbook of Public Policy. [S. l.]: Routledge, 2012. cap. 33, p. 451- 461. ISBN 9780203097571.

Capella, Ana. Formação de políticas públicas. Brasília: ENAP, 2018. 151 p.

Cruz, Mariana. Cabral, Eugênia. O lobby da Confederação Nacional da Indústria na câmara dos deputados: novas regras para o licenciamento ambiental. E-legis, Brasília, n. 33, p. 31-53, set./dez. 2020, ISSN 2175.0688.

Neto, Hugo. A atuação das frentes parlamentares temáticas na Câmara dos Deputados: um estudo de caso da Frente Parlamentar da Agropecuária na 56.^a legislatura (2019-2023). Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Ceará. 2023.

Santos, Fabiano; Borges, Mariana. Poder de agenda. Brasília: ENAP, 2018.