



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ**  
**INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**MARIANA TRINDADE CRUZ**

**IDEIAS, ATORES E INSTITUIÇÕES: A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA  
REGULATÓRIA PARA AGROTÓXICOS NO PODER LEGISLATIVO  
BRASILEIRO**

**BELÉM/PA**  
**2021**

MARIANA TRINDADE CRUZ

IDEIAS, ATORES E INSTITUIÇÕES: A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA  
REGULATÓRIA PARA AGROTÓXICOS NO PODER LEGISLATIVO BRASILEIRO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Pará (UFPA), como requisito final para a obtenção do Grau de Mestre em Ciência Política, sob a orientação da Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Eugênia R. Cabral.

Linha de Pesquisa: Instituições e Políticas Públicas.

BELÉM/PA  
2021

**MARIANA TRINDADE CRUZ**

**IDEIAS, ATORES E INSTITUIÇÕES: A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA  
REGULATÓRIA PARA AGROTÓXICOS NO PODER LEGISLATIVO BRASILEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Pará (UFPA), como requisito final para a obtenção do Grau de Mestre em Ciência Política, sob a orientação da Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Eugênia R. Cabral.

Linha de Pesquisa: Instituições e Políticas Públicas.

**BANCA EXAMINADORA**

Prof<sup>a</sup>. Dra. Eugênia Rosa Cabral – Presidente / Orientadora (PPGCP / UFPA).

Prof<sup>a</sup>. Dra. Telma Maria Gonçalves Menicucci – Examinadora Externa (PPGCP / UFMG)

Prof<sup>a</sup>. Maria Dolores Lima da Silva – Examinadora Interna (PPGCP / UFPA)

Prof. Dr. Bruno de Castro Rubiatti – Suplente (PPGCP / UFPA)

Data da Defesa: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**BELÉM – PA  
2021**

*A minha avó materna Francisca Maria Tereza Barreto Trindade (in memoriam),  
que me acolheu, me fez companhia nos fins de tarde da infância e que me ensina até hoje.  
A minha avó paterna Osalina Ribeiro Cruz, que sempre me recebe com um abraço doce, mãos fortes e histórias de luta.*

## AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal do Pará (UFPA) e ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), pelo acolhimento e apoio estrutural. À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela concessão de bolsa que possibilitou com que eu me dedicasse exclusivamente a este projeto.

Aos professores e funcionários do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPA. Nos anos de convivência com meus professores foi possível sentir a luta diária da docência e o comprometimento de cada um com o ensino, agradeço pelos laços fraternos que construímos.

Um agradecimento especial à Delice, que dá vida à secretaria do PPGCP/UFPA e nos presta todo apoio possível para a resolução de problemas.

Agradeço, de forma muito especial, a minha orientadora Prof. Dr<sup>a</sup> Eugênia Rosa Cabral. Durante anos venho nutrido muito admiração pela sua determinação, inteligência e dedicação ao ensino e pesquisa. Obrigada pela compreensão, pelas orientações acadêmicas e conselhos que muitas vezes ultrapassaram a dimensão profissional.

Agradeço ao PROCAD/AMAZÔNIA, que me possibilitou realizar seis meses de intercâmbio na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), mesmo que de forma remota, pude aspirar novos planos acadêmicos e aprender muito! Reitero meu agradecimento à CAPES, pelo apoio financeiro para que essa experiência fosse possível.

Aproveito para agradecer à Prof. Dr<sup>a</sup> Telma Menicucci, docente da UFMG, que aceitou compor a banca de qualificação, fez comentários e contribuições essenciais para que pudéssemos chegar ao fim desta dissertação.

Aos amigos que fiz durante o curso de mestrado e que levo até hoje: Juliana Moura, Diego Brilhante, Hugo Sanches, Martha Jares e Jonas Trindade. O primeiro ano de mestrado sem dúvida foi o melhor, porque estávamos juntos, discutindo, aprendendo, apoiando um ao outro e trocando conhecimento.

Aos amigos do Departamento de Ciência Política da UFMG: Maycon Yuri, obrigada pelos projetos que tocamos em 2021, pelo apoio e parceria acadêmica. Gustavo Sabbag, por me acolher em Minas e por todos os momentos compartilhados. Lucas Henrique, pela recepção no DCP, pela escuta amiga e ajuda com o(s) projetos acadêmicos e profissionais. Agradeço também ao amigo Efraim Soares da Faculdade de Educação de Minas Gerais, pelas trocas de conhecimento e produções, que venham muitas outras.

Com certeza deixei de mencionar pessoas importantes, com quem tive uma breve conversa, com quem compartilhei um café, troquei referências acadêmicas ou fiz algum trabalho de disciplina. Meu muito obrigada a todos que de alguma forma, mesmo que breve e indiretamente, fizeram parte dessa jornada.

Quem tem amigo, tem tudo.

Emí, Julyanne e Carol me provam isso todos os dias. Meninas, obrigada por me acalmar nas horas de desespero, por me distrair e me alegrar nas horas de tristeza e por compartilhar comigo os momentos de felicidade.

Ao Bernardo Sampaio, pela escuta e apoio.

Família a gente também escolhe! A Samantha e Rômulo, agradeço imensamente por todos os momentos que compartilhamos no último período. Obrigada por todas as conversas, incentivos e por todo carinho.

A minha mãe, Maria. As minhas irmãs, Naíra e Marina. A minha tia Joseline. São mulheres que me inspiram e me motivam a continuar. Estaremos sempre juntas.

Ao Amor, meu companheiro de vida Dyogo Belém, obrigada pela admiração, carinho e por todos os planos que cotidianamente elaboramos e realizamos juntos.

Aos meus assessores de quatro patas: Alecrim, Patinha, Ivy, Logan e Diana. Que acompanharam atentamente cada palavra escrita neste trabalho e fizeram companhia nos momentos de solidão.

*Encontramo-nos, no ponto em que duas estradas divergem (...) A estrada pela qual temos estado viajando por tão longo tempo é ilusoriamente fácil: uma superestrada de pavimentação lisa, pela qual avançamos em grande velocidade; mas, na sua extremidade final, o que há é desastre. O outro ramo da estrada - o ramo "menos transitado" - oferece a nossa última, a nossa agora única oportunidade de chegar a um destino que assegure a preservação da nossa Terra.*

Rachel Carson (1962)

## RESUMO

A presente pesquisa busca analisar o enquadramento dado por grupos de interesse e empreendedores políticos à política regulatória para agrotóxicos, tendo como *locus* de análise principal as comissões especiais formadas para decidir sobre dois projetos de lei: o primeiro (PL 6.299/2002) de conteúdo permissivo quanto a utilização dos agrotóxicos e o segundo (6.670/2016) de conteúdo restritivo. Os dois projetos foram aprovados em Comissões Especiais e estão prontos para a pauta do plenário. Nosso estudo se fundamenta no modelo de análise do Equilíbrio Pontuado, proposto por Baumgartner e Jones (1993), em razão da questão em foco mobilizar diversos grupos sociais que buscam os espaços de produção de políticas públicas para garantir a manutenção de uma perspectiva hegemônica para a política ou provocar mudanças por meio da introdução de novas ideias nos locais de política, pretendeu-se fazer um diálogo entre duas matrizes teóricas e empíricas que se desenvolvem no campo da Ciência Política, quais sejam: os estudos sobre grupos de interesse e a análise de políticas públicas. A pergunta que motivou a pesquisa é: Qual enquadramento foi dado por grupos de interesse e empreendedores políticos à política regulatória para agrotóxicos, no âmbito das comissões parlamentares na Câmara dos Deputados? De forma complementar, pergunta-se: Quais locais de política (*policy venue*) foram escolhidos por grupos de interesse e empreendedores políticos para disseminar sua imagem política preferida? Parte-se da hipótese de que durante a tramitação dos projetos em análise, as comissões se constituíram como um espaço não só de compartilhamento de informações e opiniões; como possibilitaram que determinados grupos construíssem uma ideia hegemônica sobre as políticas, por meio do controle da imagem política e sobre as participações, garantindo a existência e a manutenção de monopólios. Para responder as perguntas traçadas, optou-se por realizar uma análise exploratória-descritiva, buscando compreender a relação entre três fatores do processo político: ideias, atores e instituições. Os achados da pesquisa corroboram com a literatura mais recente sobre o papel que cumprem as comissões, não só no tratamento de projetos de autoria parlamentar, mas também elaborando projetos junto a sociedade civil para incorporar na agenda legislativa. Além disso, verificamos a relevância de cargos específicos nas comissões, como o da relatoria e da presidência que acabam por condicionar a influência de outros atores, sejam eles membros do legislativo ou grupos de interesse. Também se destaca a importância da *expertise* de empreendedores políticos na manipulação das ideias como forma de controlar a imagem política e os locais de política. Por fim, os “pacotes interpretativos” mostraram dois enquadramentos distintos que partem de problemas diferentes envolvendo agrotóxicos e conseqüentemente a construção de soluções também distintas, os lobbies de representantes de grupos de interesse contribuíram para minimizar o dilema informacional e fortalecer perspectivas que hoje, compõe o conteúdo das proposições analisadas.

Palavras-chave: Grupos de Interesse. Enquadramento. Agrotóxicos. Mudança Política

## **ABSTRACT**

This research seeks to analyze the framework given by interest groups and political entrepreneurs to the regulatory policy for pesticides, having as main analysis locus the special commissions formed to decide on two bills: the first (PL 6.299/2002) of permissive content regarding the use of pesticides and the second (6,670/2016) of restrictive content. The two projects have been approved in Special Committees and are ready for the plenary agenda. Our study is based on the analysis Model of the Punctuated Equilibrium, proposed by Baumgartner and Jones (1993), due to the issue in focus to mobilize several social groups that seek the spaces of production of public policies to ensure the maintenance of a hegemonic perspective for politics or to provoke changes through the introduction of new ideas in policy places, it was intended to make a dialogue between two theoretical and empirical matrices that develop in the field of Political Science, namely: studies on interest groups and the analysis of public policies. The question that motivated the research is: What framework was given by interest groups and political entrepreneurs to the regulatory policy for pesticides, within the framework of parliamentary committees in the House of Representatives? In addition, the question is: Which policy venues were chosen by interest groups and political entrepreneurs to disseminate their preferred policy image? It is hypothesized that during the course of the projects under analysis, the committees constituted a space not only for sharing information and opinions; how they allowed certain groups to construct a hegemonic idea about policies, through the control of the policy image and on participations, ensuring the existence and maintenance of monopolies. To answer the questions outlined, we chose to perform an exploratory-descriptive analysis, seeking to understand the relationship between three factors of the political process: ideas, actors, and institutions. The findings of the research corroborate the most recent literature on the role that the committees fulfill, not only in the treatment of projects of parliamentary authorship, but also elaborating projects with civil society to incorporate into the legislative agenda. In addition, we see the relevance of specific positions in committees, such as the rapporteur ship and the presidency that end up conditioning the influence of other actors, whether they are members of the legislature or interest groups. It also highlights the importance of the expertise of political entrepreneurs in the manipulation of ideas to control the policy image and the places of politics. Finally, the "interpretative packages" showed two distinct frameworks that start from different problems involving pesticides and consequently the construction of also distinct solutions, the lobbies of representatives of interest groups contributed to minimize the informational dilemma and strengthen perspectives that today, compose the content of the propositions analyzed.

Keywords: Interest Groups. Framing. Pesticides. Political Change

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Modelos de Análise da Trajetória da Política.....	39
Figura 2 - Trajetória do setor agrícola no Brasil .....	50
Figura 3 - Ranking das empresas e seus locais de origem.....	63
Figura 4 - Nuvem de palavras – Análise exploratória dos Decretos de criação da Comissão Especial (Decretos 91.633 e 91.910) .....	82
Figura 5 - Representantes de órgãos públicos e entidades que constituem a CNAPO.....	121
Figura 6 - Parlamentares que se destacaram em reuniões e audiências das Comissões Especiais .....	132
Figura 7 - Ciclo de Políticas Públicas.....	139
Figura 8 - Pacote Interpretativo 01 “PL 6.299/2002” .....	153
Figura 9 - Pacote Interpretativo 02 “PL 6.670/2016” .....	155

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Fontes Utilizadas Para a Coleta Dos Dados .....	24
Quadro 2 - Proposições legislativas que tramitam ou tramitaram na Câmara dos Deputados e constam entre os anos (1975-2021), pesquisa utilizando como palavra-chave “agrotóxicos”.	26
Quadro 3 - Informações referentes ao Projeto de Lei 6.299/2002.....	26
Quadro 4 - Informações referentes ao Projeto de Lei 6.670/2016.....	27
Quadro 5 - Materiais utilizados como referência para Análise Documental.....	27
Quadro 6 - Pressupostos teóricos e conceitos mobilizados na pesquisa.....	28
Quadro 7 - As dez Empresas que mais registraram agrotóxicos (1989/2019) .....	61
Quadro 8 - Identificação das Entidades que compuseram a Comissão Especial de Formulação do PL 1924/1989 e o número de representantes indicados .....	82
Quadro 9 - Normas de regulamentação e modificações incrementais na Lei 7.802/1989 .....	85
Quadro 10 - Número de proposições legislativas* sobre o tema “Agrotóxicos” que tramitam na Câmara dos Deputados entre os anos 1975/2021, de acordo com subtema e natureza do projeto.....	89
Quadro 11 - Projetos Transformados em Norma jurídica .....	91
Quadro 12 - Alterações nos projetos por tipologia e ator político (1988/2010).....	100
Quadro 13 - Histórico do PL 6.299/2002 em Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados .....	105
Quadro 14 - Mudanças propostas pelo PL 3.200/2015 à Lei 7.802/1989 .....	107
Quadro 15 - Quantidade de participações nos eventos do PL 6.299/2002 por área/setor .....	111
Quadro 16 - Votações de destaques ao parecer final do relator .....	112
Quadro 17 - Votação do parecer final do relator Luiz Nishimori (PR) ao PL 6.299/2002 ....	114
Quadro 18 - Membros da Subcomissão sobre o Uso dos Agrotóxicos na CSSF, em 2011 ...	118
Quadro 19 - Quantidade De Participações Nos Eventos Da Subcomissão Por área/setor .....	119
Quadro 20 - Número de participações nos eventos referentes ao PL 6.670/2016, segundo a subárea e o tipo de organização .....	123
Quadro 21 - Votações de destaques ao parecer final do relator .....	124
Quadro 22 - Mudanças propostas pelo PL 6.670/2016 à Lei 7.802/1989 .....	125
Quadro 23 - Uso de Requerimentos por parlamentares no âmbito das Comissões Especiais e Plenário* dos Projetos de Lei em estudo: PL 6.299/2002 e PL 6.670/2016 .....	129
Quadro 24 - Atores, locais, feedback, pacote interpretativo e narrativa em defesa do PL 6.299/2002 “Regula defensivos fitossanitários”.....	140
Quadro 25 - Atores, locais, feedback, pacote interpretativo e narrativa a favor do PL 6.670/2016.....	143
Quadro 26 - Convidados da Comissão Geral e seus posicionamentos em relação aos Projetos .....	145

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Quantidade de agrotóxico comercializado por classe de periculosidade ambiental em toneladas de Ingrediente Ativo e região do país (2009-2018).....	53
Gráfico 2 - Consumo nacional de agrotóxicos e afins, por área plantada no Brasil (2000 - 2014).....	57
Gráfico 3 - Participação, em reais, do ramo agrícola do PIB brasileiro .....	59
Gráfico 4 - Quantidade de registros concedidos no Brasil, por tipologia e ano .....	60
Gráfico 5 - Proposições apresentadas por parlamentares sobre agrotóxicos, nos últimos onze anos:.....	88
Gráfico 6 - Autoria de proposições classificadas por natureza .....	92
Gráfico 7 - Projetos apensados ao PL 6.299/2002.....	93

## **LISTA DE SIGLAS**

AENDA: Associação Brasileira de Defensivos Pós-Patente  
AGAPAN: Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural  
ANDEF: Associação Nacional de Defesa Vegetal  
ANVISA: Agência Nacional de Vigilância Sanitária  
BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento  
CE: Comissão Especial  
CEPEA: Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada  
CSSF: Comissão de Seguridade Social e Família  
DAS: Secretaria de Defesa Agropecuária  
DEM: Democratas  
FPA: Frente Parlamentar Mista da Agropecuária  
GHS: Globally Harmonized System Of Classification And Labelling Of Chemicals  
IA: Ingrediente Ativo  
IBAMA: Instituto Brasileiro Do Meio Ambiente E Recursos Naturais Renováveis  
MAPA: Ministério do Abastecimento, Pecuária E Agricultura  
MDB: Movimento Democrático Brasileiro  
MEP: Modelo do Equilíbrio Pontuado  
NOVO: Partido Novo  
ONG: Organização Não-Governamental  
ONU: Organização das Nações Unidas  
PARA: Programa de Análise de Resíduos Tóxicos em Alimentos  
PCdoB: Partido Comunista do Brasil  
PDT: Partido Democrático Trabalhista  
PET: Punctuated Equilibrium Theory  
PL: Partido Liberal  
PL: Projeto de Lei  
PP: Partido Progressista  
PPS: Cidadania  
PRONAF: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
PSB: Partido Socialista Brasileiro  
PSC: Partido Social Cristão  
PSD: Partido Social Democrático  
PSL: Partido Social Liberal  
PSOL: Partido Socialismo e Liberdade

PV: Partido Verde

REQ: Requerimento

RIC: Regimento Interno da Casa

SBT: Substitutivo

SINDIVEG: Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Defesa Vegetal

SINITOX: Sistema Nacional de Informações Tóxico-Farmacológicas

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	17
1.1 METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS .....	23
<b>2. CAMINHOS TEÓRICOS: A PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS À LUZ DA INTERAÇÃO ENTRE IDEIAS, ATORES E INSTITUIÇÕES</b> .....	31
2.1 MODELOS DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA BREVE REVISÃO.31	
2.1.1 Relacionando Ideias, Atores e Instituições à luz do Modelo do Equilíbrio Pontuado .....	37
<b>3. O USO DE AGROTÓXICOS PARA PRODUÇÃO AGRÍCOLA</b> .....	48
3.1 AGROTÓXICOS:O COMBUSTÍVEL DO SUCESSO AGRÍCOLA?.....	48
3.2 AGROECOLOGIA COMO UMA ALTERNATIVA SUSTENTÁVEL .....	65
<b>4. A FORMULAÇÃO DE REGRAS PARA PRODUÇÃO, COMERCIALIZAÇÃO E CONSUMO DE AGROTÓXICOS</b> .....	71
4.1 A AGENDA AMBIENTAL EM CONTEXTO RECENTE.....	711
4.2 A REGULAÇÃO DOS AGROTÓXICOS .....	79
4.3 PROPOSIÇÕES SOBRE AGROTÓXICOS EM TRAMITAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS.....	877
<b>5. A INFLUÊNCIA DE IDEIAS, ATORES E INSTITUIÇÕES NA TRAMITAÇÃO DOS PROJETOS DE LEI 6.299/2002 e 6.670/2016</b> .....	94
5.1. COMISSÕES PARLAMENTARES: LOCAIS DE POLÍTICA PARA CONFRONTAR IDEIAS E PRODUIR REGRAS .....	95
5.1.1 O Projeto de Lei 6.299/2002 – “Regula Defensivos Fitossanitários” .....	102
5.1.2 O Projeto de Lei 6.670/2016 – “Política Nacional de Redução de Agrotóxicos”	116
5.2 <i>EXPERTISE</i> PARLAMENTAR DE ATORES-CHAVE ALIADOS A GRUPOS DE INTERESSE .....	127
5.2.1 Parlamentares do Agronegócio X Parlamentares Ambientalistas .....	128
5.3 DISCURSOS HEGEMÔNICOS: ENQUADRAMENTO E CONTROLE DA IMAGEM NAS COMISSÕES ESPECIAIS.....	133
5.3.1 Em Defesa dos Agrotóxicos X Em Defesa da Vida .....	134
5.3.2 Pacotes Interpretativos: ideias e estratégias argumentativas .....	140
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS: MODELO DO EQUILÍBRIO PONTUADO PARA COMPREENSÃO DA DINÂMICA DE FORMULAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL PARA AGROTÓXICOS</b> .....	148

REFERÊNCIAS

APÊNDICES

ANEXOS



## 1. INTRODUÇÃO

É consenso no campo da Ciência Política que o processo de formulação de políticas públicas envolve uma série de atores e regras formais e informais, o que faz com que os espaços de debate público guardem uma série de perspectivas e conflitos sobre um mesmo assunto. Assim, o processamento de demandas sociais no interior do Poder Legislativo atrai uma série de grupos de interesse, movimentos sociais, representantes do poder público e da sociedade civil para a discussão; além disso, tem-se a atuação parlamentar, de partidos e frentes suprapartidárias em defesa de ideias, preferências e interesses específicos, inerentes ao processo de formulação da política.

O processo legislativo para a produção de políticas públicas é complexo e envolve uma série de etapas, instituições e atores. O estudo da atuação de grupos de interesse durante as etapas do ciclo de uma política pública é uma temática que tem despertado a atenção de pesquisadores no campo da Ciência Política<sup>1</sup> e algumas preocupações da vasta agenda de pesquisa ainda em desenvolvimento buscam desvendar como se dá a relação entre grupos organizados, seus poderes e capacidades assimétricas, a formação de coalizões e os vínculos com outros atores políticos formais.

Grupos de interesse atuam nas arenas políticas decisórias motivados por implicações que o processo de formulação de uma proposição legislativa gera em termos de custo e benefício ou, em outros termos, porque as decisões tendem a se aproximar ou se afastar das suas preferências. E, tratando-se de políticas regulatórias, há grande probabilidade de existência de conflito entre os grupos que serão beneficiados e os grupos que sofrerão perdas com a decisão política (LOWI, 1984). Nesse sentido, a dinâmica de uma política regulatória no âmbito legislativo tende a mobilizar uma grande variedade de grupos organizados, que se utilizam de estratégias diversas para que as decisões tomadas cheguem o mais próximo possível de suas preferências.

Análises de políticas públicas vem se expandindo e diferentes abordagens e modelos foram desenvolvidos nos últimos 40 anos, para descrever ou explicar os estágios da trajetória de uma política (BATISTA, DOMINGO, VIEIRA; 2020). Este trabalho se propôs a fazer uma ponte entre dois temas de interesse da ciência política: o estudo da atuação de grupos de

---

<sup>1</sup>Ver (IMMERGUT, 1996; GRAZIANO, 1997; TAGLIALEGNA, 2006; SANTOS, 2007; DINIZ, BOSCHI, 1999; SANTOS, M. L, 2015; BAIRD, M. F, 2016; MANCUSO; GOZETTO, 2018 PRALLE, 2006, 2007; BRASIL; CAPELLA, 2017; STOKES, 2020; BEVAN; RASMUSSEN, 2020).

interesse e o processo de formulação de políticas públicas. Ambas as áreas possuem quadros teórico- analíticos próprios, que envolvem diferentes conceitos, grande acúmulo de pesquisas e de modelos de análise.

As questões respondidas foram teoricamente fundamentadas nos trabalhos desenvolvidos por Baumgartner e Jones (1991; 1993) e Baumgartner e Leech (1998), bem como, autores que buscam destacar a atuação de atores políticos em processos decisórios e de formulação de políticas, entre eles os grupos de interesse, desde a definição da agenda pública (*agenda-setting*), ou seja, quando discussões estão sendo feitas no espaço político sobre como e quais temas estarão na agenda política governamental; perpassando por toda dinâmica de interação entre atores, muitas vezes conflitiva, levando a mudanças na percepção sobre uma política e possíveis instabilidades na agenda governamental ou decisória.

Nosso objetivo com este trabalho é analisar no âmbito das comissões parlamentares da Câmara dos Deputados, o enquadramento dado por grupos de interesse e empreendedores políticos à política regulatória para agrotóxicos. Para isso, buscamos evidências que demonstrassem a relevância do momento da formulação para o processo legislativo na agenda governamental. Para atingir o objetivo traçado incorporamos na análise da política pública em questão argumentos do Modelo do Equilíbrio Pontuado, o qual sugere que os grupos de interesse em conjunto com empreendedores políticos possuem *expertise* para introduzir e desenvolver novas ideias no interior do sistema político; a mobilização e a concorrência entre grupos moldam uma dinâmica que na maioria das vezes é de estabilidade, mas que também pode provocar na trajetória da política, mudanças bruscas e significativas (BOUSHEY, 2012).

Para definição da questão a ser respondida no presente trabalho, considerou-se como central o argumento que enfatiza o papel das ideias e a forma como são defendidas por atores políticos nos espaços institucionais, considerando que estas são: i) Parte estratégica da atuação de grupos de interesse e empreendedores políticos; ii) Elementos chave para a construção da imagem da política e por fim, iii) Indicadores de estabilidade ou instabilidade na trajetória da política. O momento de formulação de uma política pública que compreende toda essa dinâmica de interação entre atores políticos e ideias nos espaços institucionais, nomeia-se de enquadramento (*framing*): “*Enquadramento refere-se ao processo pelo qual as pessoas desenvolvem uma conceituação particular de um problema ou reorientam seu pensamento sobre um problema*” (CHONG; DRUCKMAN, p. 104, 2007).

A pergunta central que este estudo procura responder é: Qual enquadramento foi dado por grupos de interesse e empreendedores políticos à política regulatória para agrotóxicos, no âmbito das comissões parlamentares na Câmara dos Deputados? Essa abordagem considera que uma das ações estratégicas de atores políticos é a manipulação da imagem política (*policy image*) através do uso da retórica, símbolos e análises políticas, denominado pela literatura que trata do debate público como pacotes interpretativos (FUKS, 2000).

De forma complementar, pergunta-se: Quais locais de política (*policy venue*) foram escolhidos por grupos de interesse e empreendedores políticos para disseminar sua imagem política preferida? Uma outra ação estratégica de atores políticos é a escolha de locais para a construção e manutenção de uma ideia predominante sobre o problema e soluções para uma política, que pode perdurar por longos períodos gerando estabilidade, mas que também pode ser interrompida, quando outras ideias são trazidas por novos participantes, gerando instabilidade e possíveis mudanças na política pública (BAUMGARTNER; JONES, 1991, p. 1045). De acordo com Pralle:

Grupos e empreendedores políticos geralmente deslocam-se para um novo local de política quando são impedidos de participar em arenas de tomada de decisão importantes, ou quando as regras de um local são tendenciosas em favor de seu oponente. Se for bem sucedida, uma mudança de local pode levar a mudanças políticas substantivas, em parte à participação de novos atores, à adoção de novas regras e à promoção de novas imagens políticas e entendimentos de questões (2006, p. 26-27, tradução nossa).

O interesse pela temática ambiental, especificamente a questão dos agrotóxicos, guarda intrínseca relação com a situação vivida no Brasil, onde, nos últimos nove anos (2013-2021) houve um aumento exponencial na liberação de novos agrotóxicos pelos órgãos reguladores. Essas medidas foram fortemente demandadas e, portanto, apoiadas pelos setores produtivos e empresariais da sociedade, ligados ao *agrobusiness*, que tem grande participação no comércio internacional de *commodities* e alçam o país a um lugar de destaque no mercado externo.

No entanto, essas ações de flexibilização no uso de agrotóxicos dividem a opinião pública, atores políticos e a comunidade científica, que insiste em apontar os malefícios de flexibilizar a liberação, comercialização e utilização dos agrotóxicos. As opiniões contrárias a liberação dos insumos químicos ressaltam os ataques a saúde humana, animal e ao meio ambiente, além de propor alternativas mais sustentáveis para a produção em pequena e larga

escala, como a agroecologia e o cultivo de orgânicos. Trata-se, portanto, de um caso de política pública que mobiliza atores com ideias, preferências e interesses significativamente diferentes.

Nesse sentido, utilizamos os argumentos trazidos pelo Modelo do Equilíbrio Pontuado para analisar grupos e empreendedores políticos que no ambiente institucional desenvolvem *expertise* para atuar no momento da definição de problemas e soluções para a política, mobilizando ideias para construir e vocalizar interesses específicos. Logo, nossa pesquisa se apropria de argumentos dos neo-institucionalismo discursivo para compreender essa dinâmica política dentro das instituições (SCHMIDT, RADAELLI, 2004; SCHMIDT, 2006; BÉLAND, COX, 2011; GARCÉ, 2015; PERISSINOTTO, STUMM, 2017; STUMM, NUNES, PERISSINOTTO, 2019). Assim, exploramos e descrevemos o papel das ideias orquestradas por atores políticos nos espaços institucionais para construção da política pública para agrotóxicos.

O processo legislativo envolvendo a produção de políticas ambientais mobiliza atores de vários segmentos da sociedade em defesa de diferentes perspectivas sobre a relação entre atividade humana e o meio ambiente, e isso se dá em parte, em razão da natureza da política, que segundo Cabral (2007, p. 113) os balizadores são “(...) *princípios de comando e controle, que pressupõem o uso de instrumentos de regulação direta, com forte conotação regulatória de caráter corretivo e/ou punitivo sobre o agente poluidor*”. Assim, o aspecto conflitivo entre essas perspectivas é marca das discussões e deliberações em torno de políticas ambientais regulatórias.

A Lei nº 7.802/89, chamada de “Lei Geral dos Agrotóxicos”, entrou na agenda legislativa como Projeto de Lei 1.924/89, que foi discutido e elaborado por uma Comissão Especial, que reuniu diversos atores, entre eles: representantes do agronegócio, ambientalistas, pesquisadores e representantes de órgãos públicos. Mais recentemente, o debate sobre esse marco regulatório reacendeu; ocupou lugar de destaque na agenda política dos poderes legislativo e executivo federal e; provocou a mobilização de diferentes grupos de interesse em direção às arenas políticas decisórias, com ideias e preferências antagônicas. Isso porque a regulação de agrotóxicos é um tema particularmente controverso quando se trata da divisão de custos e benefícios: por um lado, as restrições asseguram a saúde humana e impedem graves impactos ao meio ambiente; por outro lado, as limitações significam perdas em produtividade, custos adicionais para agricultores e produtores de pesticidas (MORAES, 2019).

O número crescente de registros de novos agentes químicos agrícolas, liberados pelos órgãos competentes<sup>2</sup>, chamou a atenção de pesquisadores para o lugar que o Brasil ocupa no mercado de comercialização e consumo desses produtos. Em 2020, a organização suíça *Public Eye* divulgou dados inéditos que atestam o Brasil como o segundo maior comprador de agrotóxicos proibidos em países da Europa<sup>3</sup>, esses dados corroboram com o relatório publicado pela Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos e Pela Vida em parceria com ONG's estrangeiras que mostra o papel central que cumprem as empresas alemãs Bayer e Basf na comercialização de pesticidas banidos na União Europeia, em regiões como Brasil e África do Sul<sup>4</sup>.

Os dados demonstram variações nas legislações que regulam pesticidas, possuindo particularidades em cada país. O cenário diverso pode ser atribuído a diferentes fatores que contribuem para determinar a regulação adotada, entre eles: a pressão de grupos de interesse, conflitos gerados em torno do processo de formulação da política e o alinhamento entre atores políticos para o fortalecimento de uma imagem específica para a política.

No legislativo brasileiro pode-se observar que as forças políticas se materializam em propostas legislativas de caráter distinto. Atualmente, tramitam dois projetos que tratam da temática agrotóxicos, com propostas regulatórias opostas, o primeiro: Projeto de Lei 6.299<sup>5</sup>, de autoria do Senador Blairo Maggi (Partido Progressista) entrou na agenda legislativa em 2002. Em 2016, foi a vez do Projeto de Lei 6.670<sup>6</sup>, de autoria da Comissão de Legislação Participativa. O primeiro (PL 6.299) de conteúdo permissivo e o segundo (6.670) restritivo quanto à utilização de agrotóxicos. Os dois projetos foram aprovados em Comissões Especiais e estão prontos para a pauta do plenário.

---

<sup>2</sup>Três órgãos são responsáveis pelas etapas por quais passam os insumos agrícolas: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), responsável pela avaliação ambiental; Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), que coordena as ações na área de toxicologia com o objetivo de regulamentar, analisar, controlar e fiscalizar produtos e serviços que envolvam riscos à saúde, como agrotóxicos e ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), fica reservada a função de avaliar a eficiência e o potencial de uso na agricultura, por meio de um dossiê agrônômico.

<sup>3</sup> Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br>. Acesso em: 28/09/2020.

<sup>4</sup> O relatório está disponível para download no site da organização, pelo endereço: <https://contraosagrototoxicos.org/>. Acesso em: 20/09/2020.

<sup>5</sup> Ementa: “Altera os arts. 3º e 9º da lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências, e apensados”. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/46249>. Acesso em: 22 jun. 2020.

<sup>6</sup> Ementa: “Institui a política nacional de redução de agrotóxicos (PNARA) e dá outras providências”. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2120775> Acesso em: 24 mai. 2020.

Tal qual ocorreu quando a primeira versão dessa política regulatória foi discutida, no atual cenário é possível perceber uma disputa entre dois paradigmas, duas preferências ou interesses antagônicos: de um lado, grupos organizados e empreendedores políticos que reforçam a necessidade de utilização de defensivos agrícolas e reformas na legislação para torná-la menos burocrática e flexível quanto à produção e consumo; e do outro, atores políticos que ressaltam as consequências negativas da utilização dos agrotóxicos para a saúde humana, à biodiversidade e defendem a necessidade de investimento em novas formas de cultivo, livres de produtos químicos.

O objetivo central deste estudo é analisar o processo legislativo dos projetos acima citados, que evidenciam a utilização de uma dupla estratégia empregada por grupos de interesse e empreendedores políticos para dar um enquadramento (*framing*) específico à política pública em questão e controlar a imagem política (*policy image*) em espaços de discussão, especificamente, as comissões parlamentares da Câmara dos Deputados. Essa abordagem baseia-se no argumento defendido por Baumgartner e Jones, quando ressaltam que momentos de estabilidade e mudanças em política tem intrínseca relação com a interação entre atores políticos, imagem política e locais aos quais a política é atribuída:

Quando o local de uma política pública muda, como muitas vezes ocorre ao longo do tempo, aqueles que anteriormente dominaram o processo político podem se encontrar em minoria, e perdedores podem ser transformados em vencedores. A imagem de uma política e seu local estão intimamente relacionadas. À medida que os locais mudam, as imagens também podem mudar; à medida que a imagem de uma política muda, as mudanças de local tornam-se mais prováveis (1991, p. 1047, tradução nossa).

Analisando as atuais tentativas em modificar a política nacional para agrotóxicos e com base nos estudos sobre o funcionamento do Poder Legislativo, levantou-se a hipótese de que por meio do controle da imagem da política e da sua atribuição a comissões parlamentares específicas, os atores políticos encontram nesses espaços um cenário favorável para a criação de monopólios, mantendo o conflito contido, assim, recorrem a outras arenas decisórias com objetivo de provocar alterações incrementais na política, esse é o exemplo das recentes Resoluções da Diretoria Colegiada (RDC) da ANVISA<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup>RDC nº 284/2019; 320/2019;441/2020 e 442/2020. Disponível em: [Biblioteca de temas de Agrotóxicos \(www.gov.br\)](http://www.gov.br). Acesso em: 30/08/2020.

## 1.1 METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS

A presente pesquisa é um estudo de caso longitudinal sobre o enquadramento da política regulatória para agrotóxicos no legislativo brasileiro. Para responder as perguntas traçadas, optou-se por realizar uma análise exploratória-descritiva, buscando compreender a relação entre três fatores do processo político: ideias, atores e instituições. Nossa motivação foi contribuir com o desenvolvimento da agenda de pesquisa no Brasil sobre a atuação de grupos de interesse no processo legislativo de formulação de políticas públicas, fornecendo elementos descritivos para o aperfeiçoamento e realização de pesquisas posteriores que possam mensurar e inferir o grau de importância ou poder dos grupos no processo político.

Os estudos sobre grupos de interesse no Brasil têm avançado bastante, mas ainda carece de pesquisas que forneçam bases para a compreensão da atuação e capacidade de influência dos grupos no processo político, além disso, inicialmente os pesquisadores deram enfoque para setores específicos como o empresarial e o industrial, deixando de lado outros grupos sociais. Optamos por aliar a literatura sobre políticas públicas e grupos de interesse, no intuito de interpretar a ação desses grupos e seus aliados no momento de formulação da política pública para agrotóxicos, considerando que os esforços que fazem esses grupos no sentido de influenciar o conteúdo de uma proposição são igualmente importantes a sua tentativa de influenciar o momento da tomada de decisão (BAUMGARTNER; JONES, 1993; BAUMGARTNER; LEECH, 1998; BÉLAND e COX, 2011)

Para responder às perguntas traçadas, definimos como unidades de análise empírica dois projetos de lei que constam na agenda do Poder Legislativo. Buscamos descrever a tramitação legislativa dos referidos projetos dando enfoque para as comissões permanentes e especiais nas quais eles foram tratados. Considerou-se relevante focar nesses locais de política, pois a divisão dos trabalhos no sistema político brasileiro tornou as comissões parlamentares *locus* privilegiados para a atuação de grupos de interesse e empreendedores políticos que buscaram enquadrar os projetos de lei de acordo com sua imagem política preferida para a questão dos agrotóxicos.

Para iniciar a pesquisa foi realizada a revisão da literatura no campo da Ciência Política, Políticas Públicas, Saúde e Economia e Saúde e Meio ambiente, quando fizemos o levantamento de trabalhos anteriores, nacionais e internacionais, que abordaram temas, como: Política ambiental, grupos de interesse, *lobbying*, agrotóxicos, sistema político brasileiro,

presidencialismo de coalizão e comissões parlamentares e modelos de análise de política pública.

A fim de compreender o atual cenário da problemática envolvendo agrotóxicos no país, recorreremos a dados que pudessem nos ajudar a contextualizar a situação. Como nosso interesse é no *design* da política, nos grupos que estão em torno e seus respectivos argumentos em defesa de um ponto de vista, conhecer as bases de dados que aglutinam informações sobre agrotóxicos nos forneceu evidências dos atores envolvidos na questão, bem como, de locais de política alvo da pressão de grupos e empreendedores políticos.

O acesso aos dados da pesquisa se deu pela internet. Exploramos, sistematizamos e analisamos os dados disponíveis em sites oficiais de órgãos do poder público, associações e Organizações Não Governamentais, conforme Quadro 1, a seguir.

**Quadro 1** - Fontes Utilizadas Para a Coleta Dos Dados

Fonte de Dados	Endereço	Descrição
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	<a href="http://indicadores.agricultura.gov.br/agrofit/index.htm">http://indicadores.agricultura.gov.br/agrofit/index.htm</a>	Os dados estão disponíveis em uma série temporal de 1988 a 2019 e descrevem a utilização de agrotóxicos segundo: Formulação, Ano de registro, Classificação Ambiental, Classificação toxicológica e Classe
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis	<a href="http://www.ibama.gov.br/agrotoxicos/relatorios-de-comercializacao-de-agrotoxicos#boletinsanuais">http://www.ibama.gov.br/agrotoxicos/relatorios-de-comercializacao-de-agrotoxicos#boletinsanuais</a>	Conjunto de dados sobre comercialização, exportação e importação de agrotóxicos etc.
Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA	<a href="http://portal.anvisa.gov.br/">http://portal.anvisa.gov.br/</a>	Encontramos documentos e informações sobre a regularização de produtos, além do relatório do Programa de Análise de Resíduos Tóxicos em Alimentos (PARA), que traz dados coletados entre 2013 e 2015 sobre a presença de químicos em culturas.
Site Câmara dos Deputados	<a href="https://www.camara.leg.br/">https://www.camara.leg.br/</a>	Dados sobre tramitação dos projetos e perfil parlamentar.
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística	<a href="https://sidra.ibge.gov.br/tabela/771">https://sidra.ibge.gov.br/tabela/771</a>	Dados sobre utilização de agrotóxicos em áreas plantadas
CEPEA- USP	<a href="https://www.cepea.esalq.usp.br/">https://www.cepea.esalq.usp.br/</a>	Índices sobre comercialização de agrotóxicos
CONAB	<a href="https://portaldeinformacoes.conab.gov.br/">https://portaldeinformacoes.conab.gov.br/</a>	Informações sobre atividades do agronegócio e mercado.

Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

O site da Câmara dos Deputados foi nossa principal fonte de informação quantitativa e qualitativa sobre a produção de políticas que visam regulamentar os agrotóxicos no país, a partir de dados como: inteiro teor das proposições, leis, decretos, informações sobre composição das comissões e dos trabalhos legislativos.

Dados acerca do registro, comercialização e faturamento das empresas de agrotóxicos no país, foram levantados mediante acesso aos bancos de dados disponíveis nos sites do Ministério do Abastecimento, Pecuária e Agricultura (MAPA), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), que são os três órgãos responsáveis por registro e liberação de agrotóxicos. Apesar de ser um canal de informação oficial, os dados disponíveis nas plataformas de órgãos oficiais do Poder Executivo frequentemente encontravam-se indisponíveis ou desatualizados, por isso, sempre que possível confrontamos com outros dados veiculados por organizações sociais, mídias alternativas e outras pesquisas acadêmicas.

No site do MAPA encontramos indicadores sobre: Formulação, Ano de registro, Empresa responsável pelo registro, Classificação Ambiental, Classificação toxicológica e Classe de produtos químicos utilizados na agricultura brasileira, dispostos em uma série temporal de 1989 a 2019. A partir da análise desses dados foi possível identificar, por exemplo: a quantidade de produtos químicos registrados ao longo de um recorte temporal, quais e quantas empresas são responsáveis pelos registros e qual a classificação ambiental e toxicológica dos produtos utilizados e comercializados no país. Na plataforma do IBAMA encontramos dados sobre o cenário nacional, sobre comercialização, exportação e importação de agrotóxicos etc.

Na plataforma da ANVISA encontramos documentos e o relatório do Programa de Análise de Resíduos Tóxicos em Alimentos (PARA), que traz dados coletados entre 2013 e 2015 sobre a presença de químicos em culturas. Essas fontes de dados fundamentaram a discussão apresentada no terceiro capítulo desta dissertação, quando fazemos a contextualização do dilema que envolve os agrotóxicos, além disso, esses dados foram constantemente citados por grupos de interesse e empreendedores políticos nos momentos de formulação dos projetos de lei que serão tratados no capítulo empírico.

No Quadro 2, a seguir, encontra-se o quantitativo de proposições que constam na agenda do legislativo brasileiro sobre o tema agrotóxicos. No terceiro capítulo deste trabalho tais proposições são analisadas após classificação de acordo com a temática e natureza (proibitiva, restritiva ou permissiva). Identificamos se o projeto foi apensado as nossas proposições principais.

**Quadro 2** - Proposições legislativas que tramitam ou tramitaram na Câmara dos Deputados e constam entre os anos (1975-2021), pesquisa utilizando como palavra-chave “agrotóxicos”

Tipos de Projeto	Quantidade
Projetos de Lei (PL)	223
Medida Provisória (MPV);	04
Projeto de Decreto Legislativo (PDL);	31
Projeto de Lei Complementar (PLP);	04
<b>TOTAL</b>	<b>262</b>

Fonte: Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada>. Elaboração da autora, 2020.

O *site* da Câmara dos Deputados foi nossa principal fonte de dados para a discussão apresentada no quinto capítulo deste trabalho, onde analisamos a tramitação das seguintes proposições: Projeto de Lei Nº 6.299, de 2002, de origem do Senado Federal e o Projeto de Lei Nº 6.670, de 2016, de origem da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados.

#### ✓ **Projeto de Lei 6.299/2002**

**Ementa:** Altera os arts. 3º e 9º da Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências.<sup>8</sup>

**Quadro 3** - Informações referentes ao Projeto de Lei 6.299/2002

Autoria	Origem/Partido	Situação	Votação em CE	Nº Emendas	Nº REQ, SBT, e outros	Apensados
<i>Blairo Maggi</i>	Senado/SPART	Pronta para Pauta	Aprovação unânime	01	61	41

Fonte: Site da Câmara dos Deputados. Elaboração da autora, 2020.

#### ✓ **Projeto de Lei 6670/2016**

**Ementa:** Institui a Política Nacional para a Redução do Uso de Agrotóxicos – PNARA, altera as Leis 8.171, de 17 de janeiro de 1991; 8.174, de 30 de janeiro de 1991; 10.696, de 2 de julho de 2003; 4.829, de 5 de novembro de 1965; 9.393, de 19 de dezembro de 1996; 7.802, de 11

<sup>8</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=46249>. Acesso em: 12/01/2020.

de julho de 1.989; 11.947, de 16 de junho de 2009; 6.938, de 31 de agosto de 1981; nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999; e dá outras providências.<sup>9</sup>

**Quadro 4** - Informações referentes ao Projeto de Lei 6.670/2016

<b>Autoria</b>	<b>Origem</b>	<b>Situação</b>	<b>Votação em CE</b>	<b>Emendas</b>	<b>Nº REQ, SBT, e outros</b>	<b>Apensados</b>
Comissão de Legislação Participativa	CLP	Pronta para Pauta	Aprovação com um voto em separado	-	48	-

Fonte: Site da Câmara dos Deputados. Elaboração da autora, 2020.

A análise de tramitação dos projetos foi o procedimento metodológico adotado para alcançar os seguintes objetivos específicos do estudo:

- i) Mapear as comissões parlamentares as quais os projetos tramitaram e seus respectivos participantes;
- ii) Identificar a participação parlamentar na tomada de posição nos espaços de política;
- iii) Identificar e sistematizar os pacotes interpretativos utilizados por empreendedores políticos.

Para isso, realizamos análise documental dos seguintes documentos: histórico de reuniões das comissões; requerimentos; pareceres; notas taquigráficas de audiências públicas; atas; substitutivos; projetos apensados; votações em comissão; materiais disponibilizados por grupos de interesse (artigos, relatórios e reportagens); reportagens veiculadas na grande mídia e alternativa (Quadro 5).

**Quadro 5** - Materiais utilizados como referência para Análise Documental

<b>Documentos/Registros</b>	<b>Local</b>	<b>Descrição</b>
Discursos em Comissões	Câmara dos Deputados	Discursos proferidos por parlamentares em comissões sobre a temática agrotóxicos
Notas taquigráficas Audiências/Eventos	Comissões Especiais (CE) destinadas a avaliar projetos sobre a temática	Notas que descrevem a discussão em CE sobre projetos com a temática agrotóxicos
Materiais oficiais de grupos de interesse	Sites das organizações	Documentos que expressem a opinião e posicionamento de um grupo, destinados a opinião pública e legisladores
Pesquisas e pareceres científicos publicados por instituições acadêmicas/agências reguladoras	Diversos	Materiais que expressem a opinião de segmentos sociais sobre a temática, fundamentados em pesquisas e dados científicos
Projetos de Lei	Câmara dos Deputados	Proposições gerais sobre a temática

<sup>9</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2120775>. Acesso em 12/01/2020.

Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

A sistematização dos dados foi feita mediante uso de Planilhas do Programa Excel, onde foi realizada a conferência dos dados; a elaboração de tabelas, gráficos, quadros e figuras. Além disso, utilizamos o programa R para produção de estatísticas simples e Nvivo para a criação da nuvem de palavras que consta no segundo capítulo. Infelizmente, dado a falta de recursos financeiros não foi possível seguir incorporando o programa nas análises de dados.

Além da introdução e deste subitem que apresenta os procedimentos metodológicos, no segundo capítulo dentre os diversos modelos de análise de políticas públicas apresentamos o *Punctuated Equilibrium Theory* (PET), o modelo do equilíbrio pontuado, que foi formulado por Baumgartner e Jones (1993) e nos forneceu caminhos metodológicos e conceituais capazes de contribuir na análise da trajetória da política pública. Esse modelo permitiu identificar e interpretar a importância de três elementos do processo legislativo: as ideias, os atores e as instituições, ademais, destacamos o papel das instituições no referido modelo e com base nos pressupostos teóricos do institucionalismo.

No Quadro 6, a seguir, são resumidos os pressupostos e principais conceitos do referido modelo teórico.

**Quadro 6** - Argumentos e conceitos mobilizados na pesquisa

Argumentos	Conceitos
Enquadramento refere-se ao processo pelo qual as pessoas desenvolvem uma conceituação particular de um problema ou reorientam seu pensamento sobre um problema (CHONG; DRUCKMAN, p. 104, 2007)	✓ Enquadramento
Os entendimentos públicos e de elite dos problemas das políticas públicas podem mudar com o tempo. Muitas vezes, essas mudanças são resultado de novas descobertas científicas ou pesquisas; outras vezes, as mudanças vêm de eventos dramáticos ou influências mais sutis. De qualquer forma, podemos observar se as políticas públicas são geralmente discutidas de forma positiva ou negativa, e chamamos isso de imagem política (BAUMGARTNER; JONES, p. 1046, 1991)	✓ Imagem política
O 'discurso' é o processo pelo qual os atores interagem e as ideias são geradas, deliberadas e legitimadas (Schmidt 2008, 2010). Esses processos interativos podem assumir duas formas: discurso 'coordenado' entre os participantes diretos do processo político, ou discurso 'comunicativo' que vincula o processo político a um público mais geral (SCHMIDT 2008: 310-311)	✓ Discurso
Entre as categorias analíticas capazes de explicar a dinâmica por meio da qual se organiza e evolui o debate público em torno de um determinado assunto, destacam-se os "pacotes interpretativos" (" <i>interpretative packages</i> ") (...)Esses pacotes são constituídos por dois mecanismos básicos: 1) o primeiro – por meio de metáforas, exemplos históricos e imagens visuais – sugere como pensar o assunto; 2) o segundo – versando sobre as causas, consequências e apelos morais – indica o que deve ser feito a seu respeito. (FUKS, 2000)	✓ Pacotes interpretativos
O conceito de definição de problemas evoluiu principalmente a partir de duas cepas separadas de trabalho. O primeiro vem daqueles que estudam conflitos sociais Um dos principais mecanismos para ganhar vantagem em um conflito social é a hábil interpretação de uma questão para melhor explorar o interesse do advogado. Como Schattschneider (1960, p. 66) escreveu há cerca de 30 anos: "A definição das alternativas	✓ Definição de problemas ✓ Definição de alternativas

é o instrumento supremo do poder". Como não há uma definição fixa de um problema, está sujeita às manobras interpretativas dos protagonistas. Diante disso, o conflito social gera uma série de sucessivas definições de problemas competitivos por parte dos lados opostos que buscam vantagem e emissão de expansão(...) Como Cobb e Elder (1983, p. 172) escrevem: "Problemas políticos não são simplesmente dados, nem são assuntos dos fatos de uma situação, são questões de interpretação e definição social." (ROCHEFORT, David A; COBB, Roger W, 1993)	
Cientistas políticos estão acostumados a conceitos como poder, influência, pressão e estratégia. Se tentarmos entender as políticas públicas apenas em termos desses conceitos, no entanto, perdemos muito. O conteúdo das próprias ideias, longe de ser meras cortinas de fumaça ou racionalizações, são partes integrantes da tomada de decisões dentro e ao redor do governo (KINGDON, 2003, p. 125)	✓ Ideias
Baumgartner e Jones destacam o importante papel do empreendedor como o responsável por vincular soluções e problemas no estudo de Kingdon (2003). Segundo os autores, semelhante à abordagem de múltiplos fluxos, os problemas não estão necessariamente ligados a soluções no processo de formulação de políticas. Além disso, uma das principais tarefas do empreendedor consiste em demonstrar que suas soluções representam a melhor resposta a um novo problema quando os formuladores de políticas estão focados em uma determinada questão (BRASIL e CAPELLA, 2017, p. 512)	✓ Empreendedor político
Um grupo de interesse é uma associação de indivíduos ou organizações ou uma instituição pública ou privada que, com base em uma ou mais preocupações compartilhadas, tenta influenciar políticas públicas a seu favor. (THOMAS, 2004, p. 4)	✓ Grupos de Interesse
O processo de <i>lobbying</i> envolve três etapas que podem se sobrepor na prática: primeiro, obter acesso aos formuladores de políticas; em segundo lugar, criando uma atitude entre os formuladores de políticas propícia aos objetivos do grupo; e terceiro, influenciando os formuladores de políticas a favor do grupo (THOMAS, 2004, p. 6)	✓ <i>Lobby e Lobbying</i>

Elaborado pela autora com base nas obras citadas, disponíveis na lista de referência, ao final do trabalho.

Assim, o segundo capítulo cumpriu três objetivos fundamentais do estudo: i) localizar a pesquisa no rol de estudos sobre políticas públicas e atuação de grupos de interesse e empreendedores políticos; ii) Apresentar as bases do Modelo do Equilíbrio Pontuado para análise de Políticas Públicas, e; iii) Apresentar nossa compreensão sobre o papel do Poder Legislativo como fator institucional relevante para interpretação da fase de formulação de uma política.

No terceiro capítulo buscamos mostrar ao leitor a transversalidade da temática trabalhada: a cadeia de agrotóxicos que se inicia com pesquisas, experimentação, registro e possui relação com todo o desenvolvimento e produção da cadeia agropecuária, assim como, as consequências de sua utilização que são sentidas por produtores, indústrias, consumidores, do meio rural ao urbano. Nos debates sobre a questão se relacionam temas da área da saúde, meio ambiente, direitos previdenciários e trabalhistas, políticas orçamentárias, reforma agrária, normas internacionais, violência no campo, entre outros. Por isso, muitas visões são construídas em diferentes instituições e, assim, esse capítulo foi construído para apresentar essas distintas visões, que são incorporadas, posteriormente, na agenda política e governamental.

No quarto capítulo tratamos da trajetória da regulação dos agrotóxicos, como ela se insere na agenda governamental ambiental a partir da análise da Lei Geral dos Agrotóxicos. No capítulo cinco apresentamos os dois projetos de lei: o PL 6.299/2002 e o PL 6.670/2016, que

serão objeto de análise empírica, onde identificamos o enquadramento dado por grupos de interesse e empreendedores políticos à política regulatória, bem como, as estratégias utilizadas na mobilização de novas ideias e construção de narrativas em locais de política.

## **2. CAMINHOS TEÓRICOS: A PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS À LUZ DA INTERAÇÃO ENTRE IDEIAS, ATORES E INSTITUIÇÕES**

A análise de uma política pública guarda grande complexidade pelo universo em que a mesma está inserida. Por isso, nos últimos quarenta anos, vários teóricos do campo de políticas públicas e da ciência política se debruçaram a compreender e simplificar essa realidade para descortinar a interação entre atores, instituições e ideias, que culminam em decisões políticas que respondem a diversas demandas sociais. Assim, surgiram modelos de análise de políticas públicas capazes de isolar estágios pelos quais essa política passa, ou focar em aspectos específicos desse processo, responder a perguntas que guiam a maioria dos estudos sobre políticas públicas: por que governos tomam determinadas decisões? Como eles tomam tais decisões? O que é levado em consideração e por quem?

Este capítulo é dedicado a apresentar a construção teórica que fundamentou a análise do processo legislativo de formulação da política pública para agrotóxicos no Brasil. Assim, ele cumpre três objetivos: i) Apresentar o campo de análise de políticas públicas, com foco para o Modelo do Equilíbrio Pontuado e suas bases fundamentais; ii) localizar o presente trabalho na agenda de pesquisas de análise de políticas públicas e; iii) Apresentar nossa compreensão sobre o papel do Poder Legislativo como fator institucional relevante para interpretação da fase de formulação de uma política pública.

### **2.1 MODELOS DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA BREVE REVISÃO**

O campo de análise de políticas públicas se expandiu nos últimos quarenta anos e diferentes abordagens foram elaboradas para compreender as fases de uma política. Podem ser vários os enfoques teóricos utilizados por cientistas políticos, partindo da política em si, com foco nos atores ou nas estruturas institucionais relevantes, geralmente ressaltando aspectos institucionais ou comportamentais. Dada a sua complexidade, os teóricos até a década de 1980 utilizavam como modelo central de simplificação desse cenário o “ciclo de políticas públicas”, Harold Lasswell foi o primeiro a mencionar tal modelo em 1956, de acordo com Howlett e Ramesh (2013) ele compreendeu o ciclo de uma política em sete estágios: (1) informação; (2) promoção; (3) prescrição; (4) invocação; (5) aplicação; (6) término e (7) avaliação. Apesar de ter servido como base para o desenvolvimento de uma série de modelos, segundo Sabatier (1999), ele passou a ser criticado pelas seguintes razões:

A abordagem não é uma teoria causal, já que não identifica as causas de cada estágio e da passagem de um estágio ao seguinte; A descrição dos estágios é imprecisa; É uma abordagem legalista e com viés de cima para baixo; Simplifica o processo no qual vários ciclos de várias políticas influenciam uns aos outros (Batista et al, 2020, p.2).

Apesar das críticas, Rua e Romanini (2013) ponderam que, posteriormente, foi difícil romper com a mentalidade processual instaurada pelo *policy cycle*, assim, os autores que seguiram desenvolvendo modelos de análise fizeram alterações no modelo original ou propuseram análises de momentos isolados. De modo geral, os modelos aprofundam-se em estágios específicos, e algumas perguntas centrais regem as análises: Por que governos tomam determinadas decisões? Como eles tomam tais decisões? O que é levado em consideração e por quem? Dessa forma, o campo passou a ser conhecido como “o estudo do Estado em ação” (BATISTA et al, 2020). Em sociedades cada vez mais heterogêneas e de sistemas de representação cada vez mais plurais, a resposta para essas perguntas não se torna tão elementar.

Políticas públicas são comumente associadas as respostas que os governos dão para problemas sociais, mas não envolvem somente atores governamentais. Em uma explicação epistemológica, de acordo com Schneider e Ingram uma política pública seria:

O termo política refere-se, em geral, a um curso de ação intencional que um indivíduo ou grupo segue consistentemente ao lidar com um problema (J. Anderson, 2015). Em uma definição mais formal, uma política é uma "decisão permanente caracterizada pela consistência comportamental e repetitividade por parte tanto daqueles que a fazem quanto daqueles que a respeitam" (EULAU; PREWITT, 1973, p. 465). Seja no setor público ou privado, as políticas também podem ser consideradas como instrumentos através dos quais as sociedades se regulam e tentam canalizar o comportamento humano em direções aceitáveis (1997 *apud* KRAFT; FURLONG, 2018, p. 37).

O Cientista Político Thomas Dye (1972) apresenta uma definição que considera três características principais de uma política: primeiro, independente da influência que algum grupo ou setor da sociedade possa exercer sobre o processo de formulação da política, ela sempre será uma iniciativa e responsabilidade do governo; segundo, a política é entendida como um “curso de ação”, logo, se o governo compreende que não deve agir, ou seja, manter o *status-quo*, também é considerado uma decisão política, uma deliberação; por fim, a decisão pela execução de uma política pode gerar consequências esperadas ou não intencionadas (*apud* HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 7)

O amplo desenvolvimento desse campo nos oferece ferramentas teóricas e metodológicas para a análise de políticas em diferentes contextos políticos, pois mobiliza conceitos que nos ajudam a compreender a dinâmica que transforma uma demanda social em questão relevante, que desperta no seio social interesses conflitantes e atores políticos que

buscam os espaços decisórios para influenciar no debate público. Sobre o desenvolvimento dessa agenda de pesquisa no campo da Ciência Política, Menicucci afirma:

O desenvolvimento dessa subárea se justifica uma vez que as políticas públicas tratam de questões essenciais para a ciência política, tais como: como se distribui o poder, em que consiste o conflito político, quem ganha e quem perde em cada alternativa de política. Nesse âmbito, destacam-se as preocupações analíticas com vista a explicitar causalidades de forma independente dos objetivos das políticas, buscando a descrição e explicação das causas e consequências da atividade governamental. Para tal, têm sido utilizados ao longo do desenvolvimento do campo, vários modelos analíticos que tanto consideram as políticas públicas como variável dependente - nesse caso tratando de identificar quais as forças do ambiente e as características do sistema político ou da sociedade operam para formatar o conteúdo das políticas públicas -, ou como variável independente, invertendo a questão e buscando identificar qual o seu impacto sobre o ambiente e sobre o sistema político (2018, p. 45).

Durantes as décadas de 1960-1970, na ciência política, os teóricos do pluralismo foram essenciais para trazer o debate sobre a atuação de grupos de interesse junto ao Estado e conseqüentemente, junto às instituições responsáveis pelas políticas públicas. Os modelos de análise sintetizados acima incorporam a preocupação com o papel dos atores políticos, entre eles os grupos de interesse; e esse foco pode nos dar respostas para perguntas como “por que as políticas são feitas de uma forma e não de outra?” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

O estudo da formação, classificação e interação entre grupos na sociedade já foi assinalado como elementar e um dos percussores de estudos sobre grupos afirmou: “*The great task in the study of any form of social life is the analysis of these groups. It is much more than classification, as that term is ordinarily used. When the groups are adequately stated, everything is stated*” (BENTLEY A., 1908, p. 208). Com essa afirmação Arthur F. Bentley quis enfatizar que estudar os diferentes grupos que se formam em sociedades, cada vez mais heterogêneas em pensamento, culturas e interesses, é essencial; analisar a interação desses grupos com o espaço público e político, onde se formulam políticas públicas que devem atender a interesses coletivos, é complementar. Segundo Kraft e Furlong:

A política, neste caso, refere-se à questão de posições que diferentes grupos de pessoas (proprietários de armas, ambientalistas, seguradoras de saúde, empresas automobilísticas) adotam e as ações que tomam para promover seus valores. Essas coleções de indivíduos com interesses semelhantes muitas vezes se tornam ativas no processo de formulação de políticas. Portanto, a política é sobre poder e influência na sociedade, bem como nos processos de formulação de políticas dentro do governo. Trata-se de quem participa e quem influencia as decisões que os governos tomam e quem ganha e quem perde como resultado (2018, p. 42).

O destaque para a influência de grupos na dinâmica de políticas corrobora com a literatura existente na Ciência Política sobre o funcionamento do poder legislativo. Tais estudos demonstram o poder legislativo como uma instituição representativa, aberta para a atuação de grupos, sejam eles representantes de classe, de entidades trabalhistas, do poder público, econômico, privado ou de movimentos sociais (DINIZ; BOSCH, 1999; MANCUSO; GOZETTO, 2018). Representantes dos grupos cumprem um papel informacional, buscando influenciar na formulação de políticas, por meio da participação nos processos de construção e decisão da política.

De acordo com A. Nownes o processo político que envolve a decisão sobre políticas públicas pode ser resumido em dois estágios: “*a decisão de incluir um tema na agenda governamental, e a decisão de escolher um curso alternativo de ação sobre o tema*” (2013, p. 42, tradução nossa). Esses dois estágios destacados pelo autor são momentos em que se pode perceber a intervenção de grupos de interesse na tentativa de manter a imagem sobre uma política, ou modificá-la, gerando debate e diferentes alternativas para uma posterior tomada de decisões por *policy makers*.

Muitas questões podem ser tratadas ao mesmo tempo no interior das arenas políticas, no entanto, algumas questões chamam mais atenção do que outras e são levadas à discussão e decisão. Como alguns assuntos públicos surgem e por que uns alcançam a agenda política, enquanto outros não? Que atores participam da definição de assuntos públicos? (COBB; ELDER, 1971, p. 905). Essa distinção entre a situação das políticas impulsionou os modelos de análise dedicados ao estudo do processo de construção da agenda política (*agenda-setting*). A agenda política é entendida como a lista de assuntos ou problemas em que funcionários governamentais e demais atores políticos se debruçam por um determinado período (KINGDON, 2014).

De acordo com Capella e Brasil (2015) nos modelos de análise de políticas públicas três fatores são comuns e essenciais: atores, ideias e instituições. Logo, em primeiro lugar, entender a política perpassa por conhecer os atores que levantam as questões, propõe alternativas e tomam as decisões; em segundo lugar, ideias auto interessadas e particulares, sistemas de crenças amplamente compartilhados, símbolos e *insights* contribuem para moldar as deliberações políticas; e por fim, as estruturas institucionais são balizadoras de comportamento, estabelecendo as “regras do jogo” e palco para a construção de compartilhamento e compreensão sobre as políticas, assim, independente do ponto de partida e foco, essas são bases que convergem nos arcabouços teóricos.

Os autores Cobb e Elder (1971) dão uma importante contribuição à literatura política propondo uma distinção entre tipologias de agenda. Para os autores, a chamada agenda sistêmica é mais abstrata e abarca várias temáticas, que ainda não foram consideradas seriamente pelo governo e; a agenda institucional é formada por demandas que se tornam prioridade e recebem atenção dos tomadores de decisão. Kingdon (2014, 2ed) inclui uma terceira tipologia: a agenda decisional, constituída por uma quantidade menor de problemas que são objeto de decisão e elaboração do governo.

Para a análise do momento de construção das agendas, Kingdon (2014) propõe o modelo dos Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Framework*) a fim de explicar como algumas questões tornam-se relevantes e entram na agenda decisional e outras, não. De acordo com esse modelo a dinâmica de agendamento seria formada pela existência de três fluxos que em conjunto abrem uma “janela de oportunidade” para que as “ideias” possam ser levadas em consideração por atores relevantes. Tais fluxos correspondem a indicadores que em confluência seriam responsáveis por deslocar uma questão para a agenda institucional, são assim compostos: **Fluxo de Problemas:** indicadores sociais; crises econômicas; acidentes; eventos; símbolos; **Fluxo de soluções:** Pesquisadores; Assessores parlamentares; Grupos de Interesse; Funcionários públicos e **Fluxo político:** Humor nacional; Forças políticas organizadas (grupos de pressão); Mudanças na composição do governo (em qualquer nível).

*Coupling* (acoplamento) é o termo designado pelo autor para representar a junção entre alguns ou todos os fatores que compõem os fluxos, e é o que provoca a abertura de uma *policy Windows* (janela de oportunidade) para a entrada da política na agenda, no entanto, esse processo não é possível sem a participação de *policy entrepreneurs* (empreendedores de política), em relação aos quais Kingdon afirma:

Eles podem estar dentro ou fora do governo, em cargos eleitos ou nomeados, em grupos de interesse ou organizações de pesquisa. Mas sua característica definidora, assim como no caso de um empresário, é sua disposição de investir seus recursos, tempo, energia, reputação, e às vezes dinheiro na esperança de um retorno futuro<sup>10</sup> (2014, p. 122, tradução nossa).

Além dos empreendedores políticos, outros atores são fundamentais no processo de agendamento, tais como os atores visíveis e invisíveis: os atores visíveis são aqueles facilmente

---

<sup>10</sup>“These entrepreneurs are not necessarily found in anyone location in the policy community. They could be in or out of government, in elected or appointed positions, in interest groups or research organizations. But their defining characteristic, much as in the case of a business entrepreneur, is their willingness to invest their resources-time, energy, reputation, and sometimes money-in the hope of a future return (KINGDON, 2014, p. 122)”

percebidos pelo público e que possuem grandes atribuições formais, como: o presidente, os indivíduos que ocupam cargos nos altos escalões da burocracia governamental, senadores e deputados, partidos políticos, a mídia e a opinião pública; os atores invisíveis são os servidores públicos, analistas de grupos de interesse, assessores parlamentares, acadêmicos, pesquisadores e consultores. Esses atores influenciam em diferentes momentos da produção da política pública: os visíveis teriam mais influência na fase de agendamento e; os invisíveis na fase de formulação, sendo responsáveis pela conexão entre problemas e soluções possíveis (KINGDON, 2007, p. 231).

Visualizando o modelo proposto por Kingdon é perceptível como a primeira noção processual sobre a produção de uma política torna-se insuficiente, dado que por vezes os estágios se sobrepõem, a exemplo do momento de definição do problema. Quando uma questão passa da condição que representa uma ocorrência qualquer que não necessariamente precisa de uma resposta política, para um problema que demanda uma ação, há um momento de compartilhamento de informações e formulação de um entendimento, para que a questão ganhe relevância ou não. Mais tarde, caso entre na agenda institucional, novos atores e ideias passam a considerar e constituir o problema e novas compreensões podem surgir, assim como, uma diversidade de soluções alternativas, assim, independentemente do local em que a política está atribuída, torna-se superficial tentar compreender sua trajetória sem considerar conhecer os atores e as ideias que movimentam toda a dinâmica política. Nesse sentido, Kingdon (2014) contribui para a ampliação do escopo dos estudos que antes tinham como centro o processo decisório, deslocando-se para abordagens que tratam da influência das ideias e de aspectos cognitivos, como o discurso (CAPELLA et al, 2014, p. 04).

Baumgartner e Jones (1991) dão continuidade a pesquisas sobre formação de agenda e formulação de políticas propondo um modelo de análise chamado Modelo do Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Theory*), com esse modelo Baumgartner e Jones pretendem mostrar:

(...) como o processo de definição de agendas não implica que o equilíbrio único possa ser possível na política, e como a geração de uma nova ideia torna muitos monopólios políticos instáveis, a longo prazo. À medida que os empreendedores de políticas que se encontravam em desvantagem, passam a ser bem-sucedidos em convencer os outros de que sua visão de um problema é mais precisa do que a visão de seus oponentes, eles podem obter rapidez no sucesso na alteração das políticas públicas nos arranjos, mesmo que esses arranjos estejam em vigor há décadas <sup>11</sup>(1993, p.4, tradução nossa).

---

<sup>11</sup> “We show how the agenda-setting process implies no that single equilibrium could be possible in politics, and how the generation of new idea makes many policy monopolis unstable in the long run. As disadvantage policy

No subtópico seguinte exploramos o Modelo do Equilíbrio Pontuado, para Capella, os modelos de Kingdon (1984) e Baumgartner e Jones (1993) “*representam importantes ferramentas na análise de processos de formulação de políticas e de mudança na agenda governamental, reservando grande destaque à dinâmica das ideias no processo político*” (2006, p. 25).

### **2.1.1 Relacionando Ideias, Atores e Instituições à luz do Modelo do Equilíbrio Pontuado**

O Modelo do Equilíbrio Pontuado (MEP) destaca três elementos do processo de formulação de políticas públicas: ideias, atores e instituições. De acordo com os autores referidos neste trabalho (BAUMGARTNER; JONES, 1991; KINGDON, 2014), para descrever ou explicar com maior completude os momentos de mudança ou estabilidade de uma política é necessário compreender, em um espaço temporal, a relação entre esses três fatores. Por exemplo, as estratégias desenvolvidas por atores políticos e sociais, na mobilização de ideias para a construção de interesses e defesa de uma imagem política, são delimitadas espacialmente e formalmente por regras institucionais. Logo, adotando a máxima das correntes teóricas neo-institucionalistas assumimos que as instituições estruturam, influenciam ou constroem o comportamento dos atores, impondo regras e procedimentos que moldam suas estratégias (NORTH, 1991).

O MEP focaliza em um processo dinâmico entre a imagem política e os locais aos quais a política é atribuída, e essa interação é essencial para possíveis manutenção e mudança na agenda ou no processo de formulação de uma política pública. Como explicam Baumgartner e Jones:

Dependendo da questão e de como ela é entendida pelos envolvidos, ela pode ser atribuída a uma agência do governo federal, a mecanismos de mercado privado, às autoridades estaduais ou locais, à família ou a qualquer uma das várias instituições. Chamamos isso de problema de local. Cada local carrega consigo um viés decisório, pois tanto os participantes quanto as rotinas de tomada de decisão diferem<sup>12</sup> (1991, p. 1047, tradução nossa).

---

*entrepreneurs are successful in convincing others that their view of an issue is more accurate than the view of their opponents, they may achieve rapid the succes in altering public policys in arrangements, even if these arrangements have been in place for decades*” (BAUMGARTNER; JONES, 1993, p. 4).

<sup>12</sup> “Depending on the issue and on how it is understood by those potentially involved, it may be assigned to an agency of the federal government, to private market mechanisms, to state or local authorities, to the family, or to any of a number of institutions. We term this the venue problem. Each venue carries with it a decisional bias, because both participants and decision-making routines differ.” (BAUMGARTNER, JONES, 1991, p. 1047)

De forma complementar ao MEP é coerente pensar as instituições como postula o neo-institucionalismo discursivo que incorpora uma visão construtivista dos interesses e difere das outras perspectivas do institucionalismo (racional, sociológico e histórico) no que diz respeito à definição das instituições, seu objeto e lógica de explicação dos processos de continuidade e mudança (SCHMIDT, 2006). O neo-institucionalismo discursivo põe o foco nas ideias e sua lógica de explicação reside na capacidade comunicativa dos atores e por isso a dimensão do discurso é essencial. Assim, o foco nas ideias habilita essa corrente a explicar tanto momentos de estabilidade das instituições, como de mudanças, conforme sintetiza Vivian Schmidt:

O ID trata simultaneamente as instituições como dadas (como o contexto no qual os agentes pensam, falam e agem) e como contingentes (como os resultados dos pensamentos, palavras e ações dos agentes). Essas instituições são, portanto, internas para os atores, servindo tanto como estruturas que restringem atores quanto como construções criadas e alteradas por esses atores<sup>13</sup> (2008, p.314, tradução nossa).

O MEP explica que a estabilidade em políticas possui relação com a criação de subsistemas e monopólios de política para o tratamento paralelo de questões, no sistema político, tanto no Poder Legislativo estadunidense como no brasileiro, onde o sistema de comitês e o sistema de comissões parlamentares cumprem esse papel de processar demandas, produzir informação e aglutinar especialistas. No Brasil, a participação de atores políticos, econômicos e sociais no interior das comissões parlamentares é vista por Cesário (2016, p. 123) como uma espécie de formação de *clusters* em torno das políticas, com organizações altamente especializadas em uma temática específica.

O modelo proposto pelos autores parte da crítica ao modelo incrementalista de análise dos processos de tomada de decisão, sustentado por Lindblom (1959), um dos pais fundadores do estudo de políticas públicas. A visão incrementalista descreve o produto do processo decisório como mudanças lentas e graduais; que, para a tomada de decisão, os *policy-makers* levam em consideração experiências de políticas já existentes, por meio da comparação, assim, são realizadas alterações pouco significativas. Para Baumgartner e Jones (1993, p. 09-10 apud Capella, 2018, p. 50):

essa perspectiva sobre a formulação, dominante na literatura da Ciência Política, retrata um sistema conservador, no qual mudanças rápidas são improváveis. Porém, considerando as observações empíricas que apontam

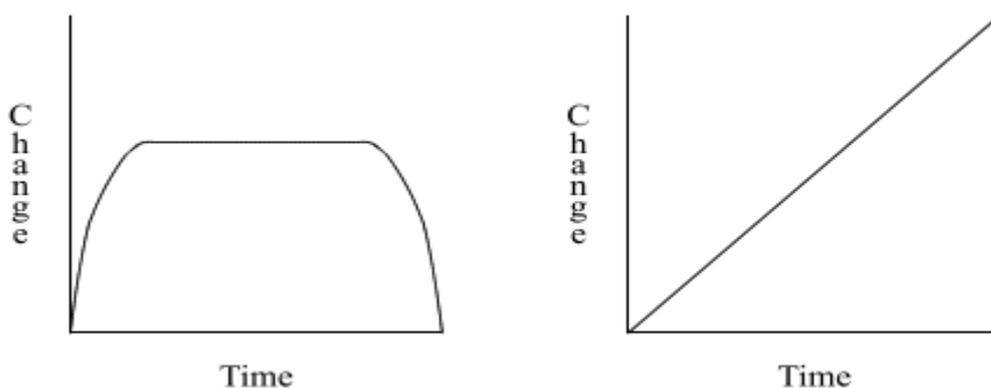
---

“DI simultaneously treats institutions as given (as the context within which agents think, speak, and act) and as contingent (as the results of agents’ thoughts, words, and actions). These institutions are therefore internal to the actors, serving both as structures that constrain actors and as constructs created and changed by those actors”

para a existência de períodos de estabilidade e também para momentos de rápida mudança, os autores buscaram oferecer um modelo teórico capaz de explicar ambos os fenômenos.

A Figura 1, a seguir, sintetiza a diferença entre a interpretação da trajetória de uma política com pontuações, mudanças rápidas e drásticas, e uma trajetória com mudanças graduais, descrita pelo modelo incrementalista:

**Figura 1** - Modelos de Análise da Trajetória da Política



**Modelo do Equilíbrio Pontuado**

**Modelo Incrementalista**

Fonte: Gary Goertz (2003)

Em “*Agendas and Instability in American Politics*” (1993), Baumgartner e Jones analisam as mudanças ocorridas em políticas públicas no Congresso estadunidense, de forma complementar a visão incremental, onde ressaltam que fatores específicos podem ocasionar mudanças bruscas e significativas em agendas e políticas, entre eles a interação entre novas ideias, instituições e atores políticos. O modelo do Equilíbrio Pontuado permite identificar o papel que cumprem os atores políticos ao mobilizar novas ideias para enquadrar políticas, ocasionando mudanças na agenda ou no conteúdo da política, especialmente em um cenário marcado por conflito, quando grupos e empreendedores políticos tornam-se vencedores ou perdedores. A estratégia de mobilização e defesa de novas ideias nos locais de política é utilizada por diversos grupos, de interesses especiais e a própria mídia (EISSLER, R, et al, 2016, p. 102).

O quadro teórico utilizado pelos autores do modelo faz uma interface entre o estudo de grupos de interesse e processo político no espaço institucional. O modelo do Equilíbrio Pontuado nos ajuda a mobilizar conceitos importantes sobre a dinâmica de uma política e a atuação de atores nessa trajetória. Duas perspectivas fundamentam o modelo: primeiro,

conceitos desenvolvidos por John Kingdon, como definição de problemas, o papel das ideias e atuação dos empreendedores de políticas públicas, a relação entre esses aspectos do processo político é o que vai permitir explicar mudanças rápidas em políticas; segundo, a noção de subsistemas, entendidos como arranjos estáveis que congregam especialistas em torno de questões políticas (CAPELLA, 2018).

No entanto, em dado momento pode ser que essas questões políticas extrapolem os limites dos subsistemas em decorrência da entrada de novos atores no jogo político, por isso Baumgartner et al (2009) ressaltam a necessidade de criar uma ponte entre estudos de grupos e o papel das instituições; essa interface permite investigar tanto as estratégias desenvolvidas, quanto identificar como eles se relacionam com as regras e procedimentos institucionais, tendo que se adequar. A respeito do papel dos grupos de interesse e o surgimento de novas ideias Boushey destaca:

A teoria do equilíbrio pontuado sugere que grupos de interesse e empreendedores políticos desempenham um papel proeminente no desenvolvimento e introdução de novas ideias no sistema político. A dinâmica pontuada é moldada pela mobilização de grupos de interesse concorrentes e ativistas na formulação de políticas públicas. Interesses organizados que assumem posições privilegiadas nos monopólios políticos ajudam a reforçar o status quo, fornecendo testemunhos especializados e apoio para a manutenção de um regime político estável no nível do subsistema. Por outro lado, as escolhas estratégicas de grupos de interesse marginalizados são fundamentais para entender como novas ideias entram no sistema político<sup>14</sup> (2012, p. 144, tradução nossa).

Outro fundamento do referido modelo é a concepção de que os atores políticos são dotados de uma racionalidade limitada, logo, os processos de tomada de decisão e as instituições também são dotados de limitações de atenção, provocados por aspectos cognitivos, emocionais, pela complexidade do problema e pela incerteza. Vale destacar que a visão da racionalidade limitada (*bounded rationality*) não nega a racionalidade dos atores, mas se contrapõe a perspectiva da teoria da escolha racional (*rational choice*), amplamente disseminada no campo da ciência política. Enquanto os teóricos da escolha racional ou racionalidade abrangente,

---

<sup>14</sup> “Punctuated equilibrium theory suggests that interest groups and policy entrepreneurs play a prominent role in developing and introducing new ideas in the political system. Punctuated dynamics are shaped by the mobilization of competing interest groups and activists in public policy-making. Organized interests that assume privileged positions in policy monopolies help to reinforce the status quo, providing expert testimony and support for maintaining a stable policy regime at the subsystem level. Conversely, the strategic choices of marginalized interest groups are pivotal for understanding how new ideas enter the political system” (BOUSHEY, 2012, p. 144)

partem da premissa de que os atores são capazes de realizar cálculos situacionais e tomar decisões utilitaristas, visando sempre maximizar ganhos com o menor custo possível, de acordo com Shannon et al para os teóricos da racionalidade limitada:

(...) os atores são orientados a metas, mas são limitados por suas arquiteturas cognitivas e emocionais no alcance desses objetivos. Além disso, examinar as instituições na perspectiva da racionalidade limitada leva rapidamente à compreensão de que as arquiteturas cognitivas dos indivíduos afetam as instituições que habitam. A perspectiva de escolha racional tende a se concentrar na estrutura de regras formais das instituições, mas a racionalidade limitada permite a evolução das regras formais e normas informais existentes e a atenção diferenciada a algumas regras em detrimento de outras. Ver as instituições como sendo compostas por indivíduos delimitados e racionais que operam dentro delas leva a duas formas distintas de comportamento organizacional que não são contraditórias<sup>15</sup> (2019, p. 2, tradução nossa).

Para Baumgartner e Jones (1993) se atores políticos possuem limitações cognitivas e emocionais, logo possuem um limite de atenção para as políticas e, conseqüentemente, as instituições que são formadas por esses atores também vão apresentar limitações no processamento de demandas.

Diferente da escolha racional, essa segunda abordagem considera que os atores são orientados pelos seus objetivos, mas podem falhar em calcular todos os custos e benefícios de uma decisão. Ou seja, enfatiza o ambiente de incerteza e preocupa-se com a formação de preferências, além de ressaltar que uma única ou poucas políticas são objeto de atenção dos atores políticos e, como consequência institucional, temos a criação de espaços paralelos para o processamento de questões, como subsistemas, que permitem a concentração de atenção em um número maior de políticas; assim, os grupos tendem a se preocupar em conquistar esses locais de política e moldar a percepção hegemônica sobre uma questão, para alcançar seus objetivos (JONES, 1999, p. 297-321).

Conforme explicação dada por Silva (2016, p. 178) com base nas ideias de True, Jones e Baumgartner (1999):

---

<sup>15</sup> “(...) actors are goal oriented but are limited by their cognitive and emotional architectures in achieving these goals. Moreover, examining institutions from the perspective of bounded rationality leads quickly to the understanding that the cognitive architectures of individuals affect the institutions they inhabit. The rational choice perspective tends to concentrate on the formal rule structure of institutions, but bounded rationality allows for the evolution of existing formal rules and informal norms and the differential attention to some rules at the expense of others. Viewing institutions as being comprised of boundedly rational individuals operating within them leads to two distinct forms of organizational behavior that are not contradictory” (SHANNON et al, 2019, p. 2)

Há duas maneiras de se empreender o processamento de informações relativas a problemas sociais e políticas públicas: o processamento serial, em que um assunto (ou um grupo muito restrito deles) é analisado em profundidade, e de forma sequencial; e o processamento paralelo, em que são delegadas funções a outras instâncias, de modo que vários temas ou assuntos sejam analisados concomitantemente. Dada a impossibilidade da análise serial de todos assuntos e problemas nacionais por parte do conjunto de legisladores, já que nenhum sistema comporta discussões prolongadas sobre todos os temas que o confrontam, estes passam por um processo de desagregação em subsistemas orientados por temas específicos (discutidos, normalmente, por especialistas, sejam eles legisladores, técnicos ou grupos de pressão) (SILVA, 2016, p. 178).

O Modelo do Equilíbrio Pontuado incorpora a abordagem da racionalidade limitada propondo que as mudanças em políticas são produto de um processamento desproporcional de informações pelos legisladores. As mudanças ocorrem pela alocação seletiva de atenção que possuem *policy-markers* no momento da tomada de decisão e pela mobilização de ideias para a construção de imagens sobre a política; os tomadores de decisão são permeáveis a essas interpretações e isso permite a análise do processo legislativo a partir da perspectiva do Equilíbrio Pontuado (BOUSHEY, 2012; SILVA, 2016).

Em síntese, uma diversidade de questões demanda análise de formuladores de política e tomadores de decisão no espaço institucional e, dada a capacidade limitada tanto dos atores como das instituições, algumas questões são tratadas de forma serial em profundidade e outras passam por um processamento paralelo, sendo delegadas a subsistemas de políticas. Os subsistemas são comunidades de especialistas em temáticas específicas e são caracterizados pelo *feedback negativo* às mudanças, provocando apenas ajustes incrementais.

Ocasionalmente, esses subsistemas são dominados por um único interesse político, criando uma ideia hegemônica sobre a política, é o que os autores chamam de monopólios de política (*policy monopoly*). Para Baumgartner e Jones (1993), os monopólios são caracterizados por duas características centrais, uma estrutura bem definida, que possibilita que o grupo dominante exerça controle sobre os participantes e a imagem política (*policy image*), que é fortemente associada aos valores daquela comunidade; assim, a criação de um monopólio é o objetivo de todo o grupo que pretende restringir a participação de outros e o *status-quo* da política. A esse respeito ressaltam:

Todo interesse, todo grupo, todo empreendedor de políticas tem um interesse básico em estabelecer um monopólio – monopólio sobre o entendimento

político relativo à política de interesse, e um arranjo institucional que reforce tal entendimento (BAUMGARTNER; JONES, 1993, p. 6).<sup>16</sup>

Uma imagem política positiva e comum a todos os participantes é o que mantém o monopólio e essa imagem corresponde à definição do problema, o que significa uma visão sobre a política em questão<sup>17</sup>. O Enquadramento (*framing*) “refere-se ao processo pelo qual as pessoas desenvolvem uma conceituação particular de um problema ou reorientam seu pensamento sobre um problema” (CHONG; DRUCKMAN, p. 104, 2007).

Baumgartner e Jones (1991) rastream a mudança da imagem da política nuclear dos Estados Unidos e os locais em que foi tratada. Para isso, inicialmente descrevem que a imagem compartilhada era positiva, associada à possibilidade de uma energia mais barata, tecnologia de ponta e limpa; no entanto, com o passar do tempo, novos participantes e locais foram envolvidos e novas percepções sobre a política nuclear começaram a surgir tornando a imagem negativa, destruindo o monopólio existente. A esse respeito os autores destacam:

Como atores estratégicos levantaram a questão em várias arenas institucionais, agências reguladoras, comitês do Congresso, comissões estaduais de utilidade pública, tribunais federais e estaduais, a mídia de massa atenta, investidores privados e o público em geral se envolveram na formulação de políticas de energia nuclear nos Estados Unidos. O crescimento da lista de participantes ativos no debate esteve associado a mudanças drásticas na imagem da energia nuclear retratada pelas partes interessadas e pela mídia. Levou a uma reversão completa nos resultados das políticas públicas entendimento (BAUMGARTNER; JONES, 1991, p. 1053, tradução nossa)<sup>18</sup>.

Conforme os argumentos dos autores, identificar quem está participando da discussão e o espaço onde está acontecendo essa formulação, é crucial para explicar a trajetória da política.

---

<sup>16</sup> “Every interest, every group, every policy entrepreneur has a primary interest in establishing a monopoly – a monopoly on political understandings concerning the policy of interest, and an institutional arrangement that reinforces that understanding” (BAUMGARTNER; JONES, 1993, p. 6)

<sup>17</sup> Definição dada pelos autores: “os entendimentos públicos ou de uma elite sobre os problemas das políticas públicas podem mudar com o tempo. Muitas vezes, essas mudanças são resultado de novas descobertas científicas ou pesquisas; outras vezes, as mudanças vêm de eventos dramáticos ou influências mais sutis. De qualquer forma, podemos observar se as políticas públicas são geralmente discutidas de forma positiva ou negativa, e chamamos isso de imagem política.” (Baumgartner e Jones, 1991, p.1046, tradução nossa)

<sup>18</sup> “As strategic actors raised the issue in various institutional arenas, regulatory agencies, congressional committees, state public utility commissions, federal and state courts, the attentive mass media, private investors, and the broader public became involved in making nuclear power policy in the United States. The growth in the list of active participants in the debate was associated with dramatic changes in the image of nuclear power portrayed by interested parties and through the media. It led to a complete reversal in public policy outcomes.” (BAUMGARTNER; JONES, 1991, p. 1053)

Isto porque, o entendimento que os atores constroem sobre um problema direciona a escolha de participantes e locais em que a política será tratada: em órgãos federais, nos níveis estaduais ou locais. Assim como, a definição do local é essencial para a compreensão dos procedimentos adotados e do processo decisório, ocorre que quando o local muda, a participação de atores também pode se ampliar ou restringir, assim, a imagem de uma política e local estão intimamente ligados e podem ser determinantes para os resultados (BAUMGARTNER; JONES, 1991, p. 1047).

Quando as questões mudam de locais novos participantes entram no debate; ou, quando algum conflito é exposto pela mídia, o subsistema pode ser quebrado e a política move-se na agenda, para ser tratada em um processo serial por instituições da macropolítica. De acordo com essa perspectiva o espaço da macropolítica é caracterizado por feedbacks positivos, ocasionando pontuações na política, mudanças substanciais. Mas, conforme argumentam True Jones e Baumgartner (1999, p. 160): “o que determina se um problema receberá um feedback positivo ou não é a interação de mudança de imagens e locais de políticas públicas”.

De acordo com Brasil e Capella:

A destruição do monopólio está relacionada à mobilização de atores que foram previamente excluídos do processo decisório. Enquanto uma visão compartilhada dos símbolos, problemas, soluções e relações causais em relação a uma determinada política (imagem política) prevalecer, o monopólio subsiste, restringindo assim o acesso ao processo de tomada de decisão para aqueles atores que não concordam com essa imagem(...) No entanto, em alguns momentos, novos atores ganham acesso aos monopólios, criando instabilidade e a oportunidade de mudanças na agenda. Segundo os autores, isso ocorre devido a alterações na forma como uma questão é entendida, ou seja, por meio de modificações na imagem de uma política<sup>19</sup> (2017, p. 513, tradução nossa).

No livro “*Branching Out, Digging In Environmental Advocacy and Agenda Setting*” (2006), Sarah Pralle<sup>20</sup> analisa as mudanças ocorridas na política florestal de dois países: Canadá e Estados Unidos. Em seu estudo a autora demonstra que independente da natureza da política ser a mesma, muitos fatores colaboraram para que mudanças ocorressem na política

---

<sup>19</sup> “*A monopoly’s destruction is related to the mobilization of actors who were previously excluded from the decision-making process. As long as a shared vision of the symbols, problems, solutions and causal relations regarding a certain policy (policy image) prevails, the monopoly subsists, thereby constraining access to the decision-making process for those actors who do not agree with this image (...) However, in some moments, new actors gain access to the monopolies, creating instability and the opportunity for changes to the agenda. According to the authors, this occurs because of alterations in how an issue is understood, ie. by means of modifications to a policy’s image*” (PRALLE, 2006, p. 513).

<sup>20</sup> Sarah Pralle é professora associada de Ciência Política na Escola Maxwell na Universidade de Syracuse. Ph.D. em Ciência Política pela Universidade de Washington e bacharelado em Ciência Política pela Bates College.

Estadunidense e não na política Canadense. Para a autora, a contenção ou expansão de conflitos foi essencial para que houvesse mudanças em uma política; os grupos de interesses moldaram essa dinâmica nos dois países, ajudando a expandir ou conter os conflitos. Pralle explica esse processo a partir de três focos estratégicos que podem ser utilizados por grupos para conter ou expandir conflitos: ideias, atores e instituições:

Uma luta importante é entre grupos que querem destacar a importância, a visibilidade e a "publicidade" de um problema e aqueles que querem diminuir a importância política de uma questão [...] Um segundo conjunto de estratégias é focado em atores políticos; a dinâmica chave aqui gira em torno da expansão ou contenção da participação em conflitos políticos [...] O conjunto final de estratégias tem como foco as instituições, as regras do jogo e os locais em que ocorrem conflitos políticos<sup>21</sup> (PRALLE, 2006, p.15, tradução nossa).

Além de aspectos institucionais favoráveis que o sistema político dos EUA proporciona para grupos de interesse, como acesso as arenas políticas, os grupos ambientalistas souberam escolher boas estratégias de atuação e expandir o conflito para outras arenas de decisão, como o judiciário. Essa estratégia foi inicialmente tratada por Schattschneider (1960, apud BAUMGARTNER et al, 2009), o qual assume que os envolvidos em disputas políticas podem apelar para outros círculos políticos, envolvendo outros atores políticos anteriormente excluídos, ou conter o conflito, limitando a participação de outros.

Nesse contexto de disputa política, Fuks chama a atenção para a importância da definição de problemas sociais e dos “pacotes interpretativos”<sup>22</sup>, definidos como um conjunto de elementos simbólicos, argumentativos e próprios da retórica, que são utilizados no debate público para influenciar posicionamentos e tomadas de decisão sobre uma questão da agenda política nos locais de política:

seja ela vista em termos do conflito que definirá a ‘*policy image*’ que se tornará dominante, do desdobramento de atividades reivindicatórias por parte

---

<sup>21</sup> One important struggle is between groups who want to raise the importance, visibility, and “publicness” of a problem and those who want to decrease the political significance of an issue [...] A second set of strategies is focused on policy actors; the key dynamic here revolves around expanding or containing participation in policy conflicts [...] The final set of strategies focuses on institutions, the rules of the game, and the venues in which policy conflicts take place (PRALLE, 2006, p.15).

<sup>22</sup> “Entre as categorias analíticas capazes de explicar a dinâmica por meio da qual se organiza e evolui o debate público em torno de um determinado assunto, destacam-se os ‘pacotes interpretativos’ (*interpretative packages*) e a ‘cultura do assunto’ (*issue culture*). A cultura de um assunto específico é constituída pelo conjunto dos pacotes interpretativos presentes no debate público. Esses pacotes são constituídos por dois mecanismos básicos: 1) o primeiro – por meio de metáforas, exemplos históricos e imagens visuais – sugere como pensar o assunto; 2) o segundo – versando sobre as causas, consequências e apelos morais – indica o que deve ser feito a seu respeito.” (FUKS, 2000, p. 87)

de grupos organizados, da política de definição de problemas ou do embate entre os pacotes interpretativos que constituem a cultura de um assunto público, essa disputa sugere que a dinâmica social em torno da definição de problemas sociais constitui-se como fenômeno específico e de grande relevância no desenvolvimento das ações no âmbito de política (FUKS 2000, p. 12).

A perspectiva adotada pelos atores evidencia uma disputa em que gerar e disseminar ideias é essencial para o conflito em torno de uma política no ambiente institucional. Lembramos que no processo de formulação de políticas públicas os grupos organizados e os empreendedores políticos são vistos como responsáveis não só pela definição do problema, mas também pela elaboração de soluções para as situações percebidas, sendo que os autores do MEP instrumentalizam esse momento de conexão entre problemas e soluções através do conceito de *venue shopping*. Para Brasil e Capella: “Mesmo que a solução exista antes do problema ou não tenha relação direta com o problema, é responsabilidade do empreendedor argumentar e criar entendimentos sobre o tema, a fim de beneficiar sua perspectiva” (2017, p. 512).

O número de aplicações do MEP em pesquisas nacionais está em pleno crescimento. Entre 2003 e 2013 foram encontrados dezessete trabalhos (teses e dissertações) concentrados em seis universidades do país, quais sejam: FGV, UNB, USP, UFMG, Unisinos e UFSCAR (CAPELLA, SOARES, BRASIL, 2014)<sup>23</sup>. Tais estudos se desenvolvem em diferentes campos do conhecimento, mas se destacam na administração pública, ciência política e economia. Em geral, buscam verificar a hipótese central do modelo, qual seja: analisar as possíveis pontuações na trajetória de agendas ou de formulação de políticas. Esse é o caso de pesquisas sobre orçamento público (SILVA, NASCIMENTO, SILVA, 2020; SILVA et al, 2020), diferente do que se vê no contexto internacional, onde a aplicação do modelo se expande para momento de formulação de políticas, eleições, introdução de projetos de lei etc. (JONES et al. 2003).

O MEP resgata o papel que cumprem as ideias, essenciais para a compreensão das continuidades ou mudanças em políticas e instituições. Para a presente pesquisa, utilizamos o modelo como um fio condutor que une o estudo sobre a atuação e práticas de lobby de grupos de interesse, desenvolvido na ciência política; o papel das instituições, não só entendido como constrangimentos e balizadoras do comportamento dos atores políticos, como compreende a

---

<sup>23</sup> Os autores realizam um levantamento da aplicação de modelos de análise de políticas públicas no contexto nacional entre 2003 e 2013. Considerando três modelos: Múltiplos Fluxos (1984), Coalizões de Defesa (1988) e Equilíbrio Pontuado (1993), eles concluem haver um crescimento na utilização dos modelos e a expansão para diferentes áreas do conhecimento.

perspectiva materialista do neo-institucionalismo da escolha racional, mas também, interpretamos as instituições como arenas para compartilhamento de ideias, argumentação e comunicação entre os atores.

### 3 O USO DE AGROTÓXICOS PARA PRODUÇÃO AGRÍCOLA

Como vimos no capítulo anterior, uma série de fatores são necessários para que uma questão entre na agenda governamental e se torne objeto de formulação de uma política pública. Kingdon (1984) por meio da estrutura do Modelo de Múltiplos Fluxos nos mostra que: indicadores, o clima nacional, eventos aleatórios e atores visíveis e invisíveis são essenciais para a entrada de uma questão na agenda. Baumgartner e Jones (1993) atribuem a relação entre ideias, atores e instituições, o fator motivador de mudanças ou de estabilidade na agenda ou em processos de formulação de uma política. Logo, baseando-se no modelo teórico de Baumgartner e Jones pretendemos neste capítulo explorar alguns fatores que levaram os agrotóxicos à agenda do legislativo e possibilitaram a criação de um monopólio de política, assegurando durante anos uma ideia hegemônica sobre a utilização dos agrotóxicos.

No primeiro tópico vamos apresentar dados e ideias que são instrumentalizados por grupos de interesse para justificar a necessidade da utilização dos agrotóxicos. O histórico de formação do setor agrícola e seu desenvolvimento baseado na monocultura criou uma dependência dessas substâncias, hoje, quando o faturamento do setor agrícola bate recordes na produção de grãos, e os atores ligados ao agronegócio afirmam ser impossível assegurar esses resultados sem o uso de agrotóxicos.

No segundo tópico abordaremos o conceito de agroecologia e a entrada dessa questão na agenda política, como forma de se contrapor ao modelo hegemônico de produção de alimentos. No terceiro tópico vamos apresentar e analisar dados sobre projetos de lei que tramitam na câmara dos deputados e que buscam representar esses modelos descritos. Nosso objetivo neste capítulo é fornecer elementos contextuais do atual cenário de produção agrícola brasileiro, que envolve dimensões econômicas, políticas e sociais. Esses elementos contextuais orientam a construção e defesa de ideias nos locais de política, por isso, conhecê-los nos auxilia na compreensão dos interesses que estão em jogo no processo legislativo.

#### 3.1 AGROTÓXICOS: O COMBUSTÍVEL DO SUCESSO AGRÍCOLA?

A Revolução Verde<sup>24</sup> marcou um período de expansão das práticas de monocultura e do investimento em mais tecnologia nas atividades do campo, que inclui a utilização de

---

<sup>24</sup>Conceito criado por William Gown, em 1966, que expressa o conjunto de novas tecnologias introduzidas na produção agropecuária, a partir do ano de 1930: mecanização do campo, utilização de adubos químicos, inseticidas, herbicidas e uso de sementes modificadas. São inovações tecnológicas que possibilitaram produção em grande escala, mas implicaram em diversos impactos socioeconômicos e ambientais negativos (PELEAZ et al, 2010).

defensivos agrícolas como forma de controlar pragas, garantir proteção e produção intensiva nas plantações, principalmente de *comodities* como: milho, soja, algodão etc. Essa modernização no setor agrícola está intimamente ligada ao período pós II Guerra Mundial, quando antigas fábricas da indústria química armamentista direcionaram seu potencial para a produção de insumos químicos, biológicos e mecânicos e no Brasil esse processo se deu ao longo da década de 1970, impulsionado pela construção do parque industrial e resultante da política de substituição de importações (PELEAZ et al, 2010, p. 28).

A Revolução Verde promoveu a implantação de um novo modelo de produção nas atividades do campo, baseado na utilização intensiva de maquinário, insumos agrícolas e tecnologia. Essas mudanças foram sentidas em todas as esferas; na economia vivenciou-se o aumento dos custos de produção, ao mesmo tempo que o mercado se tornou mais competitivo pelo investimento em *comodities* para exportação. Nesse sentido, o avanço da produção de culturas para virarem *commodities* ou agroenergia, só é possibilitado pela agricultura convencional se for baseada no uso de agrotóxicos (BOMBARDI, 2017)

O agronegócio, no sentido mais amplo, engloba a produção agropecuária, os serviços de transporte, de financiamento, de marketing, seguros, comercialização e bolsas de mercadoria. Representa, em outros termos, “uma rede de negócios que integra as atividades econômicas organizadas de fabricação e fornecimento de insumos, produção, processamento, beneficiamento e transformação, comercialização, armazenamento, logística e distribuição de bens agrícolas, pecuários, de reflorestamento e pesca, bem como seus subprodutos e resíduos de valor econômico”. A relação desse setor com o Estado é definida por Iglécias (2007) como variada e complexa, isso porque, para o desenvolvimento das atividades o produtor rural precisa de uma série de concessões por parte do Estado, como exemplo: financiamento com taxas moderadas, linhas de crédito, seguro rural, investimento em logística de transporte e distribuição etc.

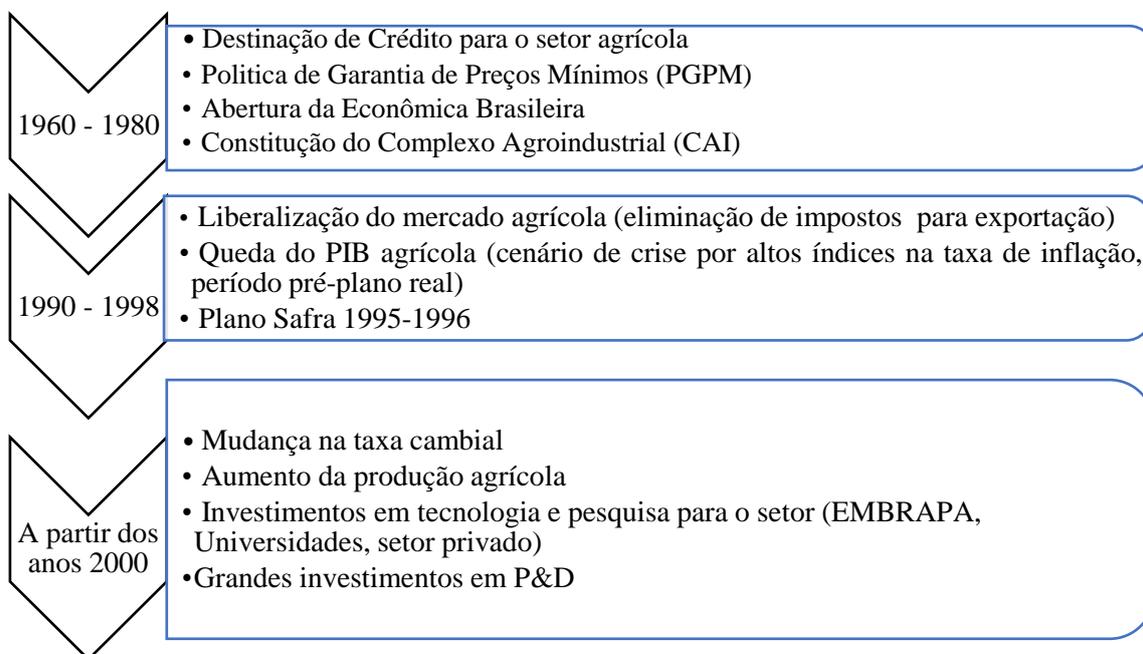
Ou seja, para assegurar a manutenção das atividades do agro, é necessário o desenvolvimento de uma série de políticas públicas capazes de fornecer subsídios a essa atividade econômica. Em 1975 foi lançado o Plano Nacional de Desenvolvimento Agrícola que incentivava e exigia o uso de agrotóxicos, assim, a indústria de insumos agrícolas cresceu, passando de 14 fábricas em 1974 para 73 em 1985. Desde 1997 o governo federal garante a isenção de 60% do ICMS para os agrotóxicos, além de outros impostos como IPI, PIS/PASEP e COFINS (FIDELIS, 2006 *apud* RIGOTTO), que fazem parte da chamada “bolsa agrotóxico”.

De acordo com levantamento feito pela Agência Pública e Repórter Brasil:

(...) nos últimos 14 anos, o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) emprestou R\$ 358,3 milhões a empresas do setor (com juros subsidiados pelo governo) e a Finep (Financiadora de Estudos e Projetos), agência do governo que financia inovação em empresas, transferiu R\$ 390 milhões a grandes produtores de pesticidas para pesquisa e inovação<sup>25</sup>.

Essas facilidades dadas ao setor produtor de agrotóxicos foram ratificadas durante a pandemia causada pelo Coronavírus, em 2020. Dessa forma, tais concessões foram fortemente questionadas por setores contrários, já que o Estado vivia um momento de crise sanitária e déficits nos cofres públicos e altas demandas com a saúde<sup>26</sup>. A seguir (Figura 2), sistematizamos algumas medidas e momentos marcantes para o desenvolvimento do agronegócio:

**Figura 2** - Trajetória do setor agrícola no Brasil



Fonte: Texto do IPEA - “Desempenho e crescimento do agronegócio no Brasil” (2004). Elaborado pela autora, 2020.

A introdução da indústria na cadeia agrícola acompanhou todo o período mostrado na Figura 2. O Complexo Agroindustrial Brasileiro (CAI) que se instalou a partir da década de 1960 foi um marco importante que intensificou o processo de “modernização” da agricultura brasileira com a internalização da indústria de máquinas, equipamentos e insumos. No CAI

<sup>25</sup> Disponível em: [‘Bolsa-agrotóxico’ inclui isenções de impostos que somam R\\$ 10 bilhões ao ano \(reporterbrasil.org.br\)](https://reporterbrasil.org.br). Acesso em: 03/09/2021.

<sup>26</sup> Sobre a ratificação das isenções: [Governadores renovam isenção de R\\$ 6 bi para agrotóxicos em meio à crise \(reporterbrasil.org.br\)](https://reporterbrasil.org.br). Acesso em: 03/09/2021.

incluem-se também as indústrias da base da cadeia, que são responsáveis pela produção de insumos. Esse seguimento industrial, chamado de setor a montante, se fortaleceu buscando aumentar e agilizar a produção agrícola, fornecendo uma gama de produtos químicos fertilizantes, adubos, agrotóxicos e afins (MARAFÓN, 1998).

O aumento populacional que todos os países experimentaram gradativamente após o século XIX fez com que o ramo agrícola e agropecuário fosse pressionado por questionamentos quanto à garantia de segurança alimentar da população, Erthal especifica tais questões:

Como alimentar um contingente demográfico que beira à casa dos quatro bilhões de pessoas, utilizando-se apenas das potencialidades naturais? Como garantir às grandes multinacionais ligadas às indústrias de base e de transformação, a lucratividade em bilhões de dólares/ano num mercado consumidor por elas monopolizadas? (2006, p. 14)

As respostas se materializaram no “boom” do uso de pacotes tecnológicos e na produção e crescimento cada vez maior das indústrias de insumos químicos agrícolas. Gurgel et al (2017) resgatam o conceito de reprimarização para representar o momento que passou a estrutura produtiva da economia brasileira a partir da década de 1990, segundo os autores isso quer dizer que no referido contexto a participação do agronegócio e da indústria mineral na produção de *commodities* aumentou e foi incentivada pelo Estado brasileiro.

Neste âmbito, as configurações sociais nas regiões em que o agronegócio foi se fortalecendo também se modificaram, colocando em segundo plano o trabalho manual e substituindo no campo, trabalhadores por máquinas<sup>27</sup>. A intenção foi agilizar a produção e maximizar lucros, mesmo que o processo fosse mais oneroso. O histórico da formação de grandes latifúndios e a prática da monocultura no país deixaram resquícios e conflitos que giram em torno da divisão da terra, da relação de exploração e degradação do meio ambiente em prol do crescimento econômico e da satisfação do consumo.

Os agrotóxicos que tiveram seu uso intensificado são classificados como: inseticidas: controle de insetos, inclusive os vetores de doenças causadas por vírus; fungicidas: controle de doenças causadas por fungos; herbicidas: controle de plantas daninhas; acaricidas: controle de ácaros; nematicidas: controle de nematoides; bactericidas: controle de doenças causadas por

---

<sup>27</sup>É importante ressaltar que os novos parâmetros trazidos pelo contexto de envolvimento da indústria na agricultura não se deram como um padrão para todas as macrorregiões brasileiras. Parré e Guilhoto (2001) apontam que em 1985, 1990 e 1995 as macrorregiões tiveram participações diferentes de acordo com cada setor (a montante e a jusante) do agronegócio.

bactérias. Também chamados de defensivos agrícolas, fitossanitários e enquadrados como insumo agrícola (ao lado de outros produtos como os fertilizantes), os agrotóxicos são produtos formulados com base em substâncias químicas e servem especificamente para tratar doenças e pragas que afetam os cultivos, além disso, possuem uma classificação de acordo com a classe toxicológica.

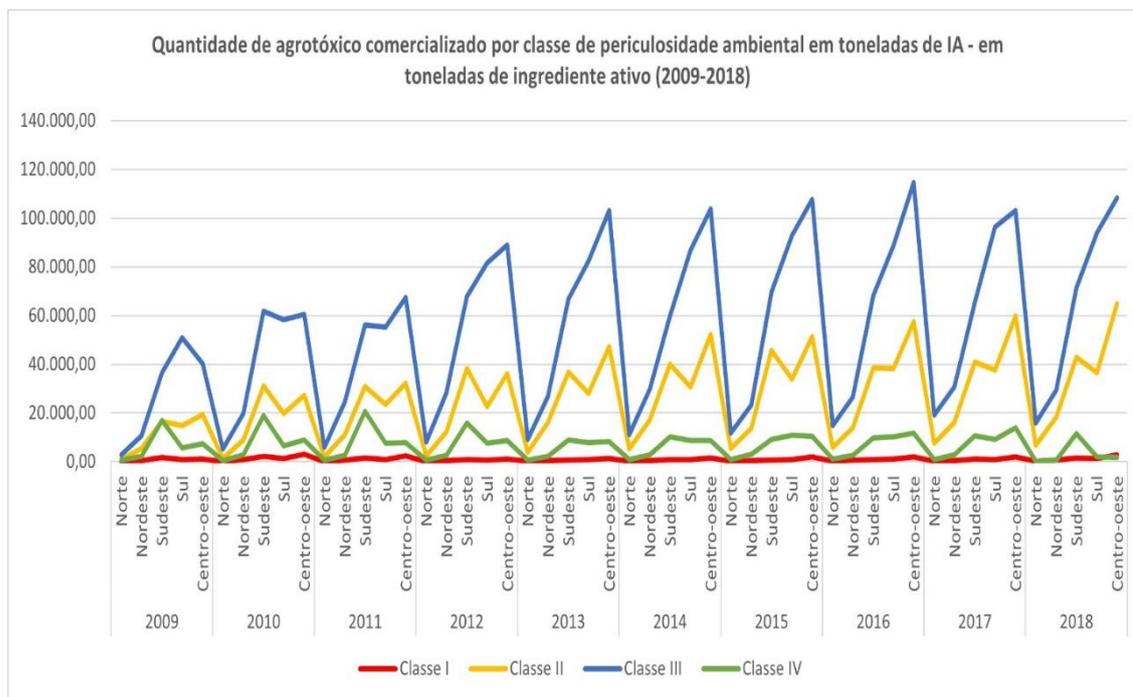
Para o presente trabalho importa ressaltar que nesse momento histórico, entre as décadas de 1960 e 1990, de industrialização do campo e adoção de novas tecnologias para cultivo, se deu a utilização desenfreada de insumos químicos na produção agrícola, o que se tornou uma preocupação para profissionais da área da saúde e de ambientalistas. Segundo o Atlas do Agronegócio:

O Brasil é o maior consumidor de agrotóxicos do mundo. Em 2002, a comercialização desses produtos era de 2,7 quilos por hectare. Em 2012, o número chegou a 6,9kg/ha, segundo dados do IBGE. As commodities soja, milho, cana e algodão concentram 85% do total de agrotóxicos utilizados. E entre 2000 e 2012 no Brasil, período de maior expansão das áreas de soja e milho transgênicos 5, esse número cresceu 160%, sendo que na soja aumentou três vezes (2018, p. 22).

Além disso, o Atlas também afirma que o Brasil é um dos maiores cultivadores de sementes transgênicas, o que possui intrínseca relação com o aumento da utilização e produção de novos agrotóxicos, já que as sementes são formuladas para serem resistentes a determinados tipos de produtos químicos e adequadas a outros, o mercado criou uma espécie de interdependência entre um produto e outro.

A regulação dos agrotóxicos é feita por três órgãos do Poder Executivo: a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), o Ministério do Meio Ambiente, por meio do IBAMA e o Ministério da Agricultura (MAPA). O IBAMA é o órgão público que responde pela regulação e controle dos agrotóxicos quanto a periculosidade para o meio ambiente. Segundo dados desse órgão, a comercialização de agrotóxicos, entre 2009 e 2018, vem crescendo, principalmente na região sul e de ingredientes ativos classificados como medianamente tóxicos, conforme gráfico 01, a seguir.

**Gráfico 1** - Quantidade de agrotóxico comercializado por classe de periculosidade ambiental em toneladas de Ingrediente Ativo e região do país (2009-2018)



Fonte: IBAMA / Consolidação de dados fornecidos pelas empresas registrantes de produtos técnicos, agrotóxicos e afins, conforme art. 41 do Decreto n° 4.074/2002 <sup>28</sup>.

Além do crescimento da comercialização dos agrotóxicos da classe mediana, o gráfico nos mostra que quanto a periculosidade ambiental a comercialização nas macrorregiões se dá de maneira padronizada, sempre havendo um aumento a cada ano. Os agrotóxicos da classe III são os mais comercializados em todos os anos e principalmente, nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Os menos comercializados em todas as regiões são os agrotóxicos de classe I – alta periculosidade – e classe IV – de baixa periculosidade. De acordo com análise do CEPEA, a performance do setor de defensivos para 2021 deve continuar crescendo, como afirmam:

Para a indústria de defensivos, projeta-se crescimento de 17,62% do faturamento anual, impulsionado pelo aumento esperado da produção anual, em 27,80%. Em sentido contrário, os preços tiveram recuo real na comparação entre trimestres, de 7,97%. Segundo o Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Defesa Vegetal (Sindiveg), houve elevação considerável no volume aplicado de defensivos no primeiro trimestre deste ano, puxado pela

<sup>28</sup> Não estão incluídas as vendas sem definição por Unidades Federativas (UF). Sinal negativo: representa que houve retorno à indústria/estoque. Estão incluídas as vendas dos produtos semioquímicos e microbiológicos. De 2014 a 2017 os valores dos produtos semioquímicos e microbiológicos foram apresentados em planilhas específicas - Boletins separados (dados foram agrupados nesta planilha). Disponível em: [Relatórios de comercialização de agrotóxicos \(ibama.gov.br\)](https://www.ibama.gov.br/comercializacao-de-agrotoxicos). Acesso em: setembro, 2021.

maior área tratada. Esse avanço, de acordo com o Sindicato, está relacionado ao desempenho das safras de grãos no Brasil.<sup>29</sup>

A atual lei que regula os agrotóxicos determina que a avaliação toxicológica e de impactos à saúde humana para o registro de novos agentes químicos e a revalidação de produtos com patentes já vencidas é controlado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). A ANVISA é responsável por coordenar ações com objetivo de “*regulamentar, analisar, controlar e fiscalizar produtos e serviços que envolvam riscos à saúde e se caracterizem como agrotóxicos, componentes e afins e outras substâncias químicas de interesse toxicológico*”<sup>30</sup>. Assim, cabe a essa agência analisar os pedidos de fabricantes para avaliação e reavaliação toxicológicas de moléculas, que posteriormente podem vir a ser registrados e comercializados.

O processo de regulamentação segue quatro etapas: 1) Abertura do processo regulatório; 2) Conclusão da Análise de Impacto Regulatório (AIR); 3) Abertura de Consulta Pública (CP) e 4) Conclusão do Processo Regulatório. A área técnica responsável é a Gerência Geral de Toxicologia (GGTOX) e a etapa de consulta pública é o momento em que as partes interessadas no processo podem enviar contribuições e seus posicionamentos quanto ao processo em regulação.

Porém, de acordo com o Dossiê elaborado pela Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO), publicado em 2015, e intitulado “Um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde”, apesar da criação da Agência ter melhorado a fiscalização sobre as formulações químicas que são liberadas e a Lei dos Agrotóxicos ser um importante avanço legislativo, o processo de avaliação ainda apresenta dificuldades de avaliação e fiscalização, como fica explícito no destaque a seguir:

O custo pago para registro no Brasil é baixíssimo. Enquanto para a Anvisa são pagos 1.800 reais, nos EUA são pagos 600 mil dólares por registro. A *United States Environmental Protection Agency* (US-EPA), agência de proteção ambiental americana, tem 854 técnicos trabalhando na regulação de registros de agrotóxicos; o Brasil conta com apenas 21 técnicos aptos a realizar avaliação toxicológica (ANVISA; UFPR, 2012) (p. 108).

---

<sup>29</sup> Disponível em: [dtec.pib\\_mar\\_2021.10jun2021vf.usp.br](https://dtec.pib.mar.2021.10jun2021vf.usp.br). Acesso em: 03/09/2021.

<sup>30</sup> Disponível em: [Agrotóxicos - Anvisa](#). Acesso em: 10/09/2021.

Nesse sentido, embora a cadeia produtiva de agrotóxicos seja regulada por uma legislação nacional e existam organizações públicas específicas que respondem pelo estudo, o registro e a fiscalização, o conjunto de normas acompanha a dinâmica do mercado, está sempre em revisão e sendo alvo de novos questionamentos. Tais questionamentos se acentuam principalmente quando se trata do mercado de insumos que, segundo o modelo do agronegócio, precisa sempre estar investindo em novas tecnologias e agentes químicos, com vistas a garantir a produção e o consumo interno e externo. Assim, não só o poder legislativo se torna uma arena de debate para a definição de novas formulações para marcos regulatórios, os órgãos técnicos também são alvos de empreendedores políticos e grupos de interesse, visto que por meio de atos, instruções normativas, portarias e resoluções, esses locais podem legislar de forma complementar as legislações nacionais e estaduais.

Olhar para o contexto institucional e para os atores políticos que compõe essas arenas de debate é essencial para identificar o enquadramento dado por atores políticos à política regulatória em estudo. Boushey (2012) argumenta que embora os espaços de formulação de políticas sejam em sua maioria conservadores, evitando o reenquadramento de questões, esses locais dão visibilidade para que grupos possam disseminar novas ideias e assim, mudanças podem vir a acontecer na política. Um importante exemplo de revisão das normas em função da pressão de agentes do mercado pode ser visto a seguir.

De acordo com o Atlas do Agronegócio (2018) um dos ingredientes ativos mais comercializados em 2012 foi o glifosato. Essa substância foi um dos alvos da reclassificação toxicológica realizada pela ANVISA em 2019, quando os produtos que possuem esse Ingrediente Ativo (IA) deixaram de ser classificados como “extremamente tóxico” para integrar outras categorias mais amenas, como a categoria 5 “improvável de causar dano agudo”. De acordo com a agência:

No total, 1.942 produtos foram avaliados pela Agência, sendo que 1.924 foram reclassificados. De acordo com a reclassificação, 43 produtos foram enquadrados na categoria de produtos extremamente tóxicos, 79 na de altamente tóxicos, 136 na categoria de moderadamente tóxicos, 599 na de pouco tóxicos e outros 899 foram classificados como produtos improváveis de causar dano agudo. Outros 168 produtos, ainda, foram categorizados como “não classificados”<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Disponível em: [Publicada reclassificação toxicológica de agrotóxicos — Português \(Brasil\) \(www.gov.br\)](http://www.gov.br). Acesso em: 03/09/2021.

A notícia de mudanças na classificação toxicológica dos agrotóxicos foi alarmante para setores ligados a saúde, dado que pesquisas recentes mostram a provável relação entre a exposição de pessoas a substâncias como o glifosato e o desenvolvimento de doenças como câncer; além disso, o glifosato está ligado a sérios danos ambientais, sendo um herbicida que, se utilizado em larga escala, acaba por eliminar algas e organismos essenciais para a manutenção do ecossistema<sup>32</sup>. É importante salientar também que o IA glifosato já foi banido na Áustria, na Alemanha e na França existem medidas para tirá-lo de circulação.

Dessa forma, vê-se que o investimento cada vez maior em sementes transgênicas e na manutenção da agricultura convencional para assegurar a posição do país no rol das exportações, acaba por mobilizar setores da indústria, que pressionam pela modificação de marcos regulatórios.

Conforme Nodari (2007) citado no segundo dossiê da ABRASCO:

(...) enquanto em 2001, no Brasil, se usou o equivalente a 2,7 kg de agrotóxicos por hectare cultivado, em 2010, foram cerca de 5 kg. Houve um crescimento, no período, da área cultivada com soja e milho transgênicos. A relação entre o cultivo de transgênicos e o aumento do uso de agrotóxicos é notória, uma vez que várias plantas geneticamente modificadas aprovadas para comercialização no Brasil sofreram alteração para receber agrotóxicos(...) Mesmo com o uso intensivo do glifosato, já surgiram pragas que apresentam algum grau de resistência a esse herbicida. Os agricultores estão sendo obrigados a elevar a quantidade desse veneno e até requerendo outros tipos de agrotóxicos. A trajetória que levou à imbricação entre transgênicos e agrotóxicos é o resultado do modelo tecnológico hegemônico que considera o agrotóxico o único caminho para aumentar a produtividade agrícola (2015, p.113).

O Gráfico 02, a seguir, mostra o que foi relatado acima, quanto ao crescente consumo de agrotóxicos, no Brasil, saindo de 3,2, em 2000 para 6,7 quilogramas por hectare, em 2014, chegando a aproximados 7 Kg/ha, em 2012.

---

<sup>32</sup> Dados da entrevista com Luiz Cláudio Meirelles, pesquisador da FIOCRUZ. Disponível em: [Glifosato, um provável carcinógeno liberado no Brasil | CEE Fiocruz](#). Acesso em: 03/09/2021.

**Gráfico 2** - Consumo nacional de agrotóxicos e afins, por área plantada no Brasil (2000 - 2014)



Fonte: IBGE. Relatório de consumo de ingredientes ativos de agrotóxicos e afins no Brasil – 2000- 2005. Brasília – DF, 2002 – 2006. Rio de Janeiro: IBGE, v. 12-17, 2000-2006. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/771>. Acesso em: 20/07/2020.

Pesquisas na área da saúde apontam para uma grande preocupação com a utilização dos químicos, que segundo os pesquisadores, geram graves problemas de saúde, a longo e médio prazos, devido a contaminação dos alimentos, e não há dúvidas de que os danos são graves para trabalhadores que lidam diretamente com esses produtos. Ao mesmo tempo, a dificuldade de inferir causalidade nos casos de contato indireto, fomenta dúvidas quanto ao real poder nocivo dos produtos químicos no maior grupo, potencialmente atingido, os consumidores.

A despeito do caráter nocivo dos agrotóxicos à saúde humana, conforme mostrado em diversos estudos (GIULIANI, 2000; RIGOTTO; AGUIAR, 2015; DUTRA; SOUZA, 2017; LOPES; ALBUQUERQUE, 2018), o mercado de agrotóxicos e da produção agrícola salienta a importância e a necessidade da sua utilização para manter o país em posição de grande produtor de alimentos, garantindo o abastecimento do mercado interno e externo. Os grupos de interesse que defendem o uso desses produtos admitem os riscos à saúde, no entanto, ressaltam que sua utilização, conforme manda o fabricante, é segura e necessária para proteger lavouras, principalmente de grãos, como: soja, arroz milho, cana-de-açúcar e algodão.<sup>33</sup>

<sup>33</sup>Durante a pesquisa bibliográfica percebe-se que encontrar trabalhos científicos que sejam favoráveis a utilização dos agrotóxicos ou que tragam uma visão estritamente positiva sobre a questão não é comum. Alguns trabalhos

A força do argumento em favor do uso de agrotóxicos vem, em grande medida, da importância atribuída ao agronegócio para a economia brasileira e para a balança comercial. “O Agro é o único setor da economia com crescimento na pandemia, diz IBGE”, essa é a manchete da reportagem na qual a Ministra da Agricultura Tereza Cristina afirma que o agronegócio está abastecendo 212 milhões de brasileiros e garantindo a alimentação mundial<sup>34</sup>. Os dados referentes à participação dessa atividade no Produto Interno Bruto (PIB) mostram a relevância do agronegócio para a economia do país: além de ser um índice crescente, de acordo com os dados Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (CEPEA), da Esalq/USP, em parceria com a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), em 2019 o ramo agrícola<sup>35</sup> do agronegócio teve uma participação de quase 69% no PIB total brasileiro, o segmento de insumos<sup>36</sup> nesse mesmo ramo, quase 3,5%.

Em 2020, a performance positiva do agronegócio se manteve, quando apresentou um crescimento recorde; e no primeiro trimestre de 2021 o PIB do agronegócio teve uma alta de 5,35%. O segmento do setor primário foi o que mais se destacou, com um crescimento individual de 14,77%. Em resposta a esses resultados, o governo brasileiro apresentou o Plano Safra 2021/22, que destinou um valor bruto de R\$263 bilhões para o agronegócio, o que representou um aumento no valor do investimento de 6,3% em relação ao ano de 2020. Esse plano objetiva garantir financiamento para aquisição de insumos, equipamentos etc. Para a agricultura familiar foram destinados tão somente R\$500 milhões<sup>37</sup>.

O investimento na cadeia de produção familiar e agroecológica apresenta um histórico crítico. Em 1995, foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), pelo Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES). Esse programa visava garantir que pequenos e médios produtores conseguissem modernizar e diversificar a produção

---

técnicos, principalmente da área da agronomia, concordam com o posicionamento hegemônico dos grupos favoráveis, mas não deixam de ressaltar o perigo da utilização sem a devida técnica requerida pelo fabricante. Mais informações sobre esse posicionamento, disponíveis em: <https://agro20.com.br/agrotoxicos/> e <http://nordesterural.com.br/a-importancia-do-manejo-e-uso-de-agrotoxicos-na-propriedade-rural/>. Acesso em 15/07/2020.

<sup>34</sup> Disponível em: [Agro é único setor da economia com crescimento na pandemia, diz IBGE \(canalrural.com.br\)](https://canalrural.com.br/). Acesso em: 03/09/2021.

<sup>35</sup> O ramo agrícola é subdividido em quatro setores: produção de insumos, agropecuária, indústria e serviços. O valor de participação apresentado é o cálculo da soma de todos esses setores.

<sup>36</sup> “As indústrias de insumos, classificadas genericamente como de base, abriga dois segmentos bem distintos. Um deles liga-se à produção de maquinarias - tratores e implementos mecânicos (arado, colhedeira, empacotadeira etc.). O outro ramo produz insumos de natureza química e biológica que são os fertilizantes, adubos, rações, inseticidas, sementes etc.” (ERTHAL, 2006)

<sup>37</sup> Disponível em: [2021/2022 — Português \(Brasil\) \(www.gov.br\)](https://www.gov.br/). Acesso em: 09/12/2021.

agrícola. No entanto, em 2018, um levantamento do Banco Central verificou que no período de 2016- 2018 apenas R\$ 39 milhões foram destinados às linhas Agroecologia e Produtivo Orientado, do PRONAF, e Sistemas Orgânicos, do Programa Agricultura de Baixo Carbono (ABC), um valor muito aquém do esperado. Além disso, no último mês de agosto, o BNDES informou que devido à alta de empréstimos para o início da Safra 2021/22, quatro programas tiveram que ser contingenciados, entre eles, o PRONAF<sup>38</sup>.

O Gráfico 03, a seguir, mostra em números absolutos o crescimento da participação das atividades do ramo agrícola no PIB brasileiro.

**Gráfico 3** - Participação, em reais, do ramo agrícola no PIB brasileiro



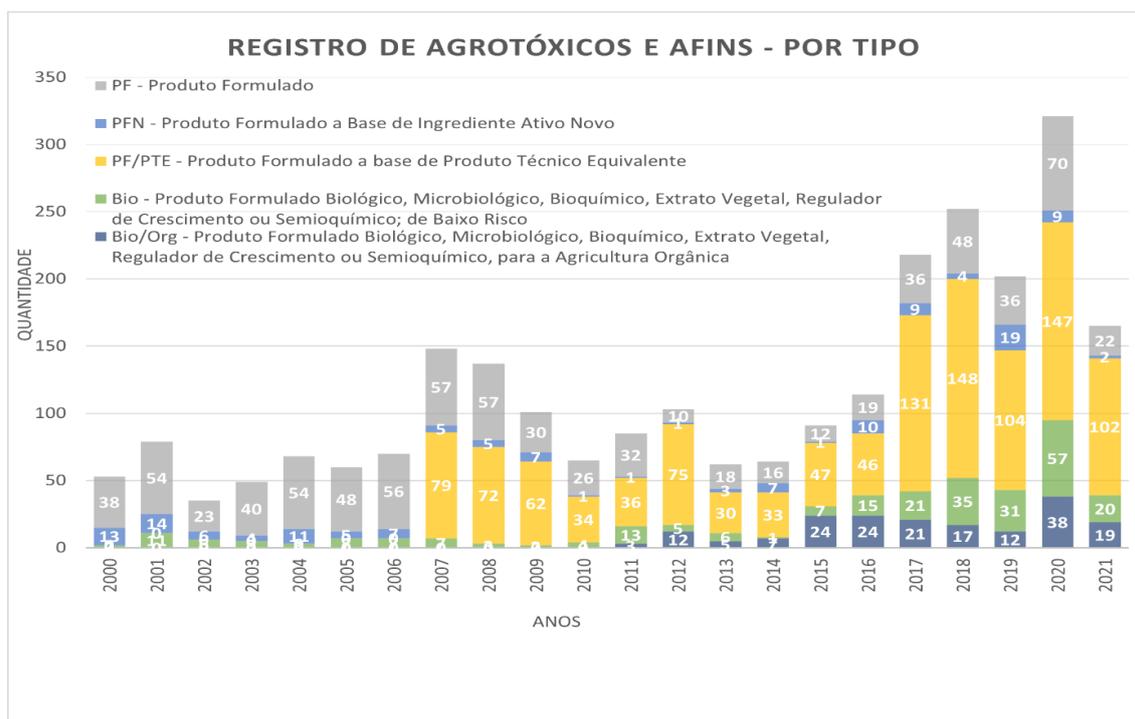
Fonte: Dados disponibilizados pelo Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (CEPEA). Elaborado pela autora. Disponível em: <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/>. Acesso em: 02/07/2020.

O gráfico acima mostra que a cada ano há o aumento da participação do ramo agrícola no PIB brasileiro, chegando a mais de um milhão de reais em 2019. Dados do CEPEA de 2020 revelam também um cenário de crescimento no ramo agrícola, avançando 24,31% frente a 2019.

<sup>38</sup> Esse programa visa, sobretudo, fortalecer o desenvolvimento da agricultura familiar e agroecológica, que tem como princípio a não utilização de agrotóxicos e a produção diversificada. Essa iniciativa já recebeu diversos cortes desde a sua criação. De acordo com a CONTRAF Brasil sobre a suspensão que ocorreu em 2019 “Com a suspensão do Pronaf, R\$ 800 milhões deixaram de ser repassados aos agricultores e agricultoras familiares, considerando que já foram apresentados novos pedidos na ordem de R\$ 350 milhões, apenas no Banco do Brasil, que atende a metade dos financiamentos desta linha. O recurso disponível do plano Safra 2018/2019, era de R\$ 31,4 bilhões”. Disponível em: [Nota Pública sobre a suspensão do financiamento do Pronaf - Contraf Brasil](#). Acesso em: 03/09/2021.

Em 2020, o segmento de insumos - onde se enquadram fertilizantes, agrotóxicos e afins – terminou com uma alta de 6,91% e durante todo o ano cresceu 10,65%. Segundo a análise do CEPEA, os números positivos se dão devido à alta produção de *comodities* agrícolas que impulsionaram a renda do produtor, que por sua vez, procurou investir em pacotes tecnológicos<sup>39</sup>. Toda essa cadeia se inicia com o processo de registro de agrotóxicos para a comercialização, veremos no gráfico abaixo os números de registro do Brasil entre 2000 e 2021:

**Gráfico 4** - Quantidade de registros concedidos no Brasil, por tipologia e ano



Fonte: Relatório de comercialização de Agrotóxicos - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Disponível em: [Relatórios de comercialização de agrotóxicos \(ibama.gov.br\)](https://www.ibama.gov.br/relatorios-de-comercializacao-de-agrotoxicos). Acesso em: 28/09/2021.

Os dados expõem uma característica fundamental para o sucesso do agronegócio, que é o funcionamento em cadeias e a dependência entre uma e outra. O bom desempenho da produção de *comodities* só é possível pelo uso de pacotes tecnológicos, e quanto maior a diversidade de produtos disponíveis (sementes, fertilizantes, agrotóxicos etc.), maior é a possibilidade de investimentos na produção.

A dinâmica de produção e aprovação de novos insumos químicos para disponibilizar ao mercado mantém esse cenário positivo. O Ministério do Abastecimento, Pecuária e

<sup>39</sup> Disponível em: [PIB do Agronegócio alcança participação de 26,6% no PIB brasileiro em 2020 | Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil \(CNA\) \(cnabrazil.org.br\)](https://www.cna.org.br/pt-br/assuntos/indicadores/indicadores-de-desempenho/indicadores-de-desempenho-2020). Acesso em: 09/12/2021.



dados corroboram a tese de que no mercado de produção e comercialização de agrotóxicos se constitui uma disputa entre grandes empresas transnacionais, detentoras de capacidade de fabricação de novos ativos químicos, que constituem a base dos agentes; e aquelas que são somente especializadas na fabricação de agrotóxicos, com patentes expiradas (integradas e especializadas).

A análise da territorialidade das empresas possibilita que sejam identificadas e problematizadas as diferenças nas regras quanto à produção e comercialização de agrotóxicos, ou seja, entre a legislação adotada no Brasil e na União Europeia. Uma pesquisa recente apontou que 44% das substâncias registradas no Brasil são proibidas na União Europeia; além disso, que os países estabelecem diferentes “limites máximos” para a presença de substâncias químicas na água<sup>42</sup>.

Dois associações que representam esse conjunto de empresas se destacam: a Associação Nacional de Defesa Vegetal (ANDEF), que representa as maiores empresas e, frequentemente, pressiona por processos regulatórios mais ágeis para o registro de novos defensivos agrícolas com vistas a valorizar a capacidade de investimento das empresas em Pesquisa & Desenvolvimento; e a Associação Brasileira de Defensivos Pós-Patente (AENDA), que representa empresas menores, que demandam a diminuição do tempo de avaliação para registro de produtos genéricos (DA ROCHA; PELAEZ, 2016). Essa diferença entre as duas organizações se reflete nas disputas travadas nas arenas decisórias, onde grupos que possuem mais recursos e dominam o mercado se destacam no jogo político por mobilizar estratégias e atores específicos para defender seus interesses, como fica explícito no trecho a seguir:

Quanto maior a multinacional, mais poder ela tem para pressionar políticos e influenciar a legislação. No Brasil, entre 2017 e 2018 o ministro e o alto escalão do Ministério da Agricultura (MAPA), por exemplo, fizeram oito reuniões com representantes da Monsanto, sete com representantes da Bayer, quatro com representantes da Dupont e três com a Syngenta (DA ROCHA; PELAEZ, 2016, p. 21)<sup>43</sup>.

Estudos mostram que a configuração vigente, atualmente, no mercado de sementes de agrotóxicos é oligopolista. Tal configuração se acentuou a partir de compras e fusões que

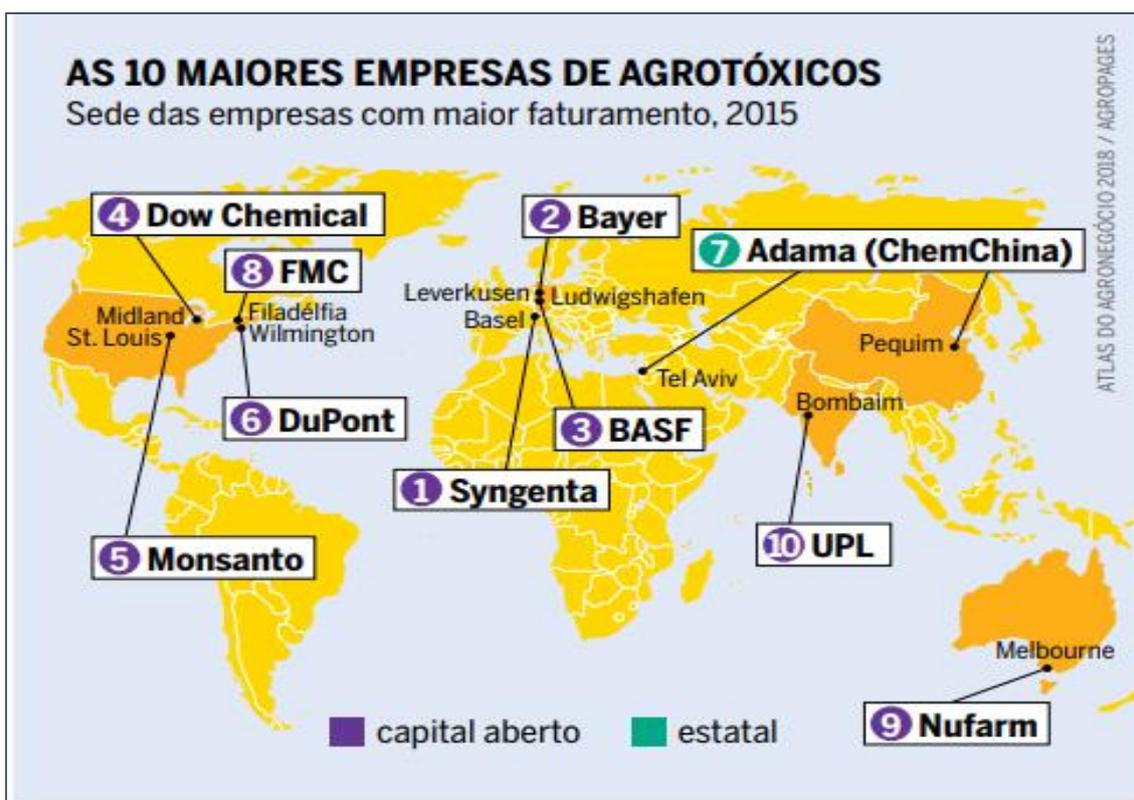
---

<sup>42</sup> Pesquisa realizada pelas organizações: Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos e Pela Vida; INKOTA-netzwerk; Khanyisa; MISEREOR e Rosa-Luxemburg-Stiftung. Disponível em: [Campanha Permanente Contra os Contra os Agrotóxicos e Pela Vida – Página contendo informações, notícias e Omateriais de pesquisa sobre agrotóxicos e afins. \(contraosagrotoxicos.org\)](#). Acesso em: 02/09/2021.

<sup>43</sup>Atlas do Agronegócio, 2018.

ocorreram em 2017 e 2018, quando três conglomerados internacionais passaram a dominar 60% do mercado: em 2017, as empresas DuPont e Dow Chemical se fundiram e formaram a DowDuPont; a ChemChina comprou a empresa Syngenta e; em 2018, a Bayer comprou a Monsanto, transformando-se na maior corporação agrícola do mundo, com o domínio de um terço desse mercado. A Figura 03, a seguir, ilustra o ranking entre as empresas e seu local de origem:

**Figura 3** - Ranking das empresas e seus locais de origem



Fonte: Atlas do Agronegócio (2018).

Vale ressaltar que empresas oriundas do mercado brasileiro, também, tem fortes ligações com as empresas multinacionais, a exemplo da Nortox, empresa licenciada pela Monsanto para a venda de sementes e agrotóxicos; Adama, empresa adquirida pela ChemChina e Nufarm, que obteve o portfólio de produtos da Syngenta (Atlas do Agronegócio, 2018). Tais empresas aparecem no Quadro 9 (página anterior), daquelas que mais registraram agrotóxicos em 2019.

Um importante exemplo do poder de pressão de empresas, do setor em estudo, ao sistema político brasileiro foi a mobilização política em relação à proibição de um agente químico herbicida, chamado 'Paraquate'. Esse agente ativo foi proibido pela Anvisa em 2017,

por meio da Resolução 117/17, na qual a agência justificou que o manuseio do produto pode causar mutação genética e mal de Parkinson e deliberou pela total suspensão do uso do agente químico até o ano de 2020. No entanto, no Congresso Nacional as contestações, iniciaram logo: em 2017, o Deputado Luís Carlos Heinzi (PP/RS) impetrou uma proposta de decreto legislativo (Projeto de Decreto Legislativo– PDC 817/17) para sustar a resolução da agência, alegando que “O setor agropecuário se depara com a proibição de uma das ferramentas mais importantes para o cultivo de várias das principais culturas nacionais - como a soja, cana-de-açúcar, milho, algodão e trigo”<sup>44</sup>. Tal proposta foi arquivada.

Com o prazo de utilização do Paraquate quase esgotado, em cumprimento à Resolução 117/2017 da Anvisa, veículos de informação apontaram uma forte atuação de organizações políticas, como a Frente Parlamentar da Agropecuária, o Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Defesa Vegetal (SINDIVEG), a Associação dos Produtores de Soja e Milho (APROSOJA) e a Syngenta<sup>45</sup>(empresa que fabrica o defensivo), buscando lacunas na legislação e espaços para flexibilizar a resolução, bem como fazendo reuniões com a agência<sup>46</sup>. Além disso, em 2020 foram apresentados novos projetos para sustar a decisão, de autoria dos deputados Luiz Nishimori (PL/PR) e, novamente, do Senador Luís C. Heinzi. Até o momento de conclusão desta dissertação a situação do Paraquate está em suspenso, aguardando novos resultados de pesquisas encomendadas pelos setores que defendem o seu uso.

Em resumo, conforme argumentam atores políticos ligados aos poderes executivo e legislativo, representantes do agronegócio e especialistas, a economia brasileira depende historicamente da produção e exportação de *commodities*, uma vez que esses produtos primários chegam a representar até 60% das exportações brasileiras. Sustenta-se, portanto, uma narrativa hegemônica de que para alcançar os resultados positivos do setor é necessário investir em uma produção agropecuária convencional, baseada na utilização de agrotóxicos, que garante maior controle de pragas e maior produtividade. Em contraposição a esse argumento e a essa

---

<sup>44</sup> Conforme o argumento do deputado “o Paraquate é registrado e comercializado em 85 países, entre os quais EUA, Canada, Austrália, Japão e Nova Zelândia que, possuem os sistemas regulatórios mais exigentes do mundo. Diante disso, para Heinze, “...o parecer da Anvisa fundamentou-se em argumentos políticos e não científicos” (Agência Câmara de Notícias, 09/02/2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/531827-proposta-quer-sustar-decisao-e-liberar-agrotoxicos-que-contenham-substancia-paraquate/>).

<sup>45</sup> Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/meio-ambiente/lobby-no-congresso-e-na-anvisa-ameaca-banimento-de-agrotoxico-proibido-em-55-paises/>

<sup>46</sup> As agências reguladoras, como a ANVISA, também são espaços técnicos permeáveis a atuação política de grupos de interesse, Baird (2015) estuda o *lobbying* de empresas durante o processo de regulação da publicidade de alimentos.

prática convencional, experiências recentes vêm mostrando resultados positivos com a adoção de um modelo de produção baseado na agricultura agroecológica e orgânica, em pequenas, médias e larga escala, conforme discussão a seguir.

### 3.2 AGROECOLOGIA COMO UMA ALTERNATIVA SUSTENTÁVEL

Vimos, anteriormente, que o modelo de produção de alimentos convencional é lucrativo para o setor do agronegócio e coloca o Brasil entre os países que mais produzem alimentos e exportam *commodities* no mundo. Em parte, esse sucesso é atribuído aos avanços tecnológicos que o setor experimentou nos últimos anos, entre eles está o desenvolvimento de ingredientes ativos capazes de solucionar problemas com pragas durante os cultivos. Com isso, a produção e comercialização de agrotóxicos são consideradas como fatores essenciais para alcançar patamares elevados no *ranking* mundial de produção de alimentos.

No entanto, estudos que mostram as externalidades negativas de agrotóxicos para o meio ambiente e para a saúde humana acendem um alerta quanto ao uso desses produtos. Além disso, grupos que não concordam com a utilização dos agrotóxicos expõem contradições ao argumento de que o agronegócio estaria garantindo a alimentação dos brasileiros, posto que dados da Organização das Nações Unidas para a Alimentação (FAO) e da Organização Mundial da Saúde (OMS) mostram a volta do Brasil a uma posição preocupante no mapa da fome: entre 2018 e 2020 a insegurança alimentar quase dobrou, no Brasil, quando a fome atingiu 7,5 milhões de brasileiros, o que é um número muito elevado se comparado ao período de 2014 e 2016, quando esse número era de 3,9 milhões de brasileiros<sup>47</sup>.

Os impactos negativos gerados por essa agricultura convencional fizeram com que outras formas de produção de alimentos passassem a ser consideradas e estudadas como forma de substituir esse modelo hegemônico, baseado no uso de agrotóxicos. Assim, a “agroecologia”, a “agricultura orgânica” e a “agricultura familiar” passaram a ocupar lugar importante na agenda de pesquisadores, de representantes políticos e de *policy makers*, como conceitos e como práticas de produção de alimentos que visam desenvolver uma relação mais sustentável entre os seres humanos e o meio ambiente.

---

<sup>47</sup>Dados disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/opiniaofrente-ampla/com-bolsonaro-o-brasil-voltou-ao-mapa-da-fome/>.

Antes de entrar na análise das disputas políticas entre os grupos de interesse e entre seus representantes políticos nas arenas decisórias, é importante diferenciar os conceitos aqui utilizados. A agroecologia é um conceito amplo que engloba ciência, movimentos sociais e práticas de cultivo sustentável. Para Altieri:

Trata-se de uma nova abordagem que integra os princípios agronômicos, ecológicos e socioeconômicos à compreensão e avaliação do efeito das tecnologias sobre os sistemas agrícolas e a sociedade como um todo. Ela utiliza os agroecossistemas como unidade de estudo, ultrapassando a visão unidimensional – genética, agronomia, edafologia – incluindo dimensões ecológicas, sociais e culturais (2004, p. 23).

A agricultura orgânica, embora pressuponha a não utilização de produtos químicos para o cultivo, não é necessariamente baseada em um elemento muito caro à agroecologia: a diversidade. Logo, um cultivo agroecológico também pode ser considerado orgânico, mas as práticas da agricultura orgânica não necessariamente são baseadas nos princípios definidos pela agroecologia. De acordo com a Lei 10.831 de 2003, um produto é considerado orgânico quando:

Art. 2º Considera-se produto da agricultura orgânica ou produto orgânico, seja ele in natura ou processado, aquele obtido em sistema orgânico de produção agropecuário ou oriundo de processo extrativista sustentável e não prejudicial ao ecossistema local<sup>48</sup>.

A agricultura familiar é caracterizada como um modo de produção em um contexto social definido por laços de parentesco ou territoriais; esse tipo de agricultura é uma das principais responsáveis pelo abastecimento do mercado de produtos agrícolas, do país e; é constituída por pequenos e médios proprietários. De acordo com a Lei 11.326 de 2006 que versa sobre a Política Nacional de Agricultura Familiar e Empreendimentos familiares rurais:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; ([Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011](#)); IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Disponível em:

<https://www.gov.br/agricultura/ptbr/assuntos/sustentabilidade/organicos/legislacao/portugues/lei-no-10-831-de-23-de-dezembro-de-2003.pdf>. Acesso em: 08/09/2021.

<sup>49</sup> Disponível em: [Lei nº 11.326 \(planalto.gov.br\)](#). Acesso em: 08/09/2021.

As críticas à agricultura convencional tomaram força na década de 1980, quando as consequências da Revolução Verde começaram a ser sentidas. De acordo com Altieri (2004), um contexto de crises fortaleceu essas contestações:

- a) Uma crise generalizada nos países de capitalismo periférico, a partir da década de 1950, mostrando que o progresso não é uma virtude natural que todos os sistemas econômicos e todas as sociedades humanas possuem (implicando também a crise do industrialismo e da ideia de que o desenvolvimento é igual a progresso material – o qual, por sua vez, traz o bem-estar social –, ou que o desenvolvimento técnico-científico implica desenvolvimento socioeconômico, progresso e crescimento);
- b) As crises sociais, expressas de diferentes maneiras, via concentração de renda, de riquezas e da terra, o êxodo rural e a violência em todos os sentidos;
- c) Uma crise ambiental, manifestada também de diferentes e graves formas, como, por exemplo, a degradação e a escassez dos “recursos naturais”, a contaminação dos alimentos etc.;
- d) Uma crise econômica, a partir da diminuição dos níveis médios de renda e pela constatação de que a maioria dos produtos incentivados pela modernização agrícola deixou de ser atrativa sob esse aspecto, inclusive algumas commodities.

A agroecologia se desenvolveu com o objetivo de substituir formas de cultivo que degradam o meio ambiente e são nocivas à saúde humana, por alternativas sustentáveis e capazes de apaziguar essas relações. Assim, com base em pesquisas científicas e experiências aplicadas em diversas partes do mundo, a agroecologia apresenta um leque de possibilidades de sistemas diversificados de produção que podem ser utilizados em pequenas, médias e grandes propriedades, eles são: sistemas de cultivos múltiplos, rotação de culturas, cultivos de cobertura, sistemas agroflorestais e agricultura orgânica.

O surgimento desse novo paradigma para a agricultura teve sua entrada na agenda política e governamental lentamente. Impulsionada pelas discussões da Conferência Rio-92 e pela intervenção de uma série de atores políticos e sociais as políticas públicas para a agroecologia começaram a ser formuladas e implementadas com vista a subsidiar produtores ligados à agricultura familiar. Logo, esses conceitos, na prática, se desenvolvem lado a lado.

O PRONAF foi o programa carro-chefe das políticas voltadas para a agricultura familiar, conforme destacam Niederle et al:

O Programa consolidou, ao longo de sua história, uma estrutura voltada para o financiamento, com taxas de juros e condições diferenciadas de pagamento, para operações de crédito de custeio e investimento desenvolvidas no âmbito da agricultura familiar incluindo: custeio da safra e de atividades de processamento, investimento em máquinas agrícolas e equipamentos, infraestrutura de produção e serviços agropecuários, entre outras linhas de atuação (2019, p. 278).

Apesar da sua criação em 1996, foi somente a partir do Plano Safra 2003/2004 e com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) para Presidente do Brasil, que os movimentos sociais e as organizações não governamentais tiveram maior facilidade para disseminar nos espaços de deliberação de políticas públicas as ideias da agroecologia e incluir linhas específicas como PRONAF-Semiárido, PRONAF-Floresta, PRONAF-Agroecologia (2005/2006), PRONAF-Eco (2007/2008), PRONAF-Sistêmico (2008/2009). O PRONAF recebeu uma série de críticas e reformulações, devido a alguns problemas em sua implementação, como: dificuldade de incluir os produtores rurais em maior situação de vulnerabilidade financeira; concentração nas regiões Sul/Sudeste e; a pouco foco na diversidade de cultivos, tendo preferência aqueles que representam grandes *comodities*, como milho e soja (NIEDERLE et al, 2019).

Os principais avanços em termos de políticas públicas que fundamentaram programas voltados especificamente para a agroecologia se deram mais recentemente, durante o governo da Presidente Dilma Roussef (PT). Nesse contexto, junto a movimentos sociais foi possível a criação da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO)<sup>50</sup> e dos Planos Nacionais de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPOs), em 2013-2015 e 2016-2019 sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente. Assim, na sua primeira fase, a PLANAPO iniciou com um investimento de R\$8,8 bilhões de reais em ações de promoção da agroecologia, subdivididas em quatro objetivos estratégicos: (a) produção, uso e conservação dos recursos naturais, (b) conhecimentos, (c) comercialização e (d) consumo. (NIEDERLE et al, 2019).

O PNAPO em sua formulação cumpre um papel relevante ao destacar as bases transversais da agroecologia e a possibilidade de articular diferentes pautas e políticas públicas. Essa política visa articular ações de apoio à cadeia de alimentos orgânicos e de base agroecológica; incentiva a produção de pesquisas para o desenvolvimento de insumos de baixo ou nenhum teor toxicológico; garante a segurança alimentar e visa atuar na promoção de políticas de assistência técnica e extensão rural, na reforma agrária e em mudanças climáticas.

O documento elaborado sobre o PLANAPO (2016-2019) fez uma série de diagnósticos que expôs os desafios e metas alcançadas pelo plano, nos últimos anos. Entre os tópicos em destaque está: “Agrotóxicos e Produtos Fitossanitários de Baixo Impacto”. O primeiro desafio colocado é a disponibilidade e acesso de agricultores aos produtos fitossanitários adequados à agricultura orgânica e de base agroecológica; outro ponto não alcançado seria ainda a questão da reavaliação toxicológica de produtos e o registro de baixo impacto. O documento termina

---

<sup>50</sup> Instituída pelo decreto 7.794/2012.

afirmando que: “*O fortalecimento da agroecologia no nível territorial tem efeitos transversais, ou, em outras palavras, intersetoriais, pois a opção por esta rota tecnológica tem reflexos nos âmbitos econômico, ambiental e sociocultural*” (p. 81). E assim descreve os pontos de transversalidade: Econômico: Viabiliza a inclusão produtiva de agricultores familiares e garante um excedente de renda pela valorização dos produtos certificados orgânicos nos mercados. Ambiental: Menos impacto ao meio ambiente pela não utilização ou redução do uso de fertilizantes químicos e agrotóxicos de alta toxicidade, bem como, conservação e reconstituição da biodiversidade dada a implementação de sistemas produtivos diversos. Sociocultural: Valorização de saberes tradicionais e promoção da segurança alimentar e nutricional.

É importante destacar que durante todo o processo de entrada da questão agroecológica na agenda política do governo, os movimentos políticos e sociais ligados à produção de alimentos, à reforma agrária, aos direitos das mulheres e de trabalhadores(as) rurais, foram essenciais para aproveitar janelas de oportunidade abertas pelos contextos político e institucional. Existiram, também, grandes esforços de organizações para a sistematização de experiências que demonstrassem a viabilidade da agroecologia com uma alternativa exequível e adaptável a diferentes contextos de produção agrícola, conforme o exposto:

A partir de agosto de 2020, organizou-se um mutirão nacional de pesquisa envolvendo 34 pesquisadoras/es, em 11 dos 27 Estados da federação, articuladas/os por meio das redes estaduais de agroecologia, que, em menos de dois meses, identificou mais de 700 iniciativas, em 531 municípios, envolvendo temas como comercialização, programas de compras institucionais, moedas sociais e vales-feira, gestão de resíduos, apoio a grupos produtivos de mulheres, direitos territoriais e muitos outros<sup>51</sup>.

Evidenciar tais experiências foi uma estratégia adotada por esses grupos, em busca de um espaço para o enquadramento da questão no ambiente institucional. Assim como Altieri (2004) mostrou a importância das crises econômica, social e ambiental para a formulação das críticas ao modelo vigente e a formulação de um novo paradigma, Niederle et al (2019) pontuam a relação entre as trocas de governo e as mudanças de paradigma que aconteceram no ambiente institucional e político. Como exemplo disso, no momento de construção da PNAPO, a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) desempenhou um papel fundamental ao articular as pautas com outros momentos da sociedade civil em eventos. Contando, também, com a ajuda

---

<sup>51</sup>Documento “Dossiê Contra o Pacote do Veneno e em Defesa da Vida” (2021). Disponível em: [\\*LIVRO-DOSSIE-CONTRA-O-PACOTE-DO-VENENO.pdf \(contraosagrototoxicos.org\)](https://contraosagrototoxicos.org/DOSSIE-CONTRA-O-PACOTE-DO-VENENO.pdf). Acesso em: 10/09/2020.

financeira do governo federal, a ANA conseguiu reunir organizações não governamentais, movimentos sociais, redes regionais e estaduais da agroecologia e especialistas de universidades.

No item 5 deste trabalho serão analisados alguns elementos que marcaram o processo de elaboração de regras, no âmbito das arenas legislativas e do poder executivo, importantes para a consolidação de um novo paradigma de produção de alimentos agrícolas. No item 4, a seguir, serão analisados processos políticos referentes à produção de regras ao modelo vigente, baseado no uso de agrotóxicos.

#### **4. A FORMULAÇÃO DE REGRAS PARA PRODUÇÃO, COMERCIALIZAÇÃO E CONSUMO DE AGROTÓXICOS**

Vimos que apesar de haver um paradigma predominante para o desenvolvimento da agricultura no país e no mundo, as críticas e novas ideias alternativas a esse modelo sempre coexistiram. Em alguns momentos foi possível que movimentos da sociedade civil e empreendedores políticos trouxessem essas ideias à tona e estas fossem levadas à agenda governamental e decisória, dando origem às políticas públicas. Dessa forma, se instaura um conflito entre duas perspectivas de produção de alimentos que, de forma simplificada, expressam dois modelos de produção e a necessidade ou não da utilização de agrotóxicos.

A forma como se desenvolve a agricultura convencional, no Brasil, baseada em monoculturas e na produção elevada de grãos para exportação, necessita da utilização de agrotóxicos para conter a proliferação de pragas e a perda de produtos. A produção agroecológica, por sua vez, baseada na diversidade de cultivos e em diferentes sistemas de produção focaliza planos de conversão que possibilitem a redução da utilização de agrotóxicos, até a sua extinção por completo. Atualmente, esses modelos são constantemente defendidos em arenas políticas do Poder Legislativo, por grupos de interesse, representantes da sociedade civil, movimentos sociais e parlamentares.

No próximo tópico vamos contextualizar a agenda ambiental brasileira; no tópico seguinte vamos apresentar a discussão da atual lei em vigência, a Lei 7.802/1989, na agenda política ambiental e; posteriormente, analisaremos os projetos de lei em tramitação que tentam modificar essa legislação, no contexto atual.

##### **4. 1 A AGENDA AMBIENTAL EM CONTEXTO RECENTE**

O fator motivador para o desenvolvimento dessa pesquisa possui intrínseca relação com a atual conjuntura vivida no Brasil. Os embates entre paradigmas de desenvolvimento e a relação entre seres humanos e o meio ambiente estão latentes; além disso, a sociedade de um modo geral, tem mostrado preocupação diante de recentes crimes ambientais e de indicadores climáticos, tornados públicos por organizações nacionais e internacionais<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Dados de pesquisa realizada pela Ipsos MORI em abril e maio de 2021 nos países que compõe o G20 mostram que os cidadãos brasileiros estão em 4º Lugar em nível de preocupação com o meio ambiente. Disponível em: [73% of people believe Earth approaching tipping points, according to international survey - Global Commons Alliance](#). Acesso em: 10/12/2021.

Segundo dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), nos últimos 10 anos há uma curva crescente nos dados de desmatamento na região da Amazônia Legal. Imagens apuradas por meio do Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (PRODES) mostram que as áreas desmatadas em 2019 ultrapassam nove mil quilômetros quadrados, o que representa um aumento de quase 30% em relação aos dados apurados em 2018<sup>53</sup>.

Associado a isso, posicionamentos de atores políticos centrais sobre o tema meio ambiente, demonstram a continuação de um modelo de exploração e utilização desenfreada dos recursos naturais apesar dos marcos regulatórios vigentes, além da recorrente tentativa em deslegitimar pesquisas científicas que apontam a necessidade de rever o atual modelo de relação entre desenvolvimento econômico e meio ambiente. Como exemplo disso, podemos citar o discurso do Ministro Ricardo Salles proferido em reunião ministerial (22/04/2020) que rendeu um pedido de afastamento do ministro do cargo, impetrado pelo Ministério Público Federal, segundo o órgão:

O ministro declarou que considerava a pandemia decorrente do novo coronavírus uma “oportunidade” para modificar normas e adotar atos. Também sugeriu fazer uma “baciada” de alterações e “passar a boiada”. “As declarações apenas expõem, de forma clara, o que diversos atos já confirmavam: existe um verdadeiro encadeamento premeditado de atuar contrário à proteção ambiental, caracterizando o dolo, elemento subjetivo dos atos de improbidade. Analisando os fatos concretos, desde o início de sua gestão à frente do MMA, o ministro tem adotado inúmeras iniciativas em flagrante violação ao dever de tutela do meio ambiente, como a desconsideração de normas, critérios científicos e técnicos, em desrespeito aos princípios ambientais da precaução, da prevenção e da vedação do retrocesso.”<sup>54</sup>

O protagonismo do Estado como regulador das atividades econômicas produtivas que geram significativo impacto ambiental, é também, papel do poder legislativo, produzindo leis e políticas públicas que correspondam às demandas do mercado e incluam na agenda questões latentes no seio social. Seguindo tal perspectiva, de acordo com pesquisa realizada no site online da Câmara dos Deputados<sup>55</sup>, até o presente momento da atual legislatura tramitam 2.531

---

<sup>53</sup> Disponível em: [http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod\\_Noticia=5294](http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=5294). Acesso em: 12/01/2020.

<sup>54</sup> Nota do Ministério Público Federal sobre o caso. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/noticias-df/mpf-pede-afastamento-de-ricardo-salles-do-ministerio-do-meio-ambiente-por-improbidade-administrativa>. Acesso em: 17/07/2020

<sup>55</sup> Disponível em: <http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaSimplificada>. Acesso em: 24 out. 2019.

projetos de lei relacionados ao tema meio ambiente; 669 projetos correspondem ao primeiro ano da atual legislatura. Trata-se de uma expressiva quantidade de proposições, o que coloca o legislativo federal na condição de ator político relevante no que confere à produção de leis que atenderão aos interesses difusos.

As discussões sobre questões ambientais, no Brasil, passaram a ter maior importância apenas a partir da década de 1970, quando problemas ambientais de grande expressão começaram a acontecer. Tratava-se de um contexto marcado pela crise do petróleo<sup>56</sup> e pela internacionalização do debate ambiental, que impulsionou a mobilização política de grupos ambientalistas no cenário nacional, o que ajudou a evidenciar a necessidade de discutir a conjuntura ambiental nas arenas políticas internas.

É consenso entre os autores que estudam questões relacionados ao meio ambiente, no Brasil e no mundo, que a década de 1970 foi de extrema relevância não só para a agenda política, mas também para a criação de novos estudos e enfoques sobre a relação Homem x Natureza, em especial nas ciências sociais (CABRAL, 2007; SILVA, 2011; ACSERALD, 2004; ALONSO, 2002). Vê-se, portanto, a emergência de uma nova percepção sobre as questões ambientais, motivada pela crise ambiental que se alastrava por diversos países; pela necessidade de políticas e ações globais que buscassem a conciliação entre preservação do meio ambiente, a partir da percepção de que os recursos naturais são finitos.

Assinalado como um problema global, na época percebe-se a mobilização de diversos órgãos, entidades e governos de diversos países em torno da preocupação com os limites da natureza, o que segundo estudiosos das Relações Internacionais tornou-se uma problemática global, que necessitava de soluções oriundas da ideia de gestão coletiva da crise, ultrapassando fronteiras (BARROS-PLATIAU et al, 2004, p.100-130). Até mesmo em fins da década de 1960, já se podia perceber a concepção de marcos internacionais que expressavam a necessidade de uma revisão e avanços na agenda ambiental dos países, como por exemplo, o que foi discutido durante a “*Biosphere Conference*”<sup>57</sup>, que conceitua desenvolvimento sustentável como: “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de

---

<sup>56</sup> A crise do petróleo iniciada ainda na década de 1960, acarretou o aumento significativo do produto em todo mercado mundial. Como consequência, intensificaram-se pesquisas sobre fontes alternativas de energia. O caminho que o país fez até fontes renováveis de energia é bem descrito por Bermann (2008).

<sup>57</sup> Em 1968, foi realizada em Paris a primeira conferência internacional sobre proteção global da biosfera, a Conferência Intergovernamental da UNESCO para Uso Racional e Conservação da Biosfera. A conferência estabeleceu diretrizes para políticas ambientais internacionais. Como resultado da conferência, em 1970 a UNESCO lançou o seu “Programa Homem e a Biosfera” (MAB) para proteger as áreas que representam os ecossistemas centrais do planeta como “reservas da biosfera”.

atenderem suas próprias necessidades”; e a edição da Lei da Política Ambiental Americana, em 1969<sup>58</sup>.

Sendo assim, a questão ambiental tornou-se pauta da agenda política de países como Alemanha, França e Inglaterra e no Brasil as organizações da sociedade civil passaram a ter mais atuação no cenário político (SILVA, 2011). Viola e Leis (1996) interpretam o advento do movimento ambientalista brasileiro, do século XX, em três fases, dando ênfase para os atores e setores envolvidos no processo, sobre a fase vigente na década de 1970:

No momento “bissetorial”, durante os anos 70, a influência internacional sobre o governo brasileiro teria gerado instituições e leis ambientalistas. Nesta fase, haveria um diálogo entre órgãos ambientais estatais e ativistas ambientalistas da sociedade civil, com franca preponderância dos primeiros (apud ALONSO, 2002, p. 08).

É importante ressaltar que o Brasil viveu entre os anos 1964-1984 um momento de oclusão do sistema político, estando vigente a ditadura militar. Com isso, vários decretos foram editados pelo poder executivo com o objetivo de limitar e cassar direitos políticos e civis dos cidadãos e dar poderes extraconstitucionais ao Executivo. Essas medidas dificultavam e oprimiam de maneira violenta qualquer livre associação, a ação de partidos e grupos que pudessem questionar ou reprovar o governo autoritário. Nesse momento, vários retrocessos no regramento ambiental foram sentidos, e como consequência tivemos altos índices de desmatamento, invasões de terras indígenas e massacre de populações tradicionais, além de incentivo ao uso dos agrotóxicos. Para Carvalho, 2012:

Esse processo de utilização de agrotóxicos na agricultura, foi iniciado muito antes de 1965, mas, a partir dessa data, passou a ser empregado de maneira massiva e indiscriminada, com amplo respaldo dos governos, então no âmbito da ditadura civil-militar. E se afirmou e se reforçou pós-1990 na dinâmica de privatização dos organismos governamentais, de tal maneira que se torna possível afirmar que estamos na vigência de um Estado máximo para o capital e mínimo para o povo (apud ABRASCO, 2015. p. 103)

No entanto, conforme a literatura ressalta, a partir da segunda metade da década de 1970, foram observados fenômenos de reorganização da estrutura política e a influência da agenda ambiental internacional possibilitou uma reorganização de movimentos sociais no país. Alonso et al (2005) analisam o processo de renascimento desses movimentos a partir da Teoria dos Processos Políticos, que atribui às mudanças nas estruturas políticas formais e informais

---

<sup>58</sup> A Lei de Política Ambiental Americana (*National Environmental Policy Act*, NEPA) se tornou efetiva em janeiro de 1970 e deu origem a AIA (Avaliação de Impacto Ambiental), declaração detalhada sobre os impactos gerados por grandes projetos, essa medida foi adotada posteriormente em outros países, a exemplo do Brasil, com denominação distinta, EIA – Estudo de Impacto Ambiental.

novas oportunidades de abertura para ação dos grupos. Em meados de 1974 criou-se paulatinamente uma estrutura política permeável e passível à influência de grupos, alicerçada no processo de redemocratização que dava sinais de suavização do controle repressivo, da censura e a presença de crises internas no Estado.

Durante os anos de autoritarismo de Estado o que primou foi uma lógica altamente desenvolvimentista<sup>59</sup> a qualquer custo, em detrimento da proteção e preservação ambiental. Mas, uma nova visão sobre as questões ambientais surgiu com a reestruturação dos movimentos sociais, nos anos de 1970. Quando se questionou o alto nível de degradação ambiental imposto pelo Estado na época, devido à implementação de grandes projetos como a construção de hidrelétricas, de rodovias e de ferrovia, e à exploração mineral e agropecuária (BUENO, 2016).

Nos últimos 30 anos, no Brasil foram produzidos importantes marcos regulatórios sobre o tema Meio Ambiente, por iniciativa do executivo federal e do legislativo. A esse respeito destacam-se: Lei 9.433/97, que Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos; Lei 9.605/98 Lei de Crimes Ambientais; Lei 9.985/2000, que Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação; Lei 11.105/2005, da Biossegurança; Lei 11.428, de 2006, Lei da Mata Atlântica; Lei 11.284/2006 que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; Lei 12.305/2010 que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; Lei 12.651/2012 institui o Novo Código Florestal. Conforme destaques feitos por Bueno:

A Lei 6.938, sancionada em 1981, pode ser considerada um importante marco para as políticas ambientais brasileiras. A legislação estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), instituindo o Sistema Nacional do Meio Ambiente, com mecanismos e instituições necessários para a implementação (Santilli 2005, pp.28-29; Câmara 2013,104, p.132). O meio ambiente era, pela primeira vez, tratado de forma sistêmica pelo Estado brasileiro (...) Também foram instituídas, pela lei de 1981, instâncias participativas para as políticas ambientais, com destaque para o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que abriu espaço para que a sociedade civil pudesse, efetivamente, participar dos processos decisórios na área ambiental (p. 103-104, 2006)

A Conferência de Estocolmo realizada em 1972, na Suécia – um esforço internacional promovido pela Organização das Nações Unidas – teve como objetivo operacionalizar uma nova agenda ambiental para o Sistema das Nações Unidas e promover uma nova visão sobre a relação homem e meio ambiente<sup>60</sup>. No entanto, nessa ocasião, fica claro o posicionamento político do

---

<sup>59</sup>Utilizamos esse conceito como define Ignacy Sachs (1993) quando fala sobre um modo de desenvolvimento que visa o crescimento econômico e não considera o atendimento de demandas sociais, acentua desigualdades e a destruição ambiental.

<sup>60</sup>ONU e Meio Ambiente, disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente>. Acesso em: 14/11/2018.

governo brasileiro em relação à questão ambiental, quando defende o modelo ameaçador, conforme declaração defendida pelos Ministros das Relações Exteriores, do Interior, Planejamento, Indústria e Comércio e aprovada pelo então presidente militar Emilio Garrastazu Médici:

[...] não nos interessa água pura e ar puro se não temos emprego e, conseqüentemente, dinheiro para comprar o que comer. O Brasil prefere ter um ar menos puro, um solo menos puro, águas menos puras, mas uma indústria que dê condições econômicas ao povo e ao governo para se desenvolver. Este é o ponto básico. Se for possível e economicamente viável industrializar sem poluir, isso será feito, se não for possível, teremos a indústria e as conseqüências das mesmas [...].<sup>61</sup>

Essa visão de desenvolvimento, a qualquer custo, foi criticada pelos movimentos ambientalistas, que inseridos no processo de redemocratização e imbuídos de uma visão sócio ambientalista atribuíram as causas dos problemas ambientais ao ideal de desenvolvimento do governo militar. No transcurso de maior abertura política, várias ações dos movimentos sociais foram organizadas para protestar contra a realização de grandes projetos e a implementação de planos do governo que ameaçavam o meio ambiente. Como exemplo disso tem-se a Campanha em Defesa da Amazônia, em 1978, que se opunha à realização de contratos para a exploração da floresta e mais tarde, em 1982 uma campanha contra a construção da Hidrelétrica de Itaipu. Essas campanhas aglutinaram grupos, associações e partidos, como: Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural, Movimento Arte e Pensamento Ecológico, Movimento Democrático Brasileiro, Seiva e Ecologia, Coletivo Verde e outros (ALONSO et al, 2005).

Dando continuidade à análise dos eventos relevantes para a agenda ambiental temos a elaboração, pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, do Relatório *Brundtland*. Este evento é um marco para a ONU, como uma retomada das discussões sobre questões ambientais e um dos temas centrais abordados é a noção de Desenvolvimento Sustentável, ou seja, a percepção de que a utilização dos recursos deve ser responsável por garantir o bem-estar da atual geração e das futuras. Nota-se no relatório uma preocupação com as desigualdades sociais e econômicas, presentes, principalmente, nos países classificados como “em desenvolvimento”.

Para garantir um modelo de desenvolvimento sustentável o Relatório *Brundtland* apresenta cinco pontos centrais: a) diminuição da pobreza e da desigualdade; b) controle do

---

<sup>61</sup> Jornal Boa Vista, 08/11/2018. Disponível em: <https://jornalboavista.com.br/08112018as-nossas-tragedias-ambientais-de-cada-dia>. Acesso em: 14/11/18.

crescimento populacional; c) investimento em tecnologia; d) maior participação pública nas arenas decisórias; e) conciliação entre economia e ecologia.

O ideal de desenvolvimento sustentável defendido pelo relatório aproxima-se muito do paradigma da modernização ecológica, que passou a inspirar o campo das políticas públicas no Brasil a partir da década de 1980. Essa visão defende, entre outros aspectos, ampla participação do setor produtivo e de grupos interessados na formulação de políticas para o meio ambiente; o desenvolvimento e a utilização de tecnologias para mitigar ou impedir a degradação ambiental e a flexibilização de políticas de comando e controle que impedem o crescimento econômico (MILANEZ, 2009). Não é nossa intenção aprofundar a discussão sobre paradigmas ambientais, mas é evidente que as teorias e modelos idealizados, principalmente no âmbito dos países ditos desenvolvidos, ultrapassam fronteiras e passam a influenciar diversos campos, da academia à produção de políticas públicas e gestão de governo.

No Brasil, a Constituição de 1988, resultado da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), foi um marco, por trazer em seu texto pela primeira vez um capítulo sobre Meio Ambiente. Esse avanço que acarretou para o Estado maiores deveres de tutela ao meio ambiente, além de teoricamente incentivar a formulação de políticas sobre as questões ambientais, foi resultado de pressões dos movimentos ambientalistas e partidos, que atuaram para que o debate fosse contemplado. A partir de então, observou-se uma crescente produção legislativa sobre Meio Ambiente.

No início da década de 1990, mais precisamente em 1992, realizou-se no Rio de Janeiro a ECO-92, mais uma Conferência das Nações Unidas, que teve como objetivo ratificar o conceito de desenvolvimento sustentável e discutir formas de operacionalizá-lo no âmbito das políticas de regulação ambiental e desenvolvimento econômico. Mais uma vez, buscou-se a aliança entre as ideias de crescimento econômico e a conservação do Meio Ambiente.

Na ECO-92 dois resultados chamam atenção quanto à questão dos agrotóxicos: a elaboração da “Agenda 21”, um documento assinado por 179 países que se comprometeram em refletir e implementar ações de proteção ambiental e o lançamento do Sistema Globalmente Harmonizado de Classificação e Rotulagem de Produtos Químicos (*Globally Harmonized System of Classification and Labelling of Chemicals - GHS*). A “Agenda 21 Brasileira” trouxe algumas sugestões divididas em eixos, no eixo “Agricultura Sustentável” traz apenas recomendações superficiais e até contraditórias quanto a legislação para agrotóxicos, se tomarmos como referência o objetivo central de proteção ao meio ambiente, recomendou-se

entre outras coisas: “Desburocratizar o registro” de novos agrotóxicos; “Aprovar novos agrotóxicos”; “conceder créditos e subsídios” para o setor etc., ações que se implementadas (como foram muitas delas), incentivariam o uso dos produtos químicos.<sup>62</sup>

O GHS teve como objetivo promover a padronização de normas para rotulagem e classificação de produtos químicos entre países signatários da Organização das Nações Unidas (ONU). No Brasil somente em 2019 a ANVISA aprovou em sua diretoria colegiada um novo marco regulatório baseado nas diretrizes do GHS. No entanto, tais modificações preocuparam especialistas da área da saúde, isso porque a categoria de vários agrotóxicos foi alterada, classificando-os como menos agressivos à saúde humana na escala de toxicidade<sup>63</sup>.

Outros dois eventos internacionais foram realizados: a Rio+10, em 2002 e; a Rio+20, em 2012. Apesar de concentrarem uma grande quantidade de grupos organizados e interessados em participar do debate político, salientando-se seu caráter democrático, ao que parece as Conferências mundiais sobre o meio ambiente pouco ajudaram no processo de institucionalização das questões ambientais, assumindo um viés mais superficial no que tange à operacionalização dos assuntos discutidos, entre eles, a temática dos agrotóxicos.

Vimos que o Brasil sofreu fortes pressões internacionais para que o debate ambiental ganhasse maior destaque e fosse mais abrangente, dissociando-se apenas da perspectiva econômica. Isso se deu principalmente pela nova visão de que a degradação do meio ambiente se torna um problema global, que exige múltiplas ações e uma cooperação internacional. Ressalte-se que, embora o Brasil se destaque, internacionalmente, por dispor de uma legislação ambiental bastante consolidada, diversas regras ambientais passaram por modificações nas últimas décadas, especialmente para atender a pressões políticas por menos rigidez da legislação ambiental (TAGLIALEGNA, 2006; CABRAL, 2007; GARCIA, 2012).

Há evidências, como destacado inicialmente, de que as pressões internacionais e as movimentações de grupos políticos no interior do país foram relevantes para que a temática fosse tratada com mais atenção e incorporada na agenda política e de governos. No entanto, percebe-se que independente de acordos internacionais firmados e das metas traçadas, muitos outros fatores se destacam e dão direcionamento aos atores envolvidos e às políticas públicas.

---

<sup>62</sup> A “Agenda 21 Brasileira” está disponível em: [W:\sema\agenda\\_21\\_brasileira.PDF](W:\sema\agenda_21_brasileira.PDF) (pucsp.br). Acesso em: 09/12/2021.

<sup>63</sup> Disponível em: [Regra nova faz agrotóxicos extremamente tóxicos irem de 702 a 43 – Campanha Permanente Contra os Contra os Agrotóxicos e Pela Vida \(contraosagrototoxicos.org\)](#). Acesso em: 09/12/2021.

Além de vontade política e da inserção do tema na agenda de governo e na agenda decisória, grupos que orbitam em torno das arenas decisórias, em especial do Executivo e Legislativo, influenciam nas tomadas de decisão, sendo o setor empresarial um deles, que ganha destaque desde a Constituinte de 1988 e vem se organizando cada vez mais, na representação de seus interesses perante o poder público; adequando seu discurso e ações às exigências do mercado. Entendemos assim, as políticas públicas de meio ambiente como resultantes da interação de diversos atores nas arenas decisórias.

A Lei Geral dos Agrotóxicos promulgada em 1989 é parte da agenda ambiental que se construiu nos locais de política, por atores nacionais e internacionais. É uma legislação considerada um avanço importante por especialistas, porém, está em vias de ser reformulada, e diferentes atores e perspectivas disputam seus rumos no espaço legislativo. No próximo tópico vamos explorar e descrever o processo de formulação dessa Lei Geral, destacando os atores envolvidos no processo legislativo e as polêmicas em torno da utilização dos agrotóxicos.

#### 4.2 A REGULAÇÃO DOS AGROTÓXICOS: A FORMULAÇÃO DA LEI 7.802/1989

Desde a sua entrada na agenda política, os instrumentos que visam regular a cadeia de utilização dos agrotóxicos despertam a atenção de múltiplos grupos de interesse presentes na sociedade, em especial aqueles ligados ao dilema entre a exploração dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente, como por exemplo: Organizações Não-governamentais (ONGs); associações; movimentos sociais; setores do empresariado; pequenos e grandes produtores; pesquisadores e a academia.

Na Câmara dos Deputados, uma série de proposições em tramitação visam regulamentar a comercialização, preços, rotulagens, embalagem e formas de utilização dos produtos químicos. Franco e Peleaz ressaltam o conteúdo das proposições,

Foi possível identificar o trâmite no Congresso Nacional de mais de trinta e cinco projetos de lei (PLs) em prol da alteração da Lei de Agrotóxicos e de seus regulamentos. Os PLs propõem mudanças semelhantes, como: a concentração da regulação em um só ente público, eliminando-se a atual faceta tripartite entre MAPA, Anvisa e Ibama; a concessão de apoio estatal ao uso de agrotóxicos, notadamente por meio de isenção fiscal; a redução dos estudos exigidos para os pleitos de registros, no intuito de acelerar o trâmite avaliatório para logo se disponibilizar o produto no mercado; o intento em barrar restrições dos entes reguladores ao uso de agrotóxicos rentáveis economicamente; e a tentativa em alterar a denominação legal do insumo para “defensivo agrícola” ou “agroquímico”, eliminando o atual conceito de “agrotóxico” (2016, p. 226).

A primeira legislação que regulou a utilização de produtos químicos na atividade agrícola foi o Decreto nº 24.114/1934, que criou um Regulamento de Defesa Sanitária Vegetal. Nessa norma, o “Capítulo VI - Fiscalização de inseticidas e fungicidas com aplicação na lavoura” foi dedicado a estabelecer parâmetros aceitáveis que nortearam as atividades de fabricantes, importadores e representantes dos produtos, nessa lei a nomenclatura designada para os “agrotóxicos”<sup>64</sup> era “química agrícola”, “inseticidas” ou “fungicidas”. Além disso, as ações de regulação eram atribuídas somente ao Ministério da Agricultura, por meio do Serviço de Defesa Sanitária Vegetal.<sup>65</sup>

A regulação dos agrotóxicos começou a ser discutida em formato de proposição legislativa, a partir do Projeto de Lei 1924/1989, que deu origem à Lei 7.802/89. Alguns fatores foram responsáveis pela abertura da “janela de oportunidade” que levou a questão dos agrotóxicos a ser tratada pelos legisladores, como descrito por Kingdon (2014).

O primeiro dos fatos que impulsionou a entrada do tema na agenda governamental foi a criação da Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (AGAPAN), em 1971, que concentrou a mobilização de movimentos sociais e políticos em torno da proteção do meio ambiente. Além disso, em 1982, ocorreu a contaminação do Rio Guaíba, em Porto Alegre, pelo uso de inseticidas nas culturas agrícolas. Após esse desastre ambiental várias organizações passaram a ser reunir junto a Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado (FRANCO; PELAEZ, 2016). Tais reuniões deram origem a um fórum sobre a questão, que contou com a participação de especialistas da área da agronomia e ambientalistas e assumiu os seguintes objetivos:

- a) proibir a comercialização e uso, no território Estadual, dos compostos organoclorados; b) reivindicar ao governo do Estado, por meio da Secretaria da Saúde e Meio Ambiente, estudos sobre os efeitos toxicológicos dos organoclorados, uma vez que não havia informações consistentes sobre isso; c) instituir o Receituário Agrônomo – RA. (FRANCO; PELAEZ, 2016, p. 218)

Ainda em 1982 aconteceu a aprovação da Lei Estadual nº 7.747/82 que teve como objetivo controlar o uso de agrotóxicos e biocidas no Estado do Rio Grande do Sul. A mobilização em torno desta Lei deu origem a outras, nos seguintes Estados: Paraná (Lei nº 7.827/1983); Santa Catarina (Lei nº 6.452/1984); Minas Gerais (Lei nº 4.002/1984); São Paulo (Lei nº 4.002/84) e Espírito Santo (Lei nº 3.706/84). Vê-se, portanto, que a crise provocada pela

---

<sup>64</sup> Nomenclatura atribuída pela Lei Geral 7.802/1989.

<sup>65</sup> Disponível em: [D24114 \(planalto.gov.br\)](https://planalto.gov.br). Acesso em: 10/09/2021.

poluição do Rio Guaíba mobilizou e envolveu novos atores políticos e ambientes institucionais que antes não tratavam a questão; assim, as leis estaduais serviram como um exemplo e expuseram a necessidade da existência de marco regulatório nacional (FRANCO; PELAEZ, 2016).

Em 1978, outro fato relevante foi o assassinato do seringalista e ambientalista Chico Mendes, o que gerou uma série de reivindicações de movimentos sociais e políticos nacionais e internacionais. Esses atores demandavam respostas à violência gerada por conflitos e desastres/crimes ambientais, principalmente na Amazônia. Apesar de não versar diretamente sobre a questão dos agrotóxicos, uma das primeiras respostas do governo do então presidente José Sarney foram programas voltados à proteção ambiental e mitigação da degradação gerada pela ação humana, entre eles, o Programa Nossa Natureza, instituído pelo decreto nº 96.944, que estabeleceu os seguintes objetivos ao programa:

I - conter a ação predatória do meio ambiente e dos recursos naturais renováveis; II - estruturar o sistema de proteção ambiental; III - desenvolver o processo de educação ambiental e de conscientização pública para a conservação do meio ambiente; IV - disciplinar a ocupação e a exploração racionais da Amazônia Legal, fundamentadas no ordenamento territorial; V - regenerar o complexo de ecossistemas afetados pela ação antrópica; e VI - proteger as comunidades indígenas e as populações envolvidas no processo de extrativismo.<sup>66</sup>

A Promulgação da Constituição Federal de 1988 é, mais uma vez, considerada um fator relevante para a movimentação da agenda política ambiental, como destacam Franco e Pelaez (2016, p. 220):

A Constituição da República foi promulgada após mais de vinte anos de ditadura militar, período normativamente regido por Atos Institucionais que vedavam de maneira expressa a manifestação popular, a participação deliberativa e a construção social de um projeto político para o país (SILVA, 2012, p.88-89). O ambiente de reforma constitucional foi bastante propício à agenda de proteção ambiental, ao lhe dedicar um capítulo exclusivo pela primeira vez na história.

O Projeto de Lei 1.924/1989 materializou as preocupações ambientais em decorrência do uso de agrotóxicos e foi discutido por uma “Comissão Especial para propor a reformulação da legislação que dispõe sobre o comércio e o uso de agrotóxicos e biocidas” (Diário Oficial da União - Seção 1 - 10/9/1985, p. 1324), criada em setembro de 1985 pelo decreto nº 91.633. Além de criar a comissão, esse decreto foi responsável por designar os setores que deveriam

---

<sup>66</sup> Disponível em: [dec\\_96944\\_1988\\_programadefesacomplexoecossistemasamazonialelegal.pdf](https://icmbio.gov.br/dec_96944_1988_programadefesacomplexoecossistemasamazonialelegal.pdf) (icmbio.gov.br). Acesso em: 09/09/2021.



	Ministério do Interior	1
	Ministério da Ciência e Tecnologia	1
	Secretaria de Planejamento da Presidência da República – SEPLAN	1
	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA	1
	Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMBRATER	1
	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF	1
	Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA	1
<b>Trabalho e Sociedade Civil</b>	Associação Nacional de Defensivos Agrícolas – ANDEF	1
	Federação das Associações de Engenheiros Agrônomos do Brasil – FAEAB	1
	Sociedade Nacional de Medicina Veterinária – SNMV	1
	Confederação Nacional da Agricultura – CNA	1
	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG	1
	Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CONFEA	1
	Conselho Federal de Medicina Veterinária – CFMV	1
	Conselho Nacional dos Consumidores	1
	Entidades Ambientistas	4
	Federação Nacional das Associações de Técnicos Agrícolas – FENATA	1
	Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB	1
	Sindicato Nacional da Indústria de Defensivos Animais - SINDAM.	1
	<b>TOTAL</b>	<b>30</b>

Fonte: Dados disponíveis no dossiê de tramitação do PL 1924/1989. Elaborado pela autora, 2020.

A composição da comissão especial descrita no quadro acima evidencia dois aspectos da representação de interesses no legislativo brasileiro que corroboram com os dados encontrados por Santos et al (2017) em pesquisa sobre participação na Câmara dos Deputados (biênio 2011-2012). O primeiro, é o forte protagonismo do Poder Executivo Federal, contando com a participação de diversos ministérios e empresas ligadas ao poder público, como é o caso da EMBRAPA. O segundo, é a ampla participação de associações corporativistas, justificada pela trajetória da representação de interesses no Brasil. Além disso, vemos inexpressiva participação de entidades da sociedade civil organizada.

O anteprojeto de lei elaborado pela comissão especial começou a tramitar na Câmara dos Deputados em 24/04/1989 e teve despacho final em 15/06/1989. Podemos considerar que foi uma tramitação rápida, tomando como referência o padrão de tempo de tramitação de projetos no legislativo. Depois da promulgação do marco regulatório, a Lei nº 9.974/2000 modificou alguns dispositivos da primeira formulação, acrescentando diretrizes sobre o descarte de embalagens. Os decretos nº 4.074/2002 e nº 5.981/2006 do Poder Executivo foram editados para sua regulamentação.

Atualmente a questão da regulação dos agrotóxicos tem ganhado evidência e atenção da mídia e setores da sociedade ligados à área da saúde, economia, academia e produção desses agentes químicos, principalmente pela atuação do MAPA, para liberar novas tipologias de produtos, como já mencionado. A exemplo disso, em vinte e um de fevereiro de 2020, foi publicado no Diário

Oficial da União a Portaria nº 43<sup>67</sup> que estabelece prazos para apreciação pelos órgãos competentes, de atos de liberação, a nova Portaria atende ao disposto no decreto 10.178/2019<sup>68</sup> que regulamenta a Lei de Liberdade Econômica, nº 13.874/2019<sup>69</sup>.

O Decreto 10.178, de 2019, traz em seu capítulo III a possibilidade de aprovação tácita de atos públicos de liberação. Isso quer dizer que, transcorridos os prazos estabelecidos para aprovação dos atos, o registro é automaticamente aprovado e no caso dos agrotóxicos, em 60 dias, como determinado pela portaria nº 43. O decreto explicita:

CAPÍTULO III - Da Aprovação Tácita: Consequências do transcurso do prazo: Art. 10. A autoridade máxima do órgão ou da entidade responsável pelo ato público de liberação fixará o prazo para resposta aos atos requeridos junto à unidade. § 1º Decorrido o prazo previsto no caput, a ausência de manifestação conclusiva do órgão ou da entidade acerca do deferimento do ato público de liberação requerido implicará sua aprovação tácita; § 2º A liberação concedida na forma de aprovação tácita não: I - Exime o requerente de cumprir as normas aplicáveis à exploração da atividade econômica que realizar; ou II - Afasta a sujeição à realização das adequações identificadas pelo Poder Público em fiscalizações posteriores.

Sobre a Portaria nº 43<sup>70</sup> o MAPA se manifestou pela imprensa oficial da instituição alegando que as novas regras estabelecidas acompanham um processo de desburocratização das políticas econômicas, tendo como base a Lei da Liberdade Econômica que, em síntese:

(...) trouxe inovações significativas como a retirada da necessidade de autorização prévia pelo Estado para exercício de atividades de baixo risco, o direito do interessado de conhecer previamente o prazo máximo para a análise de seu pedido pela autoridade competente e a aprovação tácita para todos os efeitos, em caso de inércia da administração pública<sup>71</sup>.

---

<sup>67</sup>Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-43-de-21-de-fevereiro-de-2020-244958254>. Acesso em: 02/03/2020.

<sup>68</sup>Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10178.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10178.htm). Acesso em: 02/03/2020.

<sup>69</sup>Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Lei/L13874.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13874.htm). Acesso em: 02/03/2020.

<sup>70</sup> Os Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e Rede Sustentabilidade ajuizaram uma Ação no Supremo Tribunal Federal contra a portaria. Em 16/06/2020, virtualmente, por razão da pandemia do covid19, o Supremo decidiu por suspender a portaria e seus efeitos. Segundo o Ministro Lewandowski “A portaria ministerial, sob a justificativa de regulamentar a atuação estatal acerca do exercício de atividade econômica relacionada a agrotóxicos no país, para imprimir diretriz governamental voltada para maior liberdade econômica, feriu direitos consagrados e densificados após séculos de reivindicações sociais com vistas a configurar a dignidade humana como valor supremo da ordem jurídica e principal fundamento da República Federativa do Brasil”. Mais informações disponíveis em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=446110>

<sup>71</sup> Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/noticias/secretaria-de-defesa-agropecuaria-publica-prazos-para-aprovacao-de-atos>. Acesso em: 02/03/2020.

O caso da Portaria de nº 43 explicita a complexidade em analisar políticas que regulam atividades econômicas. A despeito da legislação vigente e dos outros dois órgãos reguladores de substâncias como agrotóxicos, atores políticos à frente do MAPA viram no decreto que instituiu a Lei da Liberdade Econômica a possibilidade de flexibilizar parte do processo de regulação, com argumento principal de baixo desempenho da burocracia em atender à demanda das empresas interessadas no registro.

Durante a trajetória da política algumas mudanças foram realizadas, em nível nacional, pela aprovação de novos instrumentos jurídicos, conforme Quadro 9, a seguir.

**Quadro 9** - Normas de regulamentação e modificações incrementais na Lei 7.802/1989

Ano	Norma	Descrição
1990	Decreto presidencial nº98.816/1990	Regulamente vários pontos da Lei 7.802/1989
2000	Lei nº 9.974/2000	Modifica: Art. 6º, sobre embalagens; Art. 7º, sobre rotulagem; Art. 12A, sobre a fiscalização; Art. 14º, sobre as competências dos agentes envolvidos; Art. 15º, sobre punições; e Art. 19º, sobre a responsabilidades de empresas e Poder público.
2002	Decreto 4.074/2002	Deu nova regulamentação a lei 7.802/89 nos seguintes pontos: modifica procedimentos de registro e criou Comitê Técnico de Assessoramento para Agrotóxicos e o Sistema de Informações sobre Agrotóxicos –SAI
2004	Lei n. 10.925/04	Reduz as alíquotas do PIS/PASEP e da COFINS incidentes na importação e na comercialização do mercado interno de fertilizantes e defensivos agropecuários e dá outras providências.
2005	Decreto 5.549/2005	Modifica os arts. 29 e 30, o <b>caput</b> do art. 43 e o item 7.2 do Anexo IV do decreto 4.074/2002
2006	Decreto 5.981/2006	Modifica os arts. 10, 86 e 94 do Decreto no 4.074, de 4 de janeiro de 2002
2009	Decreto 6.913/09	Acresce dispositivos ao Decreto 4.074/2002 sobre registro de produtos para agricultura orgânica
2010	Lei 12.305/2010	Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos e com ela, a logística reversa para embalagens de agrotóxicos
2013	Lei n. 12.873/13	Baseado no Art. 3º da Lei 7.802/89, autoriza em caráter emergencial a importação de agrotóxicos sem registro prévio

Fonte: [L7802 \(planalto.gov.br\)](http://L7802.planalto.gov.br). Elaborado pela autora, 2020.

Classifica-se as modificações como incrementais pois elas não foram capazes de alterar a ideia hegemônica que sustenta o marco regulatório dos agrotóxicos, permitindo sua utilização para atender as demandas crescentes da agricultura convencional. As Leis e Decretos instituídos tiveram como objetivo provocar mudanças em pontos como: descarte de embalagem, registro, subsídios etc.

No Brasil, são três os órgãos reguladores responsáveis pela análise dos agrotóxicos, para fins de registro, licença para comercialização e consumo: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), responsável pela avaliação ambiental; a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), autarquia vinculada ao

Ministério da Saúde, que responde pela coordenação das ações na área de toxicologia, com o objetivo de regulamentar, analisar, controlar e fiscalizar produtos e serviços que envolvam riscos à saúde; e ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), que tem a função de avaliar a eficiência e o potencial de uso na agricultura, por meio de um dossiê agrônômico, a quem compete formalizar o registro dos agrotóxicos, desde que o produto tenha sido aprovado por todos os órgãos envolvidos.

Nessas três arenas decisórias constroem-se percepções, por vezes distintas, sobre a questão dos agrotóxicos, seja porque os tomadores de decisão têm perfis muito diferentes (especialistas em diferentes áreas: saúde, agricultura/economia e meio ambiente), seja porque tais órgãos são espaços abertos à participação e influência de grupos de interesse que acessam tais canais e fazem uso de estratégias para influenciar nas decisões. (SANTOS et al, 2017)

Estudos mostram que Agências Reguladoras como a ANVISA são alvo da pressão de grupos de interesses econômicos, a exemplo do estudo que “analisa o *lobby* dos grupos de interesse empresariais (*lobby*) que se organizaram para pressionar a Anvisa e outros atores estatais a frear a regulação da publicidade de alimentos posta em marcha, em 2005” (BAIRD; 2016, p.67).

Os achados empíricos que mostram a relação entre o entendimento sobre questões políticas, locais e atores, reforçam a argumentação de Baumgartner e Jones (1991) quando ressaltam que momentos de estabilidade e mudanças em política tem intrínseca relação com a interação entre esses aspectos da dinâmica de formulação de uma política pública.

Recentemente a atuação dos órgãos reguladores, especialmente da ANVISA, por meio de sua Diretoria Colegiada vem sendo altamente questionadas. Existem evidências que demonstram um processo de captação dessa burocracia por interesses especiais, por meio da atuação de grupos de pressão ligados ao agronegócio. Esse foi o caso em torno da RDC número/2020 que chamou a atenção da mídia e pesquisadores do campo, desta vez envolvendo o processo de análise e registro do agrotóxico *Paraquate*. Agentes de mídia alternativa compilaram um conjunto de dados que reconstróem as práticas de *lobby* de um grupo de empresas e produtores rurais, que ficou conhecido como “*Grupo Força Paraquate*”. O grupo

que defendia a suspensão da decisão do órgão em proibir o produto químico fez uso de estratégias como reuniões e financiamento de pesquisas favoráveis aos seus interesses<sup>72</sup>.

Como é possível perceber, o debate dos agrotóxicos e as questões em torno do meio ambiente tiveram entrada na agenda decisória do Poder Legislativo pela confluência de pelo menos três fatores: a organização de grupos e instituições em torno da pauta, a conjuntura nacional profundamente afetada após a morte do seringalista Chico Mendes, que chamou atenção para a agenda ambiental e geral, e a promulgação de legislações estaduais e da Constituição Federal específicas sobre a questão dos agrotóxicos. Várias proposições tramitam na Câmara dos Deputados sobre a questão, prevendo mudanças à atual legislação, no entanto, poucas são transformadas em norma jurídica, como veremos no próximo tópico.

#### 4.3 PROPOSIÇÕES SOBRE AGROTÓXICOS EM TRAMITAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

A promulgação da Constituição Federal (1988) é considerada um divisor de águas para a estrutura das instituições políticas brasileiras. O período militar foi marcado pela concentração de poderes legislativos no Poder Executivo e a subtração de prerrogativas do Congresso Nacional, constituído pela Câmara dos Deputados e Senado Federal. No capítulo da carta magna que versa sobre a organização dos poderes fica explícito que no pós- 1988 houve uma revalorização da Câmara e Senado como casas legislativas, dando a essas casas poderes exclusivos, como o de sustar atos da Presidência ou autorizar estado de defesa e intervenção federal (Art. 49, 51 e 52); complementares ao poder presidencial, como participar de definições orçamentárias e controle das finanças públicas (Art. 48) e terminativos, como o poder de decisão às comissões parlamentares (Art. 58). Assim, Figueiredo e Limonge (1999) afirmam que o Congresso Nacional passou a participar efetivamente do processo de produção de políticas públicas, constituído por uma estrutura complexa de processamento de demandas sociais.

A elaboração de políticas sobre agrotóxicos começou bem antes da aprovação da Lei Geral de 1989, ainda em 1975. Nos últimos quarenta e seis anos (1975-2021) tramitaram no Congresso Nacional 262 proposições sobre a questão dos agrotóxicos, para análise, os projetos foram classificados de acordo com a sua “natureza”, que segue a seguinte definição: projetos permissíveis: aqueles que permitem o uso de agrotóxicos ou até visam gerar incentivos; projetos

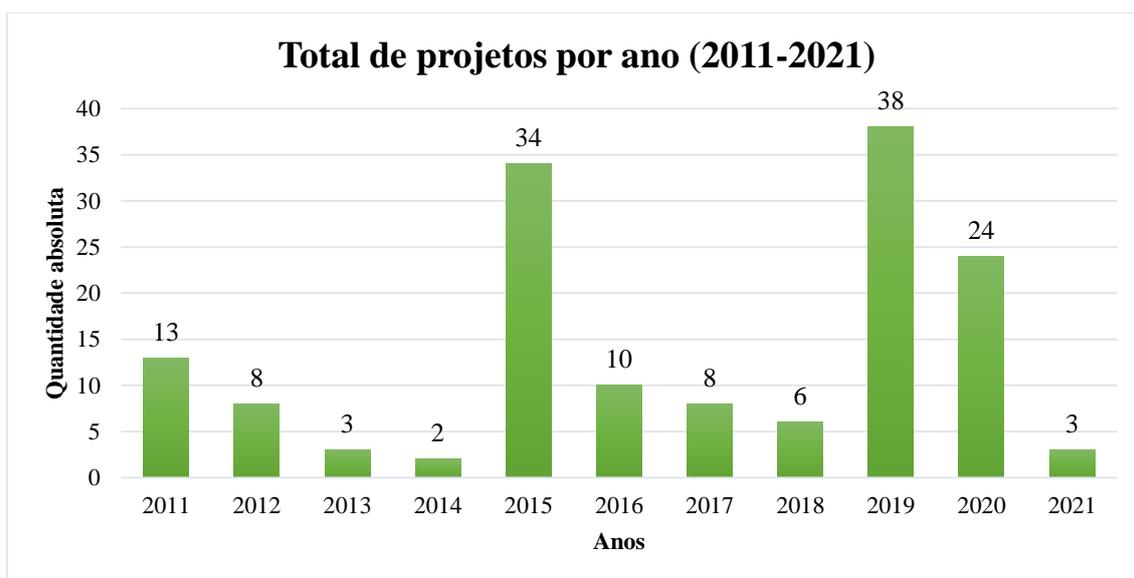
---

<sup>72</sup> Disponível em: [Indústria do agrotóxico faz lobby contra proibição do paraquate \(apublica.org\)](http://apublica.org). Acesso em: 20/12/2021.

restritivos: aqueles que impõe algum tipo de barreira à utilização dos agrotóxicos, bonificação a não utilização ou incentivam práticas alternativas; projetos proibitivos: aqueles que proíbem o uso de agrotóxicos no geral ou de alguma substância específica. E em nove temáticas, especificadas a partir da ênfase dos projetos analisados e discriminados no quadro 10: Registros e competências jurídicas; Saúde e direitos do trabalhador; Alimentos e Substâncias; Propaganda e embalagem; Defesa do consumidor; Isenções e incentivos fiscais; Criminalização/penalidades; Agricultura familiar/orgânica; Revoga a Lei Geral dos agrotóxicos – nº 7.802/89

Trabalhamos com as seguintes tipologias: Medida Provisória (4); Projeto de Decreto Legislativo (31); Projeto de Lei (223); e Projeto de Lei Complementar (4). O gráfico abaixo mostra a produção dos últimos 11 anos:

**Gráfico 5** - Proposições apresentadas por parlamentares sobre agrotóxicos (2011-2021)



Fonte: dados disponíveis no site da Câmara dos Deputados. Elaborado pela autora, 2021.

Em 2019 e 2020 observa-se um aumento no número de apresentação de proposições, contabilizando um total de 62 proposições. Desse total, 21 projetos são PDL, dos seguintes partidos: PCdoB, PDT, PSB, PV, PSOL, PT e PL. Com exceção do projeto proposto pelo PL, na figura do deputado federal Luiz Nishimori, os outros projetos visam sustar algum ato da Diretoria Colegiada da ANVISA ou o efeito de alguma resolução do CONAMA que flexibiliza ou facilita o registro, comercialização e uso de agrotóxicos, por isso foram classificados como restritivos ou proibitivos, como apontaremos a seguir.

O PDL 443/2020, de autoria do Deputado Federal Alessandro Molon (PSB), foi classificado como proibitivo e dentro da temática de “Alimentos e substâncias”, ele possui a seguinte ementa:

Susta a Resolução da Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) que permite o uso dos estoques remanescentes em posse dos agricultores brasileiros de produtos à base de *Paraquat*, para a safra 2020-2021.

O PDL 310/2020, de autoria do Deputado Federal Luiz Nishimori (PL) vai na direção contrária, foi classificado como permissível também na temática “Alimentos e substâncias”, possui a seguinte ementa:

Susta a aplicação da Resolução - RDC nº 177, de 21 de setembro de 2017, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA. Que proíbe o ingrediente ativo paraquate em produtos agrotóxicos no País e determina medidas transitórias de mitigação dos riscos.

A proibição ou não da utilização do agrotóxico *Paraquat* foi um conflito que se desenrolou no âmbito da ANVISA, mas os parlamentares encontraram espaço no legislativo para contestar decisões que haviam sido tomadas pela diretoria da agência. O deslocamento da questão de um local para o outro é uma estratégia de empreendedores políticos para encontrar melhor receptividade ao seu posicionamento, fugir de possíveis oposições e encontrar novos participantes aliados, como destacado por Baumgartner e Jones (1991).

Em análise das ementas e conteúdo dos projetos de acordo com a sua temática e natureza é possível identificar a coexistência de diferentes paradigmas sobre a questão dos agrotóxicos, a elaboração e apresentação de uma proposição legislativa nos locais de política por parlamentares é mais uma expressão da necessidade de discutir soluções para problemas latentes. Classificamos os projetos em nove temáticas como descrito no quadro abaixo:

**Quadro 10** - Número de proposições legislativas\* sobre o tema “Agrotóxicos” que tramitam na Câmara dos Deputados entre os anos 1975/2021, de acordo com subtema e natureza do projeto

Temática	Descrição	Natureza	Quant.
		Permissível	23

<b>Registros e competências jurídicas</b>	Os projetos visam legislar sobre o procedimento de registro de substâncias e alterar atribuições de órgãos envolvidos.	Restritivo	34
		Proibitivo	0
<b>Total</b>			57
<b>Saúde e direitos do trabalhador</b>	Os projetos visam legislar sobre registros de intoxicação; protocolos de aplicação de agrotóxicos; garantir benefícios etc.	Permissível	11
		Restritivo	10
		Proibitivo	0
<b>Total</b>			21
<b>Alimentos e Substâncias</b>	Os projetos visam legislar sobre resíduos em alimentos; segurança alimentar e proibição ou liberação de uso de substâncias.	Permissível	14
		Restritivo	28
		Proibitivo	8
<b>Total</b>			50
<b>Propaganda e embalagem</b>	Os projetos visam legislar sobre propaganda de agrotóxicos na mídia; regular conteúdo e descarte de embalagens.	Permissível	9
		Restritivo	37
		Proibitivo	0
<b>Total</b>			46
<b>Defesa do consumidor</b>	Os projetos visam proteger o consumidor direto e indireto de agrotóxicos, criando instrumentos que gerem transparência na cadeia produtiva.	Permissível	6
		Restritivo	19
		Proibitivo	0
<b>Total</b>			25
<b>Isonções e incentivos fiscais</b>	Os projetos visam fornecer ou extinguir isenções para produtores e consumidores diretos de agrotóxicos e fomentar o mercado por meio de incentivos fiscais a agricultura convencional.	Permissível	11
		Restritivo	16
		Proibitivo	0
<b>Total</b>			27
<b>Criminalização/penalidades</b>	Os projetos visam tornar crime condutas de falsificação de agrotóxicos, agravar penas de receptação, desapropriar terras que usem tais produtos etc.	Permissível	4
		Restritivo	7
		Proibitivo	0
<b>Total</b>			11
<b>Agricultura familiar/orgânica</b>	Os projetos visam incentivar agricultura orgânica e agroecológica, reduzindo ou não o uso de agrotóxicos.	Permissível	2
		Restritivo	22
		Proibitivo	0
<b>Total</b>			24
<b>Revoga a Lei 7.802/89</b>	Revoga totalmente a Lei Geral dos Agrotóxicos	Permissível	1
<b>Total</b>			1
<b>Permissíveis: 81 proposições</b>	<b>Restritivos: 173 proposições</b>	<b>Proibitivos: 8 proposições</b>	
<b>Total</b>			262

Fonte: Dados disponíveis no site da Câmara dos Deputados. Elaborado pela autora, 2021.

\* As proposições citadas são de diferentes tipos, quais sejam: Medida Provisória (4); Projeto de Decreto Legislativo (31); Projeto de Lei (223); e Projeto de Lei Complementar (PLP).

Do total de 262 projetos, 81 proposições são permissíveis quanto a utilização, comercialização e registros de agrotóxicos; 173 proposições apresentam algum tipo de restrição e apenas 8 proposições proíbem o uso ou alguma substância específica. O tratamento de proposições em conjunto, o chamado apensamento, é uma tática comum utilizada no processo legislativo para incluir novos conteúdos ou rejeitar um projeto, desse total, 95 proposições estão tramitando em conjunto com outras, 25 são permissíveis, 65 são restritivas e 5 são proibitivas.

A quantidade de projetos permissíveis mostra uma tendência à promover modificações radicais a lei em vigência, no entanto, a maioria de proposições restritivas demonstra um equilíbrio e a possibilidade de criar mudanças incrementais a política. Apenas 10 projetos foram transformados em norma jurídica (Quadro 11):

**Quadro 11** - Projetos Transformados em Norma jurídica

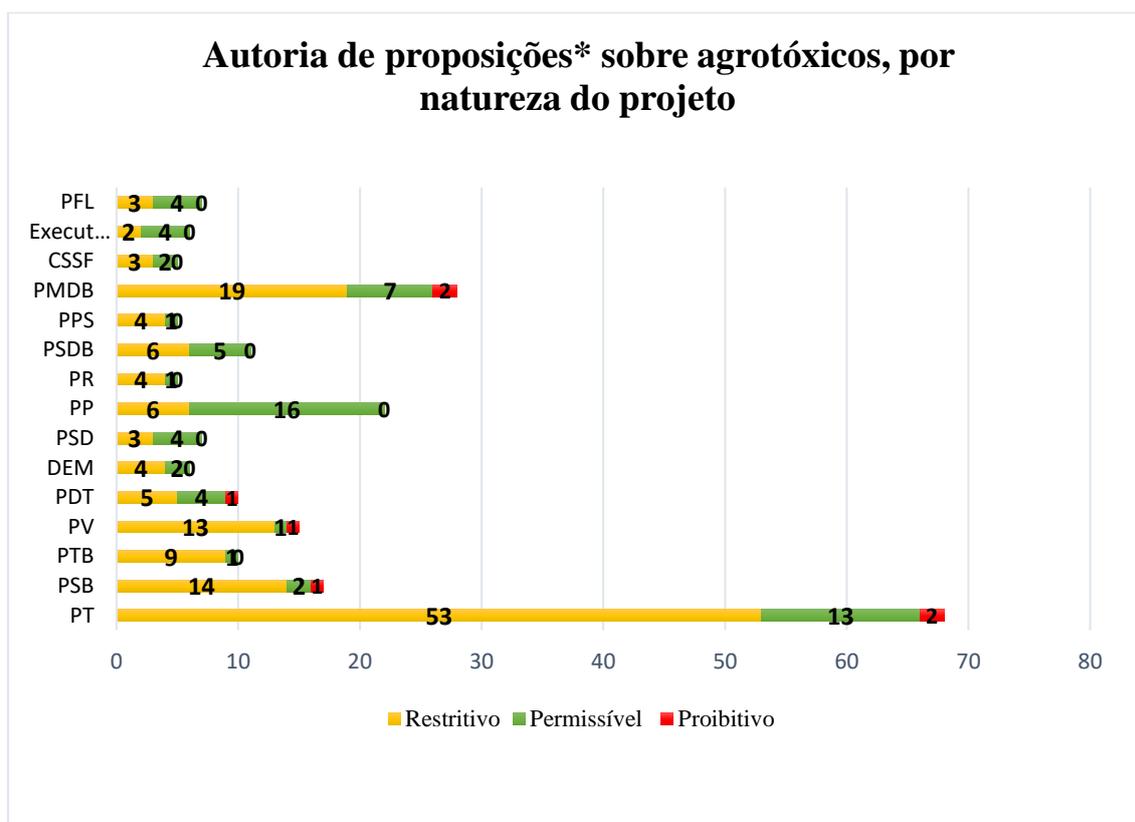
<b>Transformado em Norma Jurídica</b>				
<b>Projeto</b>	<b>Autoria</b>	<b>Temática</b>	<b>Natureza</b>	<b>Tempo de tramitação</b>
PL 3685/1977	Poder Executivo	Criminalização/penalidades	Restritivo	3 meses
PL 1924/1989	Poder Executivo	Registros e competências jurídicas	Permissível	3 meses
PL 4556/1989	Elias Murad/ PSDB	Propaganda e embalagem	Restritivo	8 anos
PL 1645/1996	Jonas Pinheiro/PFL	Propaganda e embalagem	Permissível	9 anos
PL 659/1999	Murilo Domingos/PTB	Agricultura familiar/orgânica	Restritivo	6 anos
MPV 69/2002	Poder Executivo	Defesa do consumidor	Permissível	4 meses
PDL 44/2003	Comissão De Relações Exteriores E De Defesa Nacional	Alimentos e substâncias	Restritivo	1 ano
MPV 183/2004	Mário Negromonte/PP	Iseções e incentivos fiscais	Permissível	4 meses
MPV 372/2007	Poder Executivo	Iseções e incentivos fiscais	Permissível	4 meses
PL 1068/2015	Padre João/PT	Saúde e direitos do trabalhador	Permissível	4 anos

Fonte: Dados disponíveis no site da Câmara dos Deputados. Elaborado pela autora, 2021.

Parlamentares de vinte e oito partidos<sup>73</sup> foram autores de proposições, além do Poder Executivo e três comissões parlamentares: a Comissão de Legislação Participativa, Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional e a Comissão de Seguridade Social e Família. O gráfico abaixo mostra a quantidade de proposições por natureza e origem (partido, executivo ou comissão):

<sup>73</sup> Os partidos foram: MDB, PCdoB, PDS,PDT, PFL, PL,PMDB,PMN,PP,PPB,PPS,PR,PRB,PROS,PSB,PSC,PSD,PSDB,PSL,PSOL,PT,PTB,PTN,PV,REPUBLICA NOS e SOLIDARIEDADE. Atualmente alguns desses partidos possuem outras siglas, no entanto, optamos por manter a sigla que o autor da proposição utilizava no momento da apresentação do projeto, esse foi o caso dos parlamentares dos seguintes partidos: o PFL, é atualmente o DEM; o PR, é atualmente o PL; o PTN, é atualmente o PODE; o PRB, é atualmente o Republicanos e o PPS, é atualmente o CIDADANIA.

**Gráfico 6** - Autoria de proposições classificadas por natureza

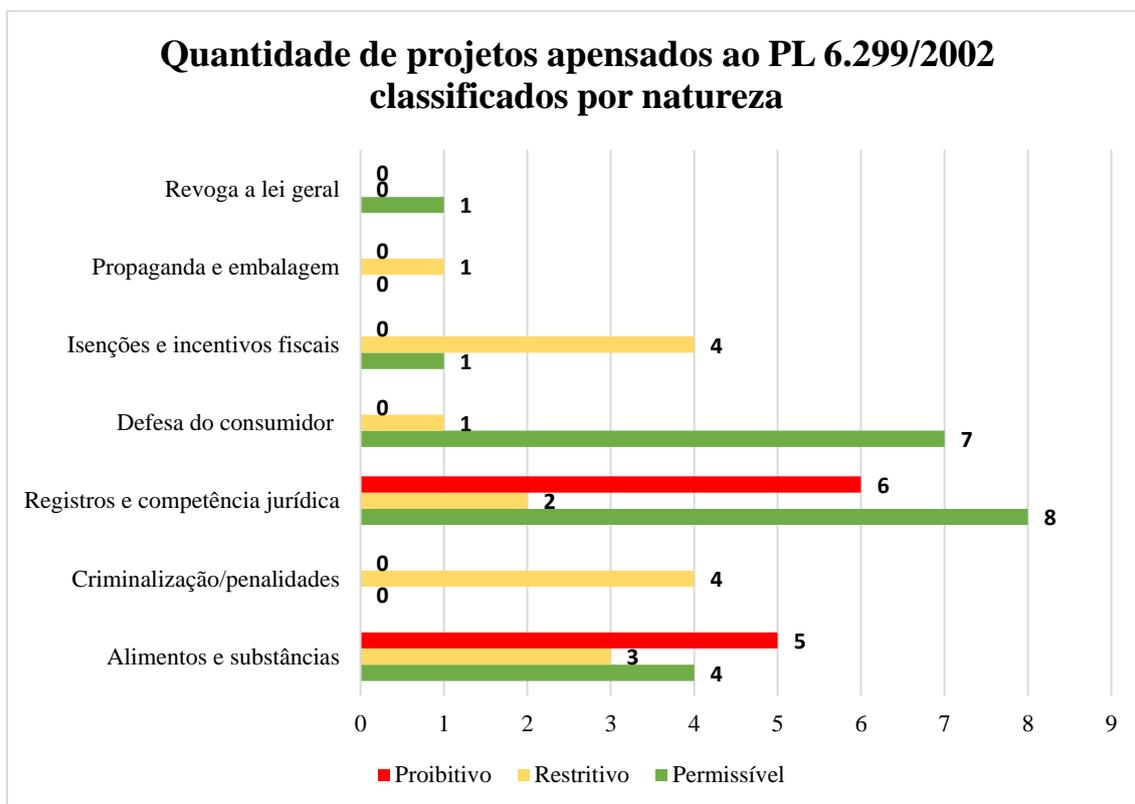


Fonte: dados disponíveis no site da Câmara dos Deputados. Elaborado pela autora, 2021.

\*Considerando a partir de 5 projetos.

Os partidos que mais propuseram restritivas foram PT (53) e PMDB (19, atual MDB) e o partido que mais propôs emendas permissíveis foi o PP (16). É importante destacar o papel das comissões parlamentares na apresentação de projetos, o PL do PNARA, por exemplo, foi uma proposta da sociedade civil e passou por elaboração conjunta na Comissão de Legislação Participativa. Esse projeto não possui outros apensados a ele, mas o chamado “PL do Veneno” teve quarenta e sete apensados em sua trajetória, como veremos no Gráfico a seguir:

**Gráfico 7 - Projetos apensados ao PL 6.299/2002**



Fonte: dados disponíveis no site da Câmara dos Deputados. Elaborado pela autora, 2021.

Entre as proposições acatadas pelo substitutivo final da Comissão Especial na Câmara: 12 são permissíveis e 4 são restritivas; entre as rejeitadas, 7 são permissíveis, 8 são restritivas e 10 são proibitivas; e 6 proposições foram apensadas após a aprovação do SBT em comissão. Os projetos permissivos acatados legislam principalmente sobre o processo de registro, criando registro especial para alguns produtos e um tempo limite para avaliação. A parlamentar que mais fez pedido de apensamento foi a Deputada Federal Tereza Cristina, presidente da Comissão Especial. No próximo capítulo vamos analisar de forma detalhada a tramitação dos Projetos de Lei.

## **5. A INFLUÊNCIA DE IDEIAS, ATORES E INSTITUIÇÕES NA TRAMITAÇÃO DOS PROJETOS DE LEI 6.299/2002 e 6.670/2016**

O objetivo deste capítulo é discutir, em profundidade, a tramitação de dois projetos de lei. O primeiro, o PL 6.299/2002, de autoria do Senador Blairo Maggi (SPART); o segundo, o PL 6.670/2016 de autoria da Comissão de Legislação Participativa. Os dois projetos trazem perspectivas distintas em relação ao tema e pretendem alterar a Política Nacional de Agrotóxicos (Lei 7.802/1989), discutida anteriormente. Ambos foram tratados em comissões permanentes, foram alvos de debates em comissões especiais e atualmente estão prontos para a pauta do plenário.

As observações empíricas preliminares que se tem sobre as recentes mudanças na Política Nacional de Agrotóxicos evidenciam que os grupos de interesse utilizam os mais diversos locais de política para promover uma imagem política específica, como exemplo temos a atuação de grupos de pressão na ANVISA e no Judiciário. No entanto, o Poder Legislativo, especificamente na questão dos agrotóxicos, tem se mostrado uma arena de equilíbrio, diferente de arenas políticas como as agências reguladoras e outros órgãos do Poder Executivo, que são arenas mais fechadas ou restritas a alguns grupos muito específicos. Tratando-se de grupos empresariais durante o processo de regulação da publicidade de alimentos, Baird conclui que “a estratégia de lobby dos grupos de interesse empresariais passa pela exploração incessante de todos os canais políticos possíveis” (2016, p.88).

Dessa forma, parte-se da hipótese de que durante a tramitação dos projetos em análise, as comissões se constituíram como um espaço não só de compartilhamento de informações e opiniões; possibilitaram, também, que determinados grupos construíssem uma ideia hegemônica sobre as políticas, por meio da disseminação de seus pacotes interpretativos e do controle sobre as participações, garantindo a existência e a manutenção de monopólios de política.

O argumento de Baumgartner e Jones (1991, p. 1045, tradução nossa) que orienta a elaboração da hipótese que pretendemos verificar neste capítulo é o seguinte:

Nossa abordagem trata os atores políticos como capazes de uma ação estratégica, empregando uma dupla estratégia. Por um lado, tentam controlar a imagem predominante do problema político através do uso da retórica, símbolos e análises políticas. Por outro lado, tentam alterar a lista de participantes envolvidos no tema, buscando o local mais favorável para a consideração de suas questões. Nesse processo, tanto as estruturas institucionais dentro das quais são feitas políticas (ver March e Olsen 1989)

quanto as estratégias individuais dos empreendedores políticos (ver RIKER 1986; KINGDON, 1984) desempenha papéis importantes<sup>74</sup>.

Para verificar sua pertinência, foram traçados três objetivos específicos: i) Mapear as comissões pelas quais os projetos tramitaram e seus respectivos participantes; para atingir esse objetivo, na primeira parte desde capítulo vamos analisar a tramitação dos projetos nas comissões da Câmara dos Deputados; ii) identificar a participação de parlamentares na tomada de posição nos espaços de política e para isso analisaremos a atuação de deputados durante a discussão das matérias; iii) identificar e sistematizar os pacotes interpretativos utilizados por empreendedores políticos; para atingir esse objetivo na segunda parte do capítulo faremos a análise das audiências públicas internas e seminários externos.

### 5.1. COMISSÕES PARLAMENTARES: LOCAIS DE POLÍTICA PARA CONFRONTAR IDEIAS E PRODUZIR REGRAS

No pós-1988, o Poder Legislativo se constituiu como uma arena política cada vez mais aberta para a pluralidade de debates e visões no momento do enquadramento e decisão sobre políticas públicas. Apesar dos recentes retrocessos em relação ao Regimento Interno das duas casas, que limitam a participação de pequenos partidos nos momentos de discussão e tomada de decisão, a divisão dos trabalhos em comissões, grupos e a realização de espaços de debate com o envolvimento de diversos setores da sociedade possibilitam que o momento de tramitação de um projeto seja marcado por diferentes perspectivas em relação ao tema em questão.

As comissões parlamentares são previstas pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados, e são divididas em Comissões Permanentes, Temporárias e Mistas. Atualmente, estão em funcionamento 23 comissões especiais, 17 comissões externas e 25 permanentes<sup>75</sup>. Desde a promulgação da Constituição Federal as comissões ganharam poder conclusivo, o que significa que além de apreciar a matéria, a comissão tem o poder de decidir sobre ela, sem a

---

<sup>74</sup>Our approach treats political actors as capable of strategic action by employing a dual strategy. On the one hand, they try to control the prevailing image of the policy problem through the use of rhetoric, symbols, and policy analysis. On the other hand, they try to alter the roster of participants who are involved in the issue by seeking out the most favorable venue for the consideration of their issues. In this process, both the institutional structures within which policies are made (see March and Olsen 1989) and the individual strategies of policy entrepreneurs (see Riker 1986; Kingdon 1984) play important roles.

<sup>75</sup> Acesso em 02/09/2020.

necessidade de consulta ao Plenário. Essa prerrogativa faz com que as vagas nas comissões sejam ambicionadas, visto que há possibilidade de efetiva intervenção em proposições de grande significância coletiva. Segundo Ricci e Lemos (2004),

Ao constituírem-se em grupos menores do que o plenário, as comissões favorecem a participação de grupos organizados, facilitam o trabalho de coleta e distribuição de informações, diminuem os custos de decisão, abrem espaço para a participação mais ativa das minorias, propiciam ambiente de negociação e consenso e permitem que os representantes possam atingir seus objetivos – sejam eles a realização de determinada política pública, a vocalização de grupos de interesse, sejam sua própria reeleição (2004, p. 1).

O poder das comissões está relacionado com a ressignificação do papel do Poder Legislativo no sistema político brasileiro, fruto do processo de redemocratização da década 1980, quando ocorrem mudanças nas relações entre Estado e sociedade. Almeida (2015, p. 98-99) destaca três aspectos dessa mudança: primeiro, o fortalecimento da democracia eleitoral e a pluralização partidária; segundo, a pluralização de grupos de interesse nos espaços de representação; por fim, a criação de formalização de canais de negociação entre Estado e sociedade, deslocados do centro de decisão política congressional.

As comissões parlamentares e as audiências públicas realizadas no âmbito das comissões especiais são locais de política que possibilitam a participação de diversos setores da sociedade, que tem a oportunidade de intervir e influenciar no processo de construção de políticas públicas. Dessa forma, as comissões passam a ser vistas como um espaço privilegiado para o desenvolvimento do debate público, por meio da realização de seminários, consultas públicas e audiências<sup>76</sup>. De acordo com Souza:

O objetivo maior das audiências é incentivar os participantes na busca de soluções para problemas públicos. Podem servir como forma de coleta de informações ou provas (depoimentos, pareceres de especialistas, documentos etc.) sobre determinados fatos. Também são realizadas na definição de políticas públicas; bem como para elaboração de projetos de lei; e na realização de empreendimentos que podem gerar impactos à cidade, à vida das pessoas e ao meio ambiente. Além disso, as audiências também podem ser feitas depois da implantação de políticas, para discussão e avaliação de seus resultados e impactos (2018, p. 52).

A participação da sociedade civil nesse ambiente de debate é assegurada pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Capítulo “IV – Comissões”, art. 24). Dessa

---

<sup>76</sup>A realização desses eventos está prevista em normas de nível nacional, asseguradas pela Constituição Federal de 1988, bem como em nível subnacional e, a depender da demanda, podem ser recursos utilizados por conselhos, agências reguladoras, ministérios e demais órgãos que busquem tomar decisões com base em processos colaborativos.

forma, esses espaços constituem-se como uma oportunidade para empreendedores políticos que queiram manifestar suas posições, fornecer informações, entregar materiais a *policy-makers*, conhecer posições opositoras e reconhecer aliados para suas pautas. Assim, as audiências também são vistas como mecanismos para lidar com o problema informacional instaurado no legislativo, dado que os parlamentares carecem de incentivos institucionais para a produção de informação (SANTOS; ALMEIDA, 2005).

A literatura sobre a prática de *lobbies* no Brasil tem realizado esforços para identificar as ações de grupos em locais de política e arenas decisórias, seja no legislativo, em agências reguladoras ou ministérios, e a participação desses grupos no processo de formulação de políticas públicas tem contribuído para a produção de políticas no interior das comissões. Estudos têm revelado uma pluralidade de grupos, com poderes de organização assimétricos, representantes de pautas do setor empresarial, do setor público ou de seguimentos ligados a atividades laborais (SANTOS, 2014; 2017).

Santos et al (2017), aplicaram um questionário para conhecer o perfil dos lobistas que faziam parte das organizações cadastradas na Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados, sessenta e cinco entidades responderam. Sobre participação em audiências e em reuniões das comissões, o estudo identificou que grupos de empresários, de trabalhadores e de representantes do setor público participam frequentemente das reuniões das comissões e em audiências públicas realizadas pelas comissões especiais, como mostra a tabela 1:

**Tabela 1** – Participação de Grupos em Comissões e em Audiências Públicas Ações de *lobbying*

<b>Ação</b>	<b>Frequência</b>	<b>Empresários</b>	<b>Trabalhadores</b>	<b>Setor público</b>
<b>Acompanhamento de reuniões das comissões</b>	Nunca/raramente	5,9	6,7	3,6
	Moderada/muita/sempre	94,1	93,3	96,4
	<b>Total</b>	<b>100,0 (17)</b>	<b>100,0 (15)</b>	<b>100,0 (28)</b>
<b>Participação em audiências públicas</b>	Nunca/raramente	23,5	0,0	10,7
	Moderada/muita/sempre	76,5	100,0	89,3
	<b>Total</b>	<b>100,0 (17)</b>	<b>100,0 (15)</b>	<b>100,0 (28)</b>

Fonte: Santos et al (2017). Disponível em: [Repositório do Conhecimento do Ipea: Lobbying no Brasil: profissionalização, estratégias e influência](#). Acesso: 16/08/2021.

Os resultados encontrados no estudo de Santos e outros autores (2017) corroboram os as pesquisas realizadas anteriormente por Zampieri (2013), Santos (2014a) e Cesário (2016):

Essas atividades confirmam a ideia de autores como Zampieri (2013) e Santos (2014a), segundo os quais as comissões são locais para onde se dirige grande parte do trabalho de pressão dos grupos de interesse, em função das relevantes decisões tomadas nessas instâncias. Confirmam, também, o argumento de

Cesário (2016), para quem as audiências públicas são espaços altamente importantes, nos quais interagem e se articulam os mais variados interesses da sociedade e do governo (Santos et al, 2017, p. 35).

A pesquisa de Cesário sobre a atuação de grupos de pressão no interior do poder legislativo mostrou que, em 2011 e 2012, foram registradas 2.092 ações de *Lobby* no Congresso Nacional, com a efetiva atuação de numerosos e diferentes grupos de interesses (975 grupos). Para o autor, existe no Brasil um padrão de participação dos grupos de interesse, em termos quantitativos, similar ao que ocorre nas democracias mais consolidadas (CESÁRIO, 2006). A pesquisa de Santos et al (2017) também mostrou um nível elevado de profissionalização das atividades de *lobby* no Brasil, mesmo reconhecendo que o empresariado possui superioridade em termos de recursos financeiros, humanos e organizacionais.

Assim, seguindo a orientação metodológica de Furlong (1997; 2005) que indica as audiências como um dos mecanismos de relacionamento entre grupos e atores-chave do processo político, Cabral (2007) ressalta que para que essa participação aconteça existe um custo alto para os grupos, em investimento para a produção de material, capacitação de especialistas para o conhecimento, não só da temática em jogo, mas também das regras do poder legislativo:

(...) participar em audiências públicas, em conselhos, a exemplo do CONAMA, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, do CDES e do CNDI, além de fazer lobby no Congresso, requer acúmulo de conhecimento técnico e de procedimentos do funcionamento das instâncias políticas, além de habilidade para influenciar atores políticos estratégicos nas decisões políticas. Em outros termos, requer expertise em temas específicos e muitas vezes complexos. Conforme sugeriu Wright (1996 apud FURLONG; KERWIN, 2005), organizações empresariais fazem mais lobbies nas agências do Executivo, do que outras organizações, graças à sua superior expertise em questões legais e administrativas (2007, p.257).

A citação acima chama atenção para a questão dos recursos disponíveis aos grupos que tentam influenciar nos processos de produção de políticas públicas, Organizações empresariais, por exemplo, que possuem uma estrutura institucionalizada, tendem a ter mais facilidade para investir nesse tipo de ação, já que essa dinâmica impõe custos, principalmente financeiros. Compreender a organização interna dos grupos para ação coletiva, capacidade de mobilização de recursos e os efeitos da relação com outros grupos no espaço institucional é parte da agenda de pesquisa sobre grupos de interesse, mesmo que de forma mais tímida.

O histórico corporativista do sistema de representação no Brasil, instituído em 1930 e vigente até hoje, compõe o sistema híbrido que se desenvolveu a partir da década de 1980, que agrega nos espaços de política grupos diversos, não se restringindo mais aquele padrão – trabalhadores e empresários (SILVA, 2019).

Segundo Diniz e Boschi (1999), as práticas de *lobbies* não são instrumentos de representação de interesses apenas de grupos privados. Outros grupos de interesse, especialmente os do setor público, como: de universidades, de empresas estatais e das próprias instâncias governamentais, buscam por meio de lobistas influenciar a tramitação de uma proposição, aprovar ou vetar uma lei ou ainda, articular alianças com outras esferas de poder do sistema político. No entanto, ainda que seja uma prática comum, os grupos, representantes de segmentos variados da sociedade, não possuem as mesmas capacidades de mobilização para atuação política, principalmente quando tais capacidades dependem da disponibilidade de recursos financeiros. Assim, os grupos que defendem “interesses especiais”, a exemplo daqueles que atuam em defesa de interesses econômicos específicos, geralmente apresentam um grau maior de institucionalização, maior participação e sucesso na atividade de pressão.

O protagonismo das comissões no processo legislativo tem sido objeto de várias pesquisas na ciência política, a exemplo dos trabalhos de Ricci e Lemos (2004), Freitas (2016) e Costa (2018) que estudam a organização do processo legislativo e demonstram que as comissões ganham significativa importância no processo de tramitação das proposições. De acordo com esses estudos, nas Comissões as temáticas são trabalhadas de forma mais centralizada por parlamentares que, geralmente, possuem interesse e *expertise* em relação a temas específicos e dessa forma, acrescentam conteúdo, por meio dos substitutivos e emendas; como também vocalizam suas preferências por meio dos pareceres, que são apresentados pelos relatores.

Tais estudos contrariam a antiga perspectiva que se tinha sobre o poder do legislativo e o papel das comissões no presidencialismo de coalizão, tidas como fracas diante do padrão centralizado dos trabalhos legislativos, da preponderância legislativa do poder executivo, em especial no uso da prerrogativa de pedido de urgência (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998).

Freitas (2016) demonstra em seus estudos que tais condições não alteram substancialmente a tramitação das proposições e, também, não impedem que o legislativo molde os projetos de acordo com seus interesses. Ou seja, que a despeito das prerrogativas do Executivo, o poder para influenciar na formulação de políticas públicas está assegurado ao

poder legislativo e, para, além disso, o espaço das comissões pode ser considerado um *locus* democrático e privilegiado para essas ações, principalmente por seguir as regras de proporcionalidade, abrindo um espaço que as minorias não teriam no âmbito do plenário. Conforme Andréa Freitas argumenta:

No Brasil as comissões possuem fortes poderes positivos. As comissões, enquanto corpo coletivo, podem pedir urgência para seus projetos, podem emendar projetos em plenário mesmo quando o que for ser votado seja sua redação final, podem propor projetos, emendas ao orçamento, entre outras tantas atribuições e prerrogativas (2016, p. 79).

Em consonância com esta discussão os dados do Quadro 12, a seguir, mostram como os atores políticos se posicionam em relação às proposições legislativas. O que podemos observar é que todos buscam influenciar, com destaque para os parlamentares que compõe as comissões e para o relator: um ator político relevante no âmbito das comissões, que é responsável por coordenar os trabalhos no interior da comissão e responde por mais de 80% das alterações em projetos.

**Quadro 12** - Alterações nos projetos por tipologia e ator político (1988/2010)

Tipo do projeto	Líderes	Parlamentar	Relator	Total
MPV	0,3	13,4	86,3	100,0 (5515)
PL	0,0	21,1	78,9	100,0 (2616)
PLP	0,0	19,9	80,1	100,0 (1852)
<b>Total</b>	<b>0,2 (17)</b>	<b>16,6 (1659)</b>	<b>83,2 (8307)</b>	<b>100,0 (9983)</b>

Fonte: Reproduzido do trabalho de Andréa Freitas (2016, p. 82). No original “Tabela 9 – Porcentagem de dispositivos por ator e projeto”.

Importa ressaltar que o cargo de relatoria geralmente é ocupado por um empreendedor político que acumula informações importantes e privilegiadas; é um articulador que propõe além de emendas aos substitutivos, elabora o parecer sobre a proposição para apreciação da comissão. O relator pode ser considerado um importante canal de comunicação com os grupos de pressão que atuam durante os processos legislativos. Outra questão importante é a conexão de relatores com líderes partidários que, embora não possuam influência direta sobre as modificações feitas nas proposições, tem o importante papel de indicação do relator e na definição da agenda decisória por intermédio do mecanismo de instituição da “tramitação urgente”, assim se constituem como articuladores relevantes. Dessa forma, levando em consideração o ambiente centralizado e disciplinado em torno dos partidos políticos, os cargos de relatoria e presidência da comissão se tornam a ponte, entre a comissão e o plenário (FIGUEIREDO; LIMONGE, 1999).

No caso de políticas regulatórias, o conflito entre os participantes do processo de enquadramento torna-se mais claro devido à natureza da política, pois elas geralmente visam limitar atividades econômicas com a distribuição evidente de custos entre os atores envolvidos na questão. Assim, a quantidade de grupos em torno da *issue* e o grau da intensidade do conflito serão determinados pela própria política (LOWI, 1964). A concentração de custos e benefícios colabora, em parte, para gerar incentivos à mobilização e assim, grupos menores com benefícios concentrados e custos dispersos tendem a ter mais facilidade para garantir a ação coletiva (MOARES, 2019).

Durante a realização das audiências públicas, narrativas são construídas em defesa de uma perspectiva para uma determinada política pública. Essas narrativas, apesar de conterem apelos emotivos e *expertise* técnica sobre determinado tema, demonstram a preocupação de diferentes setores com a divisão de custos e benefícios. Assim, é possível notar o esforço de empreendedores políticos, sejam eles representantes de grupos de interesse, eleitos ou não eleitos, ou seja, parlamentares e lobistas, para enquadrar a política de acordo com a sua visão de mundo. Esse processo foi denominado por William Riker (1986) como “*heresthetics*” (termo original) que significa “arte e a ciência da manipulação política”; para Baumgartner et al (2009) os atores políticos buscam “estruturar o mundo” de forma que seja mais favorável para eles, de acordo com suas preferências.

Em estudo sobre mudanças da imagem da política nuclear nos EUA, de Baumgartner e Jones (1991), a partir de uma seleção aleatória de 98 políticas que tramitaram no Congresso Norte Americano, foram adotadas três categorias para classificação do status das políticas: enquadramento estável, reenquadramento parcial ou reenquadramento completo. Os resultados mostraram um cenário de estabilidade entre as políticas, visto que apenas quatro questões sofreram algum grau de reenquadramento<sup>77</sup>. No entanto, Baumgartner et al fazem uma ponderação:

---

<sup>77</sup> Um caso de reenquadramento parcial é relatado pelos autores: “No final do governo Clinton, quando o Serviço Florestal emitiu regulamentos proibindo a construção de estradas nas florestas nacionais. Os defensores da proibição argumentaram que a degradação ambiental que vinha das estradas e a falta de recursos para manter as estradas existentes ditavam a parada para a construção de estradas adicionais. Os opositores da indústria madeireira estavam preocupados em limitar o acesso à exploração madeireira. Depois que assumiu o cargo, a administração Bush se defrontou com um conjunto de regulamentos que não gostava, mas a lei o impedia de simplesmente jogar fora as regras de Clinton. Em vez disso, os funcionários da administração Bush criaram uma política que oferecia controle local, para que os funcionários de cada local pudessem determinar o que era melhor naquele local. Os quadros concorrentes não foram deixados de lado, mas essa perspectiva de controle local foi adicionada com sucesso à mistura pela administração (BAUMGARTNER et al, 2009, p. 176, tradução nossa)

Defensores do *status quo* geralmente ganham em Washington. Os quadros de políticas não são revisados e redefinidos sem querer (...), mas alguns dos resultados mais importantes do nosso estudo de lobby têm a ver com o fato de que as disputas de políticas públicas estão quase sempre relacionadas às políticas públicas existentes e que os esforços para mudar uma orientação política existente geralmente falham. Por outro lado, **quando as políticas mudam, muitas vezes acabam com décadas de formas estabelecidas de fazer as coisas, de modo que essas mudanças podem ter enormes impactos sobre as pessoas diretamente afetadas por elas.** Não é à toa que o lobby é uma indústria multibilionária; os riscos e oportunidades associados com a mudança de política são grandes, mesmo que as probabilidades sejam baixas (2009, p.239).

A partir da visão dos autores exposta acima sobre mudanças em políticas, interpreta-se que questões relativas à regulação de agrotóxicos, dada a sua transversalidade temática, aglutina no ambiente legislativo atores políticos e econômicos com preferências distantes e por vezes, defendendo mudanças significativas que se aprovadas, preveem grandes impactos sobre os outros grupos interessados. Afinal devem combinar a aplicação de conhecimentos: agrônômicos, que possibilitem o desenvolvimento e incorporação de novas tecnologias; econômicos, que garantam o bom desempenho da produção e altas taxas de lucro; ambientais e de saúde, com parâmetros seguros para a utilização das substâncias químicas, protegendo trabalhadores, consumidores e o meio ambiente de seus efeitos adversos (PELEAZ; SILVA; ARAÚJO, 2012).

Pesquisas já realizadas identificaram a existência de grupos de pressão no poder legislativo, em busca de desconstruir o conteúdo restritivo da Lei dos Agrotóxicos; uma forte atuação de grupos que representam grandes empresas do ramo da indústria química, que atuam nas arenas decisórias para suavizar ou esvaziar a agenda ambiental e flexibilizar marcos regulatórios como o dos agrotóxicos. Por outro lado, grupos e empreendedores ambientalistas, defendendo maior rigurosidade para o marco regulatório (FRANCO; PELEAZ, 2016, p.227). No próximo tópico, vamos descrever e analisar os projetos de lei que representam tais posicionamentos.

#### **5.1.1 O Projeto de Lei 6.299/2002 – “Regula Defensivos Fitossanitários”**

O Projeto de Lei 6.299/2002, atualmente sendo discutido na Câmara dos Deputados, teve origem no Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 526/1999, de autoria do Senador Blairo Maggi, do Partido Progressista (PP). Na sua casa de origem, o Senado Federal, o PLS nº 526/1999 foi distribuído à Comissão de Assuntos Sociais (CAS) com atribuição para decisão terminativa e, mais tarde, a esse mesmo projeto foi apensado o PLS nº 538/1999 por razão do requerimento nº 635/1999, de autoria do Senador Osmar Dias. Os dois projetos objetivavam

promover alterações na Lei 7.802/1989, que dispõe sobre a cadeia de agrotóxicos, em nível nacional.

Em 20 de junho de 2001 os projetos nº 526 e 538 de 1999 foram aprovados e prejudicados<sup>78</sup> respectivamente, nos termos do parecer substitutivo (SBT) dado pelo relator Senador Jonas Pinheiro ao projeto aprovado. De acordo com o relator, o PLS nº 526, em seu art. 1º, acrescenta parágrafo ao art. 3º da Lei nº 7.802, de 1989, concedendo permissão para registro prévio à princípio ativo de agrotóxicos que possuam similaridades químicas e físicas com outras substâncias já autorizadas e comercializadas no mercado internacional, dado que a Lei 7.802/1989 determina em seu art. 3º que:

Os agrotóxicos, seus componentes e afins, de acordo com definição do art. 2º desta Lei, só poderão ser produzidos, exportados, importados, comercializados e utilizados, se previamente registrados em órgão federal, de acordo com as diretrizes e exigências dos órgãos federais responsáveis pelos setores da saúde, do meio ambiente e da agricultura.

Posteriormente, o substitutivo do relator aprovado na CAS sofreu uma pequena alteração em virtude da emenda apresentada pela Senadora Marina Silva em agosto de 2001, que foi parcialmente acatada pelo relator. Na alteração a senadora buscou dar nova redação, acrescentando ao § 7º do art. 1º do substituto proposto o texto “§ 7º (...) *físicas e químicas, assegurando-se os aspectos qualitativos e quantitativos dos produtos, seus componentes, substâncias inertes e outras*”, justificando que a emenda visa:

(...) assegurar uma similaridade substantiva, de fato, entre produtos, de maneira a proteger o produtor rural dos riscos da aplicação destes produtos, de acordo com os princípios de organismos internacionais, como a FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação) e a OMS (Organização Mundial da Saúde), que orientam procedimentos de similaridade *stricto sensu*.

Sobre a mudança proposta por Marina Silva, o relator declarou que “*a redação proposta poderia ser interpretada de forma a inibir a produção de agrotóxicos de caráter similar, por exigir similaridade absoluta, inclusive no material inerte*”. Assim, a redação final dada ao dispositivo em questão buscou incorporar a preocupação com a qualidade e segurança para utilização dos produtos, sem impedir o registro de novos produtos por similaridade, a base legal utilizada para tratar dos registros por similaridade foi a Lei nº 9.787, de 10 de fevereiro de 1999, que estabelece regulação sobre medicamentos genéricos.

---

<sup>78</sup>A “prejudicialidade” de um projeto é prevista pelo Cap. XI do RICD. Segue justificativa dada pelo relator Jonas Pinheiro: “Assim, recomendamos a declaração de prejudicialidade do PLS nº 538, de 1999, por se encontrar prejudicado por deliberação recente, e a aprovação do PLS nº 526, de 1999”. Disponível em: [PLS 526/1999 - Senado Federal](#). Acesso em: 16/12/2021.

O texto final proposto ao dispositivo do PLS nº 526 foi:

SUBEMENDA Nº

Dê-se ao § 7º do art. 3º da Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1999, na forma do art. 1º do PLS nº 526 (substitutivo), de 1999, a seguinte redação:

Art.1º.....  
.....

“Art.3º.....  
.....

§ 7º O **registro prévio** a que se refere o caput será o do princípio ativo, reconhecida a similaridade quando se tratar de produto substancialmente equivalente com suas **características físicas, químicas e toxicológicas.**”  
(NR)<sup>79</sup>

Em sua justificativa, o senador Blairo Maggi ressalta um aspecto frequentemente utilizado pelo mercado, que diz respeito à morosidade dos processos de registro para novas substâncias. E assim, o projeto em sua forma original tinha como objetivo:

(...) garantir, por meio de lei, que o registro dos agrotóxicos no órgão federal, bem como o de seus componentes e afins, seja feito pelo do seu princípio ativo e não pelo do seu nome comercial (marca do produto), reconhecendo-se, ainda, o princípio da similaridade, quando se tratar de produto substancialmente equivalente em suas características físicas e químicas. Dessa maneira, com o disposto neste projeto de lei, ficará assegurada, ao se tratar de similares, a possibilidade de simplificar o processo de registro dos produtos fitossanitários que já estejam sendo comercializados em outros países, e, por via de consequência, a possibilidade de que esses produtos sejam comercializados no nosso país com preços mais baixos<sup>80</sup>.

No momento da reformulação do PLS, o relator Jonas Pinheiro considerou em sua análise que:

A utilização e a comercialização de agrotóxicos no país vêm apresentando uma tendência contínua de crescimento, passando o valor das vendas de US\$1 bilhão, em 1992, para US\$1,7bilhões, em 1996, e US\$1,86 bilhões em 1997.

As despesas com agrotóxicos na composição dos custos de produção também aumentaram, ao longo dos anos. O PLS nº 526, de 1999, busca reduzir esses custos, eliminando procedimentos burocráticos que acabam por onerar o próprio produtor rural.

O argumento utilizado por esses empreendedores políticos acima expõe um viés economicista de preocupação com o desempenho do país no mercado de defensivos e com a

---

<sup>79</sup>[PLS 526/1999 - Senado Federal](#)

<sup>80</sup>[Diário do Senado Federal nº 131 de 1999 - Diários - Atividade Legislativa - Senado Federal.](#)

performance para produção agrícola, assim, a solução dada pelos atores é o processo de desburocratização, para reduzir os custos de produção e comercialização gerados pelo tempo para registro dos agrotóxicos.

Assim, o PLS nº 526/1999 chega em 2002 na Câmara dos Deputados (CD) com um caráter de flexibilização da legislação vigente, buscando maiores incentivos para a produção em larga escala e menores custos e burocracia para a utilização de pacotes tecnológicos baseados na produção, comercialização e uso de agrotóxicos. Na CD o Projeto de Lei recebeu a numeração 6.299/2002 e foi apensado ao Projeto de Lei 2495/2000<sup>81</sup> de autoria do Deputado Federal Fernando Coruja (PDT/SC) que também visava promover alteração à Lei Geral; assim, ambos foram distribuídos inicialmente às Comissões: Comissão de Defesa do Consumidor (CDC); Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF); Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR); Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Em 2004, em razão do ofício nº 01/04 da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), foi feito novo despacho pela Mesa Diretora, encaminhando o projeto para as seguintes comissões: Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania; Comissão de Seguridade Social e Família e Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, para apreciação conclusiva.

**Quadro 13** - Histórico do PL 6.299/2002 em Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados

Ano	Comissão	Parecer	Relator	Partido	Perfil socioeconômico
2004	CMADS	Aprovação	Givaldo Carimbão	Movimento Democrático Brasileiro(MDB)	Comerciante
2006	CMADS	Aprovação	Paulo Baltazar	Partido Socialista Brasileiro (PSB)	Professor; Bancário; médico
2006	CSSF	Encaminhar à Comissão de Seguridade Social e Família	Dr. Benedito Dias	Partido Progressista (PP)/ Presidente da CSSF	Empresário; médico
2006	CSSF	Aprovação	Dr. Francisco Gonçalves	Cidadania	Médico; Professor

<sup>81</sup> O objetivo principal deste projeto era facilitar o registro e comercialização de produtos genéricos no Brasil, ou seja, aqueles em que o princípio ativo possui similaridades com outros já permitidos no mercado. A justificativa utilizada pelo autor é que os custos e morosidade para registros de agrotóxicos poderiam ser evitados no caso de produtos genéricos, promovendo maior competitividade e participação no mercado para empresas de menor porte. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD03MAR2000.pdf#page=84>. Acesso em: 10/08/2021.

2006	CSSF	Rejeição	Dr. Francisco Gonçalves	Cidadania	Médico; Professor
2007	Mesa Diretora	Desarquivamento	Fernando Coruja	Partido Democrático Trabalhista (PDT)	Médico; professor
2007	CAPADR	Aprovação	Roberto Balestra	Partido Progressista (PP) *Membro da FPA	Advogado; Empresário; agropecuário
2011	CCJC	Aprovação	Moreira Mendes	Partido Social Democrático (PSD)/ *Membro da FPA	Advogado; Agropecuário; Empresário
2015	CCJC	Aprovação	Félix Mendonça Júnior	Partido Democrático Trabalhista *Membro da FPA	Administrador
2016	Mesa diretora	Cria Comissão Especial	Luiz Nishimori	Partido Liberal/ *Membro da FPA	Comerciário; Agricultor

Fonte: Dados disponíveis no site da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pls-526-1999>. Acesso em: 10/08/2021. Elaborado pela autora com base nos dados disponíveis no site oficial do Congresso Nacional.

Importa destacar que o autor do atual projeto principal, o Senador Blairo Maggi (PP), é integrante do Grupo Maggi, que representa grandes produtores e exportadores de soja; é conhecido como “Rei da Soja” e é um dos empresários mais ricos do ramo do agronegócio, tendo entrado para a lista da Forbes, em 2015, com um patrimônio estimado em US\$1,2 bilhão. Além disso, Maggi foi Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento durante o governo do ex-Presidente Michael Temer e é membro da Frente Parlamentar Mista da Agropecuária (FPA). Não resta dúvida, portanto, em relação aos interesses, preferências e ideias do autor do projeto quanto ao grau de flexibilização da regulação dos agrotóxicos.

A batalha pela construção e aprovação de um parecer favorável ao teor inicial do projeto, até a criação da comissão especial, foi travada por outros membros da FPA, identificados no Quadro 13, acima, e que posteriormente também tiveram participação ativa na Comissão Especial (CE).

A apreciação do PL 6.299/2002 em CE se deu pelo seu apensamento a um projeto que já estava sendo tratado em Comissão Especial e assim, este passou a configurar como objeto principal de uma Comissão Especial que havia sido criada para apreciar o PL nº 3200/2015, de autoria do Deputado Federal Covatti Filho (PP). Visando revogar as leis nº 7.802/1989 e 9.974/2000, tal projeto versava sobre aspectos mais completos da lei, com a seguinte ementa:

dispõe sobre a Política Nacional de Defensivos Fitossanitários e de Produtos de Controle Ambiental, seus Componentes e Afins, bem como sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a

utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de defensivos fitossanitários e de produtos de controle ambiental, seus componentes e afins, e dá outras providências.

O Quadro 14, a seguir, sintetiza os principais pontos propostas pelo PL para modificar a regulação existente.

**Quadro 14** - Mudanças propostas pelo PL 3.200/2015 à Lei 7.802/1989

Questões	Principais Pontos de Mudança	
	LEI 7.802/1989	PL 3.200/2015
<b>Nomenclatura</b>	<p>Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:</p> <p>I - Agrotóxicos e afins:</p> <p>a) os produtos e os agentes de processos físicos, químicos ou biológicos, destinados ao uso nos setores de produção, no armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, nas pastagens, na proteção de florestas, nativas ou implantadas, e de outros ecossistemas e também de ambientes urbanos, hídricos e industriais, cuja finalidade seja alterar a composição da flora ou da fauna, a fim de preservá-las da ação danosa de seres vivos considerados nocivos;</p> <p>b) substâncias e produtos, empregados como desfolhantes, dessecantes, estimuladores e inibidores de crescimento;</p> <p>II - Componentes: os princípios ativos, os produtos técnicos, suas matérias-primas, os ingredientes inertes e aditivos usados na fabricação de agrotóxicos e afins.</p>	<p>Art. 5º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:</p> <p>XXXIV – produto defensivo fitossanitário – produto e agente de processos físicos, químicos ou biológicos, destinado ao uso nos setores de produção, no armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, nas pastagens, na proteção de florestas plantadas cuja finalidade seja alterar a composição da flora ou da fauna, a fim de preservá-las da ação danosa de seres vivos considerados nocivos;</p>
<b>Poder Decisório</b>	<p>Art. 3º Os agrotóxicos, seus componentes e afins, de acordo com definição do art. 2º desta Lei, só poderão ser produzidos, exportados, importados, comercializados e utilizados, se previamente registrados em órgão federal, de acordo com as diretrizes e exigências dos órgãos federais responsáveis pelos setores da saúde, do meio ambiente e da agricultura.</p>	<p>Art. 6º Fica autorizada a criação, no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, a Comissão Técnica Nacional de Fitossanitários – CTNFitto, instância colegiada multidisciplinar de caráter consultivo e deliberativo, com a finalidade de apresentar pareceres técnicos conclusivos aos pedidos de avaliação de novos produtos defensivos fitossanitários, de controle ambiental, seus produtos técnicos e afins.</p>
<b>Participação de entes subnacionais</b>	<p>Art. 10. Compete aos Estados e ao Distrito Federal, nos termos dos arts. 23 e 24 da Constituição Federal, legislar sobre o uso, a produção, o consumo, o comércio e o armazenamento dos agrotóxicos, seus componentes e afins, bem como fiscalizar o uso, o consumo, o comércio, o armazenamento e o transporte interno.</p> <p>Art. 11. Cabe ao Município legislar supletivamente sobre o uso e o armazenamento dos agrotóxicos, seus componentes e afins.</p> <p>Art. 12. A União, através dos órgãos competentes, prestará o apoio necessário às ações de controle e fiscalização, à Unidade da Federação que não dispuser dos meios necessários.</p>	<p>Art. 26. Compete aos Estados e ao Distrito Federal, nos termos dos artigos 23 e 24 da Constituição Federal, legislar supletivamente sobre o uso, o comércio e o armazenamento de produtos defensivos fitossanitários e de controle ambiental, seus componentes e afins, bem como fiscalizar o uso, o armazenamento e o transporte interno.</p> <p>§ 1º. Os Estados e o Distrito Federal poderão criar um cadastro dos produtos defensivos fitossanitários e de controle ambiental e afins com a finalidade de auxiliar no exercício da fiscalização.</p> <p>§ 2º. Os Estados e o Distrito Federal não poderão restringir o alcance do registro</p>

		<p>federal, a menos que seja para atender uma particularidade regional devidamente justificada.</p> <p>Art. 27. Cabe ao Município legislar supletivamente sobre o uso e o armazenamento dos produtos defensivos fitossanitários e de controle ambiental, e afins. Parágrafo único. Os Municípios não poderão restringir o alcance do registro federal, a menos que seja para atender uma particularidade local devidamente justificada.</p>
<b>Flexibilização do uso em caso de proibição</b>	<p>§ 6º Fica proibido o registro de agrotóxicos, seus componentes e afins:</p> <p>a) para os quais o Brasil não disponha de métodos para desativação de seus componentes, de modo a impedir que os seus resíduos remanescentes provoquem riscos ao meio ambiente e à saúde pública;</p> <p>b) para os quais não haja antídoto ou tratamento eficaz no Brasil;</p> <p>c) que revelem características teratogênicas, carcinogênicas ou mutagênicas, de acordo com os resultados atualizados de experiências da comunidade científica;</p> <p>d) que provoquem distúrbios hormonais, danos ao aparelho reprodutor, de acordo com procedimentos e experiências atualizadas na comunidade científica;</p> <p>e) que se revelem mais perigosos para o homem do que os testes de laboratório, com animais, tenham podido demonstrar, segundo critérios técnicos e científicos atualizados;</p> <p>f) cujas características causem danos ao meio ambiente.</p>	<p>Art. 22. Fica proibido o registro de produto defensivo fitossanitário, de controle ambiental, seus componentes e afins: a) para os quais o Brasil não disponha de métodos para desativação de seus componentes, de modo a impedir que os seus resíduos remanescentes provoquem riscos inaceitáveis ao meio ambiente e à saúde pública; b) para os quais não haja antídoto ou tratamento eficaz no Brasil; de acordo com os conhecimentos técnicos e científicos atuais; c) que revelem um risco inaceitável para características teratogênicas, carcinogênicas ou mutagênicas, de acordo com os resultados atualizados de experiências da comunidade científica; d) que revelem um risco inaceitável para distúrbios hormonais, danos ao aparelho reprodutor, de acordo com procedimentos e experiências atualizadas na comunidade científica; e) que revelem um risco inaceitável mais perigoso para o homem do que os testes de laboratório, realizados com animais ou através de métodos alternativos, tenham podido demonstrar, segundo critérios técnicos e científicos atualizados; f) cujas características revelem um risco inaceitável para saúde humana, meio ambiente e agricultura, segundo critérios técnicos e científicos atualizados.</p>

Fonte: Elaborado pela autora com base no inteiro teor do PL 3200/2015 e da Lei 7.802/1989

De acordo com o quadro comparativo acima, as principais mudanças que o PL 3200/2015 são: nomenclatura, modificando de “agrotóxico” para “produto defensivo fitossanitário”; poder decisório propõe a concentração das decisões em uma comissão (CTNFito); participação de entes subnacionais, atribui aos entes subnacionais o poder da fiscalização e restringe o poder de legislar ou interferir em legislações nacionais; por fim, flexibilização em caso de proibição, proibindo o uso somente em caso de “risco inaceitável”.

Em 2 de dezembro de 2015, dois deputados federais do Partido Progressista, Covatti Filho e Eduardo Fonte, fizeram requerimento para criação de uma Comissão Especial que

estaria responsável por apreciar o PL nº 3200/2015. A CE foi criada em abril de 2016, o PL 3.200/2015 foi inicialmente distribuído às Comissões de Seguridade Social e Família; Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços; Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; Finanças e Tributação (Mérito e Art. 54, Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (Mérito e Art. 54, RICD). Em razão da distribuição a mais de três comissões a apreciarem o mérito, foi determinada a criação de Comissão Especial para analisar a matéria, na forma do art. 34, II, do RICD.

No entanto, em 23 de maio de 2016, o projeto nº 3200/2015 foi apensado ao PL 1.687/2015, de autoria da Senadora Ana Rita (origem PLS 679/2011) que *“Altera a Lei 7.802, de 11 de julho de 1989, para instituir a Política Nacional de Apoio aos Agrotóxicos e Afins de Baixa Periculosidade*. *“Assim, por tratarem de matéria correlata, os dois projetos passaram a tramitar em conjunto. Posteriormente, em junho de 2016, o Deputado Federal Luiz Nishimori fez o pedido de apensamento do PL 1.687/2015 ao PL 6.299/2002:*

O presente Requerimento objetiva, pautado no artigo 142 do RICD, apensar o PL 6.299/2002 ao PL 1.687/2015 por proporem legislação sobre matérias análogas. Mediante breve análise a respeito dos projetos em questão, nota-se que ambos abordam alterações para a Lei nº 7.802. Está claro, todavia, que o agrupamento de projetos encabeçados pelo PL 1.687, ao qual vem apensado o PL 3.200/2015 (que é deliberado em Comissão Especial específica), propõe alterações mais abrangentes e atualizadas à Lei em questão. Sob esta ótica, entende-se que o PL 6.299/2002 representa, em sua forma avulsa, uma perda de oportunidade no contexto do processo legislativo, uma vez que se incorre o risco de posterior duplicidade de trabalhos.

Após essa ação, o PL 6.299/2002 passou a ser tratado como central para fins de discussão e deliberação pela Comissão Especial designada a tratar a temática dos agrotóxicos na Câmara dos Deputados. O percurso que descrevemos até aqui mostrou estratégias utilizadas por empreendedores políticos empenhados em controlar o local em que a política pública vinha sendo formulada. Quando proposto, o PL 6.299/2002 chamou atenção da opinião pública e de grupos contrários à forma como o projeto trazia a temática: propondo flexibilizações ao uso dos agrotóxicos, assim, várias campanhas e manifestações foram feitas atribuindo uma imagem negativa ao projeto. Além disso, o fato de a autoria ser de um político reconhecido por defender os interesses econômicos do agronegócio trouxe ainda mais conflitos para o entorno dessa proposição. Nesse sentido, atores políticos – dentre eles, o Deputado Federal Luiz Nishimori e a ex-Deputada federal Tereza Cristina - atuaram para “camuflar” a proposição apensando-o a

outros projetos que tratavam da mesma temática, porém, que não chamaram atenção negativa do público, é o caso do PL 3200/2015 e do PL 1687/2015.

Para compor a CE foram designados os seguintes membros: para a presidência foi escolhida a ex-Deputada Federal Tereza Cristina (PSB/MS) e, posteriormente, ocuparam os cargos de Vice-Presidentes, os parlamentares: Valdir Colatto, 1º Vice-Presidente; Raimundo Gomes de Matos (PSDB/CE), 2º Vice-Presidente; Bohn Gass (PT/RS), 3º Vice-Presidente. Luiz Nishimori (PR/PR) foi nomeado para a relatoria pela presidente da CE. O argumento trazido no plano de trabalho da comissão destaca a necessidade da institucionalização de uma regra para fitossanitários, que assegure uma “farmácia mínima”, com o objetivo de:

a) evitar a entrada no país de perigos existentes em outros países; b) identificar e controlar precocemente as pragas e doenças; c) prevenir a disseminação de pragas e doenças; d) manter o mais elevado nível de sanidade vegetal. E assim proteger toda a produção agropecuária brasileira, bem como nossos mercados e consequentemente os consumidores de alimentos (p. 02)<sup>82</sup>

O texto também alerta para o crescimento de empresas químicas, e para a morosidade da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) em avaliar novos pedidos de registros. Assim, foram definidos 18 pontos de trabalho da CE, que nortearam as discussões em reuniões e nas audiências públicas: (poderias trazer para o texto, para mudar essa cara de relatório?)

1. Caracterização da agricultura brasileira e sua tropicalidade
2. Política nacional de defesa vegetal
3. Dos tratados e acordos internacionais firmados pelo Brasil afetos à defesa vegetal
4. Controle de pragas e manejo da resistência
5. Gerenciamento dos riscos químicos ocupacionais
6. Gerenciamento dos riscos químicos ambientais
7. Gerenciamento de risco alimentar
8. A importância das inovações para agricultura brasileira
9. A importância dos defensivos agrícolas genéricos
10. Culturas com suporte fitossanitário insuficiente (Minor Crops e outros)
11. Comparação entre sistemas de registros de defensivos fitossanitários
12. Da produção local (desindustrialização) dos defensivos fitossanitários
13. Da Falsificação e do contrabando de defensivos e suas fiscalizações
14. Da prescrição de defensivos fitossanitários e da receita
15. Logística reversa
16. A propaganda comercial de defensivos fitossanitários
17. Educação e treinamento
18. Outros temas relevantes à matéria

---

<sup>82</sup> Plano de trabalho disponível em: [PlanodeTrabalho18.04.2016PL320015.pdf \(camara.leg.br\)](#). Acesso em: 20/12/2021.

Nove audiências públicas, seis reuniões deliberativas e um seminário, foram os eventos realizados pela Comissão Especial, que tiveram como objetivo tratar dos temas especificados acima<sup>83</sup>. O Quadro 15, a seguir mostra a quantidade de participações de cada área/setor nas nove audiências realizadas:

**Quadro 15** - Quantidade de participações nos eventos do PL 6.299/2002 por área/setor

Subárea	Tipo de Organização	Quantidade
Setor Público	Ministérios e Secretarias	10
	Agências Reguladoras	3
	Conselhos deliberativos/consultivos de Políticas Públicas	4
	Universidades Públicas	6
	Ministério Público (Estadual e Federal)	0
	Poder Legislativo	0
TOTAL		23
Setor Empresarial	Confederações e Federações	1
	Associações não sindicais	1
	Sindicatos	0
	Instituição de Assessoria e Pesquisa	3
TOTAL		5
Trabalhadores	Centrais Sindicais e Sindicatos	0
	Associações não sindicais	0
	Órgão de Assessoria e Pesquisa	0
	Outras organizações	0
TOTAL		0
Sociedade Civil	Organizações Não-governamentais	1
	Organizações de Assessoria e Pesquisa	0
TOTAL		1
Organizações Multilaterais	FAO, OMS, Unicef, Banco Mundial, OIT, OCDE, PNUD	0

Fonte: Parecer final do relator Luiz Nishimori. Disponível em: [prop\\_mostrarintegra \(camara.leg.br\)](http://prop_mostrarintegra.camara.leg.br). Elaborado pela autora, 2020<sup>84</sup>.

Os convidados das audiências públicas são especialistas na temática de diversas áreas e setores da sociedade. O setor público: esteve representado pelo MAPA, FIOCRUZ, ANVISA, IBAMA e Universidades Públicas; a sociedade civil esteve representada apenas pela ANA; o setor privado por empresa de consultoria especializada, como a AGROPEC e a EMBRAPA SOJA. A composição da participação mostra grande participação do setor público, em especial do MAPA, e uma ausência de organizações da sociedade civil e de trabalhadores.

Após as audiências públicas, ocorreram sete reuniões deliberativas com o objetivo de aprovar o parecer do relator Luiz Nishimori. Tal decisão enfrentou dificuldades pela resistência

<sup>83</sup>O Apêndice 2 sistematiza as nove audiências públicas realizadas, de acordo com a data, tema e os convidados.

<sup>84</sup>Três das seis instituições que classificamos como “Universidades Públicas” são representações vinculadas à Universidades do exterior, são eles: Diretor Executivo de Registro e Avaliações da Autoridade de Pesticidas e Medicamentos Veterinários da Austrália, Diretor do Departamento de Agricultura e Agro Alimentos do Canadá (AAFC) e Diretor Associado do Projeto IR-4, focado em soluções para o manejo de pragas em pequenas culturas ('minor crops') da Universidade Estadual de New Jersey/EUA.

de parte dos deputados que eram contrários ao conteúdo da matéria; foram votados sete destaques, todos feitos por partidos que compunham a bancada opositora ao projeto, especificados no quadro 16:

**Quadro 16** - Votações de destaques ao parecer final do relator

Bancada	Nº do destaque	Destaques
PT	3	Votação em separado do <b>Art. 3º</b> do Substitutivo do Relator. * Encaminharam contrariamente à matéria destacada os Deputados Jandira Feghali e Nilto Tatto e favoravelmente o Deputado Valdir Colatto
PSOL	2	Votação em separado do <b>§ 6º do Art. 3º</b> e, por decorrência de mérito, do <b>§ 7º e da expressão</b> “Registro Temporário - RT” constante nos §§ 9º e 10, todos do Art. 3º do Substitutivo do Relator. * Encaminharam contrariamente à matéria destacada os Deputados Ivan Valente e Padre João e favoravelmente o Deputado Covatti Filho.
PSB	6	Votação em separado do <b>§ 2º do Art. 4º</b> do Substitutivo do Relator. * Encaminharam contrariamente à matéria destacada os Deputados Alessandro Molon e Chico Alencar e favoravelmente os Deputados Alceu Moreira e Covatti Filho.
PSB	7	Votação em separado da <b>expressão “inaceitável”, constante do § 3º do Art. 4º</b> do Substitutivo do Relator e, por decorrência lógica, da expressão “ou seja, permanecerem inseguros, mesmo com a implementação das medidas de gestão de risco” * Encaminharam contrariamente à matéria destacada os Deputados Alessandro Molon e Chico Alencar e favoravelmente o Deputado Valdir Colatto.
PT	4	Votação em separado do <b>§ 4º do Art. 4º</b> do Substitutivo do Relator. * Encaminharam contrariamente à matéria destacada os Deputados João Daniel e Ivan Valente e favoravelmente os Deputados Alceu Moreira e Onyx Lorenzoni.
PT	5	Votação em separado do <b>inciso IV do Art. 5º</b> do Substitutivo do Relator * Encaminharam contrariamente à matéria destacada os Deputados Bohn Gass e Edmilson Rodrigues e favoravelmente os Deputados Alceu Moreira e Nilson Leitão.
PCdoB	1	Votação em separado do <b>Art. 9º</b> do Substitutivo do Relator * Encaminharam contrariamente à matéria destacada os Deputados Jandira Feghali e Edmilson Rodrigues e favoravelmente os Deputados Covatti Filho e Alceu Moreira

Fonte: Dados disponíveis no Portal da Câmara dos Deputados referentes ao [PL 6299/2002](#). Elaboração da autora, 2020.

Em todas as situações de destaque o texto do relator foi mantido, mostrando a força política na comissão especial, esse dado é importante porque confirma a importância do cargo de relator, e de atores-chave que consigam incorporar em seu parecer final as preferências da maioria da comissão durante a elaboração da política, inclusive em detrimento das orientações técnicas fornecidas por especialistas no assunto. Alguns parlamentares apresentaram “voto em separado” que significa um parecer diverso daquele que foi apresentado pelo relator e aprovado em comissão (inciso XIII, Art. 157 do RICD).

Os votos em separado de Chico Alencar e Jandira Feghali (PSOL) e da bancada dos parlamentares do PT buscaram expor o posicionamento técnico de especialistas que foi desconsiderado pelo relator, em três pontos: i) Alertar sobre os retrocessos trazidos para a legislação, caso o projeto em questão fosse transformado em norma jurídica; ii) Ressaltar o

posicionamento contrário ao projeto de entidades ligadas à agroecologia e à agricultura orgânica, saúde e meio ambiente; por fim, iii) Denunciar a captura do projeto por interesses empresariais e do agronegócio, em detrimento de interesses coletivos.

Sobre os 28 apensados que tramitavam com o projeto principal, a bancada do PT expõe:

Em contraste com os discursos, o Relator promove uma ‘limpeza geral’ nas proposições apensadas que visavam maior rigor com os agrotóxicos na perspectiva da saúde pública e do meio ambiente. Nessa direção, propõe a rejeição liminar dos projetos de Lei que dispõem:

- a) sobre a obrigatoriedade de reavaliação dos agrotóxicos a cada 10 anos;
- b) sobre a Política Nacional de Apoio aos Agrotóxicos de Baixa Periculosidade;
- c) sobre maior rigor ao receituário agronômico;
- d) sobre a majoração das penas para crimes de falsificação de agrotóxicos;
- e) sobre a proibição no país de substâncias extremamente tóxicas, já proibidas, inclusive, nos países que teriam inspirado o Substitutivo. (Voto em separado da bancada do PT. Disponível em: [Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br)). Acesso em: 16 ag. 2021).

De acordo com as regras do Legislativo da Câmara dos Deputados, quando projetos tratam de matérias correlatas existe a possibilidade de serem apensados para serem apreciados em conjunto. Esse procedimento pode ser utilizado como forma de enriquecer a proposição central ou mudar o teor da discussão. É um procedimento frequentemente utilizado, estrategicamente, por representantes de grupos de interesse, a exemplo do que ocorreu nos processos legislativos em estudo. Durante a tramitação do PL 6.299/2002 foram apensados ao projeto principal outros 45 projetos de lei que tratavam da questão dos agrotóxicos<sup>85</sup>.

A votação do projeto em comissão especial ocorreu em 25 de junho de 2018, no Quadro 17, a seguir, consta a identificação dos parlamentares que votaram no parecer final do relator, favoráveis e contrários, segundo o vínculo político-partidário e o background de cada um(a), o que pode ser considerada uma variável relevante para análise do perfil de atuação política em relação à questão.

---

<sup>85</sup> Disponível em: [Árvore de Apensados de PL 6299/2002 — Portal da Câmara dos Deputados - Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://Árvore de Apensados de PL 6299/2002 — Portal da Câmara dos Deputados - Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br)). Acesso em: 16/08/2021.

**Quadro 17** - Votação do parecer final do relator Luiz Nishimori (PR) ao PL 6.299/2002

Posição	Deputado	Partido	Background
<b>Contrários ao Parecer Final do Relator</b>	Bohn Gass	PT	Agricultor familiar e professor
	Jandira Feghali	PSOL	Médica
	João Daniel	PT	Agricultor
	Padre João	PT	Padre
	Heitor Schuch	PSB	Agricultor familiar
	Alessandro Molon	PSB	Professor e radialista
	Ivan Valente	PSOL	Engenheiro e professor
	Edmilson Rodrigues	PSOL	Arquiteto e professor
	Subtenente Gonzaga	PDT	Militar
<b>Favoráveis ao Parecer Final do Relator</b>	César Halum	PRTB	Médico veterinário
	Covatti Filho	PP	Empresário e engenheiro eletrônico
	Luis Carlos Heinze	PP/*FPA	Engenheiro agrônomo
	Professor Victório Galli	PSL	Professor
	Sergio Souza	MDB/*FPA	Advogado
	Valdir Colatto	MDB/*FPA	Eng. agrônomo e produtor rural
	Zé Silva	Solidariedade/*FPA	Engenheiro agrônomo
	Aelton Freitas	PR	Eng. agrônomo, empresário e produtor rural
	Luiz Nishimori	PR/*FPA	Agricultor e comerciante
	Marcos Montes	PSD	Médico e produtor rural
	Raquel Muniz	PSD	Médica, professor e empresária
	Tereza Cristina	DEM/*FPA	Eng. agrônoma e empresária
	Adilton Sachetti	PRB	Arquiteto
	Alceu Moreira	MDB/*FPA	Comerciante
	Junji Abe	MDB	Agricultor
Nilson Leitão	PSDB	Sem profissão anterior	
Geraldo Resende	PSDB	Médico	

Fonte: Dados sobre a tramitação do projeto disponíveis no site oficial da Câmara dos Deputados. Elaborado pela autora, 2020. Disponível em: [PL 6299/2002 — Portal da Câmara dos Deputados - Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](https://portal.camaradeputados.org.br/). Acesso em: 12/08/2021.

De acordo com os dados do quadro acima, parlamentares de quatro partidos foram contrários a aprovação do PL: PSOL, PT, PSB e PDT, são partidos que estão mais próximos ou compõe o espectro ideológico da esquerda, que segundo Scheffer (2018) demonstram maior proximidade com ambientalistas e preocupação com a flexibilização de regras ambientais. Os parlamentares que participaram da votação sendo favoráveis ao PL são majoritariamente profissionais liberais ligados à área da agronomia e do empresariado rural, sete deles são membros ativos da FPA e compõe partidos historicamente classificados no espectro ideológico da direita.

A análise dos votos em separado nos permite verificar não só a posição dos parlamentares no momento da tomada de decisão, mas também os grupos aos quais eles estão ligados e quais pontos são de maior divergência. Assim, os votos são complementares a

narrativa construída durante todo o processo de discussão sobre o projeto. O voto em separado do Deputado Federal Chico Alencar (PSOL) trouxe uma extensa publicação de notas técnicas, divulgadas por órgãos e entidades contrárias à aprovação do projeto: FIOCRUZ, IBAMA, ANVISA, Ministério Público Federal, ABRASCO, INCA, ABA entre outros.

Dentre os vários pontos que o IBAMA destacou em sua análise, constou a modificação da nomenclatura “agrotóxicos” para “produto fitossanitário”, reprovando tal mudança, pois o termo proposto não deixa suficientemente claro quão perigosos tais produtos podem ser, igualando-os a qualquer insumo agrícola. Além disso, o IBAMA reprovou a distribuição de competências entre os Ministérios, que confere poder central ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), que implica na retirada dos poderes decisórios do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e do Ministério da Saúde (MS). A nota conclui que o projeto propõe “excessivas simplificações ao registro de agrotóxicos [...] inviáveis ou desprovidas de adequada fundamentação técnica e, até mesmo, que contrariam determinação Constitucional (art. 225, §1º, V)”<sup>86</sup>.

De forma complementar, a nota técnica da ANVISA exalta o seu papel na tarefa de monitoramento da utilização de agrotóxicos, realizado por meio do Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos (PARA), bem como seu papel na fiscalização e sistematização de informações para acesso da sociedade. Conforme ressalta a nota, o projeto “desvaloriza todo o trabalho de monitoramento realizado pela ANVISA”.

No voto, em separado, apresentado pela Deputada Federal Jandira Feghali, ela declara:

O mercado brasileiro de agrotóxicos é dominado por seis grandes empresas transnacionais, como a Syngenta, Bayer, Dupont, DowAgroscience, Monsanto e Basf. Em alguns Estados da Federação, contam com isenção fiscal total, o que representa uma grave distorção. A ofensiva ora realizada pela bancada de parlamentares ruralistas, em aliança com o capital dessas grandes indústrias e a omissão cúmplice do Governo Temer, procura desmoralizar a ação regulatória do estado, notadamente da Anvisa e do Ibama. Combina a ação estratégica de propaganda enganosa junto à opinião pública com as iniciativas legislativas à base de desinformação e mistificação do que é a agricultura brasileira, do que representa em termos econômicos com privilégios de toda ordem, à custa de benefícios fiscais e tributários inaceitáveis (Disponível em: [Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://camara.leg.br). Acesso em: 16/08/2021)

---

<sup>86</sup> Voto em Separado do Deputado Federal Chico Alencar (PSOL) ao parecer substitutivo apresentado pelo relator Luiz Nishimori para o PL 6299/2002. Disponível em: [Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://camara.leg.br). Acesso em: 16/08/2021.

O PL 6.299/2002, foi o projeto de lei formulado inicialmente por um empreendedor político reconhecido por seu histórico pessoal, profissional e político de envolvimento com grupos empresariais e grandes produtores do agronegócio. Logo, em torno desse projeto se reuniram grupos de interesse e de pressão que defendem nas arenas legislativas a manutenção de um paradigma de produção agrícola dominante no mundo todo, altamente lucrativo para o setor do agronegócio brasileiro.

Os resultados positivos de aumento da produção agrícola que chamam atenção da opinião pública e que ajudam a sustentar a argumentação favorável ao projeto só são possíveis com a manutenção do atual ciclo de produção que envolve a utilização de produtos químicos na agricultura, que é fundamentada na monocultura voltada para a exportação de alimentos. Assim, para que a eficiência desse processo seja garantida argumenta-se que é necessária a agilidade nos processos de registro dos produtos, pela desburocratização das etapas e a manutenção de subsídios financeiros, além da flexibilização nos procedimentos de reavaliação de produtos, atividades conduzidas pelos órgãos reguladores. Não à toa, esse projeto foi apelidado pelos seus opositores de “PL do Veneno”, e em resposta a esse apelido, seus defensores passaram a chamá-lo de “Lei do alimento mais seguro”, buscando reverter o estigma negativo que já foi gerado pela mídia, pelos grupos de interesse e empreendedores políticos contrários a sua aprovação.

Como expressão política da oposição ao “PL do Veneno” tramita nas arenas políticas do legislativo o PL 6.670/2016, chamado de “PL do PNARA” que propõe a instituição da Política Nacional de Redução ao uso de agrotóxicos. No próximo tópico iremos analisar a tramitação desse projeto.

### **5.1.2 O Projeto de Lei 6.670/2016 – “Política Nacional de Redução de Agrotóxicos”**

Pode-se afirmar que a origem do Projeto de Lei 6.670/2016 foi uma confluência de eventos e acúmulo de debates que partiram da sociedade civil, de instituições ligadas à área da saúde/meio ambiente e movimentos sociais, principalmente aqueles representantes do trabalho no campo, como o Movimento Sem Terra (MST) e Articulação Nacional de Agroecologia (ANA). De 2008 até a admissão da questão como problema de política, que se formaliza no referido projeto de lei, em 2016, os agrotóxicos foram tratados como problema social e econômico em arenas políticas do Poder Executivo e do Legislativo.

Em 2008, o Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos (PARA), sob responsabilidade ou sob a gestão da ANVISA, lançou os resultados de uma pesquisa,

realizada entre 2002 e 2008, que teve como objetivo monitorar a presença de agrotóxicos em 17 culturas, quais sejam: abacaxi, alface, arroz, banana, batata, cebola, cenoura, feijão, laranja, maçã, mamão, manga, morango, pimentão, repolho, tomate e uva. Os dados da pesquisa, divulgados em nota técnica, revelaram a presença indevida de substâncias químicas encontradas em todas as culturas testadas, e a agência classificou esses agrotóxicos em dois grupos: Não autorizado para a cultura (NA); e Acima do Limite Máximo de Resíduo (> LMR), conforme sintetiza a nota:

Assim o PARA, em 2008, veio confirmar que o uso de agrotóxicos não autorizados (NA) e, em menor proporção, a presença de resíduos acima do limite máximo (LMR) permitido, continuam frequentes, sugerindo que as BPAs<sup>87</sup> não estão sendo aplicadas pelos agricultores e que medidas mais eficientes devem ser implementadas<sup>88</sup>.

Em 2009, a Comissão de Legislação Participativa (CLP) da Câmara dos Deputados incorporou na pauta a questão da regulação dos agrotóxicos e o tratamento dessa temática pela CLP foi motivado pelos dados publicados, no ano anterior, pela ANVISA. Estavam à frente da Comissão: Roberto Britto (PP/BA), na presidência; Eliene Lima (PP/MT) 1º Vice-Presidente; Dr. Talmir (PV/SP), 2º Vice-Presidente e Vadão Gomes (PP/SP), 3º Vice-Presidente.

A audiência pública sobre o tema aconteceu em 30 de abril de 2009 e contou com a participação dos seguintes expositores: Edécio Vigna – Conselheiro Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA – Presidência da República; Sérgia Oliveira – Representante do Ministério do Meio Ambiente - MMA; Luiz Rangel – Coordenador Geral de Agrotóxicos e Afins da Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA; Eraldo José de Souza – Coordenador de Meio Ambiente de Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Pernambuco – FETAPE; José Agenor Álvarez Da Silva – Diretor do Departamento de Toxicologia da ANVISA; Petrúcio

---

<sup>87</sup> “As BPAs são um conjunto de princípios, tecnologias, normas, práticas e recomendações técnicas que devem ser aplicadas desde a produção de insumos agrícolas até o transporte dos alimentos e entrega dos produtos ao mercado. As BPAs devem ser utilizadas para proteger a saúde humana, o meio ambiente e melhorar as condições de trabalho e vida dos agricultores e trabalhadores rurais e suas famílias”. Disponível em: <https://emater.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/06/Cartilha-BPA-Folhosas.pdf>. Acesso: 05/08/2021.

<sup>88</sup> Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos – PARA. Nota Técnica para divulgação dos resultados do PARA de 2008. Brasília, 15 de abril de 2009. Disponível em: [http://antigo.anvisa.gov.br/en\\_US/agrotoxicos/notas-tecnicas](http://antigo.anvisa.gov.br/en_US/agrotoxicos/notas-tecnicas). Acesso em: 05/08/2021.

Correia Ferro – Conselheiro do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CONFEA; Pedro Simão Filho – Representante da Nestlé Brasil.

Os especialistas expuseram seus posicionamentos em relação ao uso de agrotóxicos e principalmente, suas preocupações sobre o lugar que o Brasil já ocupava (em 2008-2009) no mercado mundial de consumo e comercialização dos agrotóxicos. A discussão resultou na Sugestão Legislativa nº 83/16, de autoria da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO), com a participação de outras entidades, que posteriormente deu bases ao Projeto de Lei 6.670/2016 (“PL do PNARA”), no âmbito da CLP. Tal projeto foi apresentado em 2016, no Plenário da Câmara dos Deputados.

É importante destacar que, ainda em 2011, a discussão sobre agrotóxicos foi tratada na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), quando em 11 de maio foi instalada a “Subcomissão Especial sobre o Uso dos Agrotóxicos”. Os integrantes são apresentados no Quadro 18, a seguir

**Quadro 18** - Membros da Subcomissão sobre o Uso dos Agrotóxicos na CSSF, em 2011

Titulares	Suplentes
Dep. Alexandre Roso (PSB/RS)	Dep. André Zacharow (PMDB/PR)
Dep. Amaury Teixeira (PT/BA)	Dep. Célia Rocha (PTB/AL)
Dep. Darcisio Perondi (PMDB/RS)	Dep. Dr. Rosinha (PT/PR)
Dep. Osmar Terra (PMDB/RS)	Dep. Erika Kokay (PT/DF)
Dep. Padre João (PT/MG)	Dep. Givaldo Carimbão (PSB/AL)
Dep. Roberto de Lucena (PV/SP)	Dep. Rosinha da Adefal (PTdoB/AL)

Elaborado pela autora com base nos dados disponíveis no site oficial da Câmara dos Deputados. Disponível em: [Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://portal.da.camara.deputados.camara.leg.br). Acesso em: 11/08/2021.

O plano de trabalho da subcomissão estabeleceu dois objetivos específicos: i) Propor mecanismos e instrumentos que possam aperfeiçoar as regras sobre agrotóxicos e reduzir seus impactos para uma maior proteção da saúde da população; ii) Propor iniciativas que possam promover alternativas saudáveis para a produção de alimentos. Nesse plano percebe-se que o que orientou a discussão foi a preocupação com os impactos negativos do uso de agrotóxicos e a procura por possíveis alternativas ao seu uso, visando mitigar os efeitos nocivos à saúde humana e meio ambiente. Os trabalhos da subcomissão resultaram em um relatório riquíssimo em constatações e dados que embasaram sugestões à casa legislativa. O relator, o Deputado

Federal Padre João (PT), os setores que contribuíram com conteúdo e técnica à construção do relatório estão no Quadro 19, a seguir:

**Quadro 19** - Quantidade de Participações nos Eventos da Subcomissão por área/setor

Subárea	Tipo de Organização	Quantidade
Setor Público	Ministérios e Secretarias	4
	Agências Reguladoras	4
	Conselhos deliberativos/consultivos de Políticas Públicas	1
	Universidades Públicas	4
	Ministério Público (Estadual e Federal)	2
	Poder Legislativo	1
TOTAL		16
Setor Empresarial	Confederações e Federações	1
	Associações não sindicais	3
	Sindicatos	3
	Instituição de Assessoria e Pesquisa	3
		10
Trabalhadores	Centrais Sindicais e Sindicatos	0
	Associações não sindicais	0
	Órgão de Assessoria e Pesquisa	0
	Outras organizações	0
		0
Sociedade Civil	Organizações Não-governamentais	0
	Organizações de Assessoria e Pesquisa	2
		2
Organizações Multilaterais	FAO, OMS, Unicef, Banco Mundial, OIT, OCDE, PNUD	0

Fonte: Site oficial da Câmara dos Deputados. Disponível em: [Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://portal.da.camara.br). Acesso em: 11/08/2021. Elaborado pela autora.

As atividades reuniram representantes de interesses diversos, demonstrando uma tentativa de equilibrar posicionamentos e refletir criticamente sobre a problemática. Nas audiências dessa subcomissão destacamos a participação do setor empresarial representante da Indústria Química (ABIFINA) e de Sindicatos de empresas agrícolas (SINDAG). Os problemas identificados pelos participantes da subcomissão, envolvendo a questão dos agrotóxicos foram:

- Deficiências na fiscalização estatal
- Problemas no registro
- Ausência de Incentivos à Produção Agroecológica
- Reavaliação do registro dos agrotóxicos
- Inexistência de monitoramento sobre os agrotóxicos
- Deficiências no fluxo de dados e informações geradas pelos órgãos estatais
- Rastreamento da produção
- Deficiência na assistência técnica ao produtor
- Carência de políticas públicas voltadas à pesquisa sobre agrotóxicos e seus impactos sobre a saúde e meio ambiente.
- Subnotificação dos agravos à saúde humana
- Pulverização aérea e terrestre
- Receituário agrônomo
- Isenção de Tributos para os Agrotóxicos

Ao fim do relatório a subcomissão fez uma série de recomendações para órgãos do Poder Executivo e Legislativo, Federais e Estaduais. Em termos de projeto de lei, recomendou-se o tratamento e aprovação de quatro projetos:

- ✚ PL 2691/1997, do Deputado Fernando Ferro, que proíbe a comercialização de agrotóxico que tenha por princípio ativo o organofosfato metamidophos, atualmente arquivado;
- ✚ PL 740/2003, de autoria do Dr. Rosinha, que tem um artigo específico sobre pulverização aérea, está pronto para a pauta do plenário;
- ✚ PL 3986/2000, que dispõe sobre a notificação compulsória em casos de intoxicação por agrotóxicos, também estão prontos para a pauta do plenário e finalmente, do mesmo autor,
- ✚ PL 24/2007, que responsabiliza as empresas pela lavagem dos uniformes de seus empregados, inclusive os que lidam com agrotóxicos, está arquivado.

Outra iniciativa que teve grande participação da sociedade civil e órgãos do governo, foi a construção e aprovação do decreto 7.794/2012, que Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), um dos objetivos dessa política foi a elaboração do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO):

A elaboração da Política e do Plano de Agroecologia levaram em conta as evidências de relação direta entre o crescente uso de agrotóxicos na agricultura e dramas socioambientais marcados especialmente pela degradação da saúde e da qualidade de vida da população, com destaque para as famílias rurais. É dever do Estado enfrentar a situação, vergonhosa, que faz com que o Brasil seja, desde 2008, o país no qual mais se consome agrotóxicos no mundo. Um dos grandes desafios do PLANAPO é, justamente, articular medidas concretas que possibilitem a transformação da realidade atual da agricultura brasileira, através da criação de políticas públicas que induzam uma crescente redução no uso de agrotóxicos e a promoção da agricultura de base agroecológica.<sup>89</sup>

No âmbito do PLANAPO se constituiu a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO), que teve como um dos seus objetivos formular o Programa Nacional de Redução de Agrotóxicos (PRONARA). Em 2014 o programa foi aprovado na comissão e foi para discussão e sanção nos ministérios envolvidos na temática, com um prazo de três meses. No entanto, nunca saiu do papel. A seguir temos uma imagem que sistematiza os atores participantes da CNAPO<sup>90</sup>.

---

<sup>89</sup> Cartilha “PRONARA já: pela implementação imediata do Programa Nacional de Redução de Agrotóxicos”. Disponível em: [cartilha.PRONARA.pdf](http://cartilha.PRONARA.pdf) ([fiocruz.br](http://fiocruz.br)). Acesso em: 11/08/2021.

<sup>90</sup> Em 2019, por razão do decreto 9.784/2019 assinado pelo então presidente Jair Bolsonaro (sem partido), a CNAPO foi extinta, junto a outros conselhos e comissões, como o CONSEA, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Tradicional. Disponível em: [Decreto n° 7794](http://Decreto%20n%207794) ([planalto.gov.br](http://planalto.gov.br)). Acesso em: 09/09/2021. De acordo com o Dossiê “Contra o Pacote do Veneno e em Defesa da Vida (2021) “presenciamos a fragilização da PNAPO



persistiram na luta pelo PRONARA, que resultou num projeto de lei de iniciativa popular sobre a matéria. Em 2016, já no âmbito da Comissão de Legislação Participativa, a proposição foi transformada na Sugestão Legislativa nº 83, propondo a instituição da Política Nacional de Redução de Agrotóxicos. Em seguida, essa sugestão foi transformada no Projeto de Lei nº 6.670, de 2016, de iniciativa da Associação Brasileira de Saúde Coletiva — ABRASCO (trecho do discurso do Dep. Federal Nilto Tatto, em 06/11/2018 na Comissão Especial do PL 6.670/2016).

Dando continuidade ao processo legislativo, por sua transversalidade o “PL do PNARA” foi, inicialmente, distribuído para as seguintes comissões permanentes: Comissões de Educação; Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços; Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Seguridade Social e Família; Agricultura, Pecuária, Abastecimento, e Desenvolvimento Rural; Finanças e Tributação; Constituição e Justiça e Cidadania. Sendo assim, em consonância ao inciso II, do Art. 34, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD)<sup>92</sup>, foi criada uma Comissão Especial para dar prosseguimento ao projeto. Nesta comissão a condução dos trabalhos foi dividida em quatro eixos:<sup>93</sup>

- 1) *Diagnóstico* do uso dos agrotóxicos no Brasil e os seus impactos na saúde pública e no meio ambiente;
- 2) Os *instrumentos econômicos*, creditícios, fiscais e regulatórios para o estímulo a formas de agricultura livres ou com participação reduzida de agrotóxicos de baixa toxicidade;
- 3) *Ajustamento da legislação* vigente sobre a matéria vis a vis as recomendações da FAO, e para ampliar as atividades de monitoramento e controle dos agrotóxicos com a participação social;
- 4) *Fortalecimento e compartilhamento de responsabilidades entre os entes da federação* nas atividades de regulação da produção, comércio, exportações, importação e utilização dos agrotóxicos, observados os parâmetros constitucionais;
- 5) *Formação e Capacitação*.

A instalação da comissão especial foi a pedido do Deputado Federal Rodrigo Martins (PSB/PI) e o Plano de trabalho, assinado pelo relator, o deputado federal Nilto Tatto (PT/SP), demonstra preocupação, principalmente com aspectos ligados à saúde humana e à conservação

---

<sup>92</sup> “Art. 34. As Comissões Especiais serão constituídas para dar parecer sobre: [...] II - proposições que versarem matéria de competência de mais de três Comissões que devam pronunciar-se quanto ao mérito, por iniciativa do Presidente da Câmara, ou a requerimento de Líder ou de Presidente de Comissão interessada[...]”. Disponível em: [RICD atualizado até RCD 21-2021 \(camara.leg.br\)](#). Acesso em: 05/08/2021.

<sup>93</sup> Plano de trabalho da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei 6670/2016. Disponível em: Acesso em: 05/08/2021.

do meio ambiente, que é diretamente afetado pelo uso de agrotóxicos. Além disso, o produto a ser entregue pela CE visou a construção de uma alternativa para a agricultura convencional:

o produto desta Comissão Especial poderá ser de grande utilidade para uma nova concepção política da agricultura brasileira. Por suposto, não seria razoável a pretensão de uma agricultura livre de venenos, pelo menos nos curto/médio prazos. Porém, reverter o quadro atual de uso abusivo e indiscriminado dos pesticidas no Brasil seria tanto possível quanto desejável para os interesses do país<sup>94</sup>

No âmbito da Comissão Especial foram realizadas sete audiências públicas, quatro reuniões deliberativas para votação do parecer e quatro seminários, em quatro Unidades da Federação (São Paulo, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Brasília).

Para o debate foram convidados representantes de diferentes setores da sociedade<sup>95</sup>, o Quadro 20 abaixo sintetiza a quantidade de participações por setor/área:

**Quadro 20** - Número de participações nos eventos referentes ao PL 6.670/2016, segundo a subárea e o tipo de organização

Subárea	Tipo de Organização	Quantidade
Setor Público	Ministérios e Secretarias	6
	Agências Reguladoras	2
	Conselhos deliberativos de Políticas Públicas	3
	Universidades Públicas	13
	Ministério Público (Estadual e Federal)	4
	Poder Legislativo	1
Total		27
Setor Empresarial	Confederações e Federações	1
	Associações não sindicais	
	Sindicatos	
	Órgão de Assessoria e Pesquisa	11
		12
Trabalhadores	Centrais Sindicais e Sindicatos	0
	Associações não sindicais	6
	Órgão de Assessoria e Pesquisa	0
	Outras organizações	0
		6
Sociedade Civil	Organizações Não-governamentais	12
	Instituições de Assessoria e Pesquisa	9
		21
Organizações Multilaterais	FAO, OMS, Unicef, Banco Mundial, OIT, OCDE, PNUD	2

Fonte: Dados disponíveis no site oficial da Câmara dos Deputados. Elaboração da autora, 2020.

Os dados das audiências mostram diversificação de participação do setor público, tendo bastante contribuições da academia, o que corrobora com o discurso de valorização da

<sup>94</sup>Plano de trabalho da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei 6670/2016. Disponível em: Acesso em: 05/08/2021.

<sup>95</sup>O Apêndice 3 especifica as atividades de acordo com a data, temática e convidados.

ciência e pesquisas acadêmicas, proferido por empreendedores políticos interessados na aprovação deste projeto. Além disso, temos um destaque de participações da sociedade civil. O PL em questão teve origem em uma associação de assessoria e pesquisa, a ABRASCO, e contempla as demandas e preferências de grande parte dos setores da sociedade civil que compartilham do paradigma ambientalista.

Após as audiências públicas e os seminários, houve quatro reuniões deliberativas. Essas sessões foram dedicadas ao tratamento dos destaques e à aprovação ou não do texto elaborado pelo relator do projeto, na comissão especial. No Quadro 21, a seguir, estão especificados os destaques feitos pela bancada do MDB:

**Quadro 21** - Votações de destaques ao parecer final do relator

Bancada	Nº do destaque	Destaques	Resultado
MDB	2	Votação do inciso I do art. 2º do substitutivo *Encaminhou contra a matéria o Dep. Valdir Colatto	Mantido o texto do relator
MDB	3	Votação do inciso v do art. 2º do substitutivo *Encaminhou contra a matéria o deputado Valdir Colatto	Mantido o texto do relator
MDB	1	Votação do inciso IV do art. 3º do substitutivo *Encaminhou contra a matéria o Deputado Valdir Colatto e encaminhou a favor da matéria o Deputado Aliel Machado	Mantido o texto do relator

Fonte: Dados disponíveis no site oficial da Câmara dos Deputados. Disponível em: [Acompanhe — Portal da Câmara dos Deputados - Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://acompanhe.camara.leg.br). Acesso em: 16/08/2021. Elaborado pela autora.

Além dos destaques, que foram desconsiderados, após a aprovação do projeto o Deputado Federal Valdir Colatto fez um “voto em separado”, onde argumenta que o projeto aos moldes do parecer do relator faz imposições e restrições à utilização dos pesticidas, sem apresentar uma alternativa realmente viável, que garanta a manutenção dos atuais parâmetros de produtividade, produto e preço. Em seguida, o deputado apresenta um substitutivo, para a instituição da *“Política Nacional para o Incentivo a Redução do Uso de Pesticida (PNIRP); cria o Sistema Nacional de Informações sobre Pesticidas e Agentes de Controle Biológico (SINPAG) e, para esses fins, altera as Leis nº 7.802, de 11 de julho de 1.989; nº 10.696, de 2 de julho de 2003; e nº 11.947, de 16 de junho de 2009.”*<sup>96</sup>

O “PL do PNARA” incorporou um conjunto de preocupações que cientistas da área da saúde, agronomia, meio ambiente, desenvolvimento rural e social, vêm discutindo, desde meados da década de 1980, quando os impactos do atual modelo de produção começaram a ser

<sup>96</sup> Disponível em: [Acompanhe - Portal da Câmara dos Deputados - Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://acompanhe.camara.leg.br). Acesso em: 16/08/2021.

sentidos. O referido projeto de lei visa alterar não só a Lei Geral dos Agrotóxicos, mas uma série de legislações, tendo como ementa:

Institui a Política Nacional para a Redução do Uso de Agrotóxicos — PNARA, altera as Leis n°s 8.171, de 17 de janeiro de 1991; 8.174, de 30 de janeiro de 1991; 10.696, de 2 de julho de 2003; 4.829, de 5 de novembro de 1965; 9.393, de 19 de dezembro de 1996; 7.802, de 11 de julho de 1.989; 11.947, de 16 de junho de 2009; 6.938, de 31 de agosto de 1981; n° 9.782, de 26 de janeiro de 1999; e dá outras providências.

No Quadro 22 a seguir, temos a síntese das mudanças propostas, em comparação com e Lei Geral:

**Quadro 22** - Mudanças propostas pelo PL 6.670/2016 à Lei 7.802/1989

Questões	Principais Pontos de Mudança	
	Lei 7.802/1989	PL 6.670/2016
<b>Nomenclatura</b>	<p>Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:</p> <p>I - Agrotóxicos e afins: a) os produtos e os agentes de processos físicos, químicos ou biológicos, destinados ao uso nos setores de produção, no armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, nas pastagens, na proteção de florestas, nativas ou implantadas, e de outros ecossistemas e também de ambientes urbanos, hídricos e industriais, cuja finalidade seja alterar a composição da flora ou da fauna, a fim de preservá-las da ação danosa de seres vivos considerados nocivos;</p> <p>b) substâncias e produtos, empregados como desfolhantes, dessecantes, estimuladores e inibidores de crescimento;</p> <p>II - Componentes: os princípios ativos, os produtos técnicos, suas matérias-primas, os ingredientes inertes e aditivos usados na fabricação de agrotóxicos e afins.</p>	<p>Art. 2º. Para os efeitos desta Lei, consideram-se:</p> <p><b>Parágrafo único.</b> Na eventualidade de omissão na legislação interna sobre o conceito de agrotóxico, prevalecerá a definição para 'pesticida' prevista pelo Código Internacional de Conduta para a Distribuição e Utilização de Pesticidas da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura – FAO.</p>
<b>Participação de entes subnacionais</b>	<p>Art. 10. Compete aos Estados e ao Distrito Federal, nos termos dos arts. 23 e 24 da Constituição Federal, legislar sobre o uso, a produção, o consumo, o comércio e o armazenamento dos agrotóxicos, seus componentes e afins, bem como fiscalizar o uso, o consumo, o comércio, o armazenamento e o transporte interno.</p> <p>Art. 11. Cabe ao Município legislar supletivamente sobre o uso e o armazenamento dos agrotóxicos, seus componentes e afins.</p> <p>Art. 12. A União, através dos órgãos competentes, prestará o apoio necessário às ações de controle e fiscalização, à Unidade da Federação que não dispuser dos meios necessários.</p>	<p>§ 1º A PNARA será implementada pelo Poder Executivo federal, com a participação dos estados, Distrito Federal e municípios, organizações públicas e privadas de ensino, pesquisa, assistência técnica e extensão rural, organizações e entidades representativas dos produtores e dos trabalhadores rurais.</p>
<b>Proibição de uso</b>	<p>§ 6º Fica proibido o registro de agrotóxicos, seus componentes e afins:</p> <p>a) para os quais o Brasil não disponha de métodos para desativação de seus</p>	<p>§9º. O registro de agrotóxico cujo uso venha a ser banido por, pelo menos dois países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) será</p>

	<p>componentes, de modo a impedir que os seus resíduos remanescentes provoquem riscos ao meio ambiente e à saúde pública;</p> <p>b) para os quais não haja antídoto ou tratamento eficaz no Brasil;</p> <p>c) que revelem características teratogênicas, carcinogênicas ou mutagênicas, de acordo com os resultados atualizados de experiências da comunidade científica;</p> <p>d) que provoquem distúrbios hormonais, danos ao aparelho reprodutor, de acordo com procedimentos e experiências atualizadas na comunidade científica;</p> <p>e) que se revelem mais perigosos para o homem do que os testes de laboratório, com animais, tenham podido demonstrar, segundo critérios técnicos e científicos atualizados;</p> <p>f) cujas características causem danos ao meio ambiente.</p>	<p>reavaliado pelo órgão competente, mediante requisição de uma ou mais das instituições listadas no art. 5º da Lei 7.802, de 11 de julho de 1989.</p>
--	--	--

Fonte: As informações foram retiradas do inteiro teor do Projeto 6.670/2016 e da Lei 7.802/89. Elaborado pela autora, 2020.

De acordo com o quadro comparativo acima, as principais contribuições que o PL 6.670/2016 são: nomenclatura, reforçando que a nomenclatura que pode ser adotada é “pesticidas”, de acordo com as orientações internacionais; participação de entes subnacionais, incorpora a participação dos entes subnacionais à implementação do PNARA; por fim, flexibilização em caso de proibição, o PL bane a utilização de agrotóxicos banidos em pelo menos dois países da OCDE.

A diversidade de organizações políticas e sociais que se manifestam a favor do projeto traz legitimidade ao conteúdo expresso, no entanto, enfrenta, no espaço legislativo, uma oposição de parlamentares e de outros tipos de representações que defendem um conjunto de ideias hegemônicas e tradicionais quanto ao uso de agrotóxicos. Tais ideias guardam relação com os interesses de grupos que detêm forte poder de influência, porque dispõem de recursos financeiros e têm capacidade organizativa para fazer *lobby* no legislativo.

A polarização no debate e o conflito de interesses têm sido uma constante em todo o processo legislativo do “PL do PNARA” e “PL do Veneno”. Conforme está descrita no dossiê “Contra o Pacote do Veneno e em defesa da vida”, lançado em 2021 pelas organizações que defendem o PL 6.670/2016:

Foi adotada a expressão “Pacote do Veneno”, para dar a exata dimensão de um conjunto de medidas que têm a mesma pretensão: jogar mais veneno no nosso solo, no ar, na água e nos alimentos. A comissão especial era composta majoritariamente por deputados da bancada ruralista que, nas suas prestações de contas oficiais ao Tribunal Superior Eleitoral, registram fartos financiamentos de campanha pelo agronegócio, quando era permitido esse tipo de financiamento eleitoral. Do outro lado, contra o Pacote do Veneno, se

colocam instituições de pesquisa, sociedades científicas, órgãos técnicos das áreas de saúde e ambiente, e a sociedade civil organizada, incluindo a plataforma #ChegaDeAgrotóxicos que recolheu mais de 1.700.000 assinaturas. O debate alcançou a esfera da Organização das Nações Unidas, que enviou nota alertando para os perigos da proposta (Dossiê, 2021, p. 27).

Os dois últimos mostraram?? que durante o processo legislativo dos dois principais Projetos de Lei que tramitam na Câmara dos Deputados sobre a questão dos agrotóxicos chamaram atenção da opinião pública, de empreendedores políticos e representantes de grupos de interesse que como especialistas cumpriram um papel informacional levando conteúdo e expressando posicionamentos nos eventos promovidos pelas comissões. Nesse contexto, os parlamentares como já indicado cumprem um papel essencial facilitando a participação de terceiros e utilizando estratégias do jogo legislativo para alcançar suas preferências. No próximo tópicos vamos abordar essa *expertise* parlamentar.

## 5.2 EXPERTISE PARLAMENTAR DE ATORES-CHAVE ALIADOS A GRUPOS DE INTERESSE

“Atores-chave”; “empreendedores políticos”; “tomadores de decisão”; “*policy-makers*”, “*agenda-holders*” são nomenclaturas utilizadas para designar atores políticos e sociais que, por algum motivo, se destacam no ambiente de formulação e decisão sobre políticas públicas. Parlamentares, em si, já carregam grandes atribuições sociais de representar grupos, territórios ou interesses específicos e, assim, o ambiente legislativo é um palco para a vocalização de diversas preferências.

No entanto, à luz da teoria informacional sobre o processo legislativo, interpreta-se que cotidianamente o parlamentar mediano vive sob um “problema informacional”, em um cenário de escassez de informação e recursos, bem como, incerteza sobre as decisões de seus pares. O problema informacional é definido por Santos e Almeida (2005) como a falta de incentivos institucionais para a produção endógena e sistemática de informação especializada sobre os temas a serem tratados. De acordo com Baumgartner e Jones (1993) atores políticos possuem limitações cognitivas e emocionais, logo possuem um limite de atenção para as políticas, assim como as instituições que são formadas por esses atores.

A teoria da racionalidade limitada (*bounded rationality*) considera que os atores são orientados pelos seus objetivos, mas podem falhar em calcular todos os custos e benefícios de uma decisão. Ou seja, tal teoria enfatiza o ambiente de incerteza e preocupa-se com a formação

de preferências, além de ressaltar que uma única ou poucas políticas são objeto de atenção dos atores políticos, como consequência institucional; que temos a criação de subsistemas, como as comissões parlamentares, que concentram atenção sobre uma única ou poucas políticas de cada vez e, assim, os grupos tendem a preocupar-se em conquistar esses locais de política para alcançar seus objetivos (JONES, 1999, p. 297-321).

De forma a reverter ou mitigar os problemas causados pela falta de informação, cabe a algumas figuras, presentes na estrutura legislativa, prerrogativas capazes de fornecer bases mais “seguras” para a tomada de decisão. Analisaremos, a seguir, a atuação de parlamentares que ocuparam cargos de “atores-chave”, como relator e presidente das comissões especiais, em questão, mas também aqueles que atuaram como “*agenda-holders*”<sup>97</sup> ou “*policy-entrepreneurs*”<sup>98</sup>, que independente da sua motivação, se empenharam na produção, seleção e sistematização de informação durante os debates.

### **5.2.1 Parlamentares do Agronegócio x Parlamentares Ambientalistas**

Durante a tramitação em comissões parlamentares alguns parlamentares se destacam como empreendedores políticos (*policy entrepreneurs*) capazes de utilizar prerrogativas do cargo ocupado para contribuir com a elaboração do conteúdo técnico do projeto, viabilizar a participação de grupos aos quais se torna aliado nas arenas políticas e para os momentos de votação, facilitar ou evitar que o parecer seja aprovado.

O uso de algumas dessas expertises foram identificados na tramitação dos dois projetos de lei, em estudo, e são amparadas regimentalmente, como: pedido de verificação (§ 1º, Art. 185); obstrução (§ 6º, inciso II, Art. 82); questões de ordem (Art. 95., Seção I, IV); requerimento para realização de eventos (inciso III, Art. 24.); requerimentos para: a) preferência; b) adiamento; c) retirada da Ordem do Dia; d) inversão de pauta (inciso II, Art. 83.); demora para

---

<sup>97</sup> Para Silva e Araújo (2013) “Um parlamentar que atua como agenda holder não o faz apenas quando é relator. Pode ser o próprio autor que acompanha a tramitação de sua proposição, participando ativamente das discussões e negociações, servindo de ponte ao(s) relator(es) ao longo do processo. Pode ser, também, o parlamentar no exercício de função similar à relatoria, como a coordenação de um grupo de trabalho ou mesmo o presidente de uma comissão, seja quando avoca a si a relatoria de uma matéria, seja quando contribui ativamente na condução das discussões.” (p. 22)

<sup>98</sup> De acordo com Brasil e Capella (2017, p. 508) “três características são destacadas por Kingdon em relação ao qualidades de um empreendedor: em primeiro lugar, os empreendedores são indivíduos que demonstram credibilidade ao público, ou seja, que têm legitimidade devido a fatores como seu conhecimento sobre o assunto (expertise), sua habilidade de comunicação e sua posição formal no processo de tomada de decisão; a segunda característica de um empreendedor está relacionada com suas conexões políticas e habilidades de negociação. Por fim, Kingdon observa a persistência como a terceira característica vital da atividade de um empreendedor, implicando a disponibilidade de investimentos de uma grande quantidade de recursos pessoais”.

registro de presença na reunião, que apesar de configurar quebra de decoro parlamentar, é uma tática sutilmente utilizada; etc.

Na CE do PL 6.299/2002, dezessete parlamentares **fizeram** requerimentos com pedidos de realização de evento ou para a inclusão de determinado convidado para participar nesses eventos: Luiz Nishimori, o relator da Comissão Especial, foi quem mais usou esse mecanismos, tendo vinte e cinco requerimentos em seu nome; Bohn Gass, fez seis requerimentos; Alessandro Molon e Tereza Cristina, fizeram quatro requerimentos, cada um; Nilto Tatto, Padre João e João Daniel, fizeram cada um três requerimentos; Roman, Luiz Carlos Hauly, Patrus Ananias, Dilceu Sperafico, Sergio Souza, Rômulo Gouveia, Rogério Mendonça, Valdir Colatto, Sarney Filho e Heitor Schuch, fizeram cada um, um requerimento.

Visualizando o Quadro 23 dos requerimentos feitos por parlamentares, percebe-se uma disputa maior em torno do PL 6.299/2002. A repercussão que teve o projeto na mídia e o seu reconhecimento como uma ameaça à atual legislação, criando mudanças significativas, mobilizou a oposição para ocupar o local de política em que ele vinha sendo tratado. No âmbito da CE que tratou do PL 6.670/2016 a maior participação em requerimentos foi dos empreendedores ligados ao ambientalismo, o PL é uma tentativa de dar um outro foco para o problema dos agrotóxicos, tirando a centralidade que vinha tendo o PL 6.299/2002, como uma alternativa de redução do uso e proteção ao meio ambiente. A apresentação de requerimentos é uma tentativa dos empreendedores de controlar a imagem política que se constrói sobre a proposição e, de apressar ou postergar a discussão utilizando regras de modificação do tipo de tramitação pedindo adiamento de sessões ou urgência.

Quadro 23 - Uso de Requerimentos por parlamentares no âmbito das Comissões Especiais e Plenário<sup>99</sup> dos Projetos de Lei em estudo: PL 6.299/2002 e PL 6.670/2016

Projeto	Uso de Requerimento, como expertise	Número de Requerimentos de Parlamentares	
		Agronegócio	Ambientalismo
PL 6.299/2002	Realização de Eventos	9	7
	Convite a atores políticos externos para audiências públicas/seminários	23	11
	Apensação/Desapensação	11	3
	Mudança na tramitação	1	0
	Solicitação de informação	1	0

<sup>99</sup> No quadro foi contabilizado os requerimentos feitos em Comissão Especial, que tratam da realização de eventos, convites e solicitação de informação, geralmente para algum órgão envolvido na temática, como exemplo: Ministério do Meio Ambiente. Também incluímos os requerimentos feitos em plenário, são aqueles que tratam do tipo de tramitação e apensação/desapensação de projetos.

<b>PL 6.670/2016</b>	Realização de Eventos	<b>0</b>	<b>28</b>
	Convite a atores políticos externos para audiências públicas/seminários	<b>1</b>	<b>8</b>
	Apensação/Desapensação	<b>1</b>	<b>0</b>
	Mudança na tramitação	<b>0</b>	<b>2</b>
	Solicitação de informação	<b>0</b>	<b>0</b>

Fonte: Dados de tramitação dos projetos. Disponíveis em: [Portal da Câmara dos Deputados - Busca - Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](#). Acesso em: 22/12/2021.

Na CE do PL 6.670/2016, onze parlamentares fizeram requerimentos com pedidos de realização de evento ou para a inclusão de convidados na lista de participantes: Nilto Tatto, o relator da CE fez nove requerimentos; Patrus Ananias, Heitor Schuch, Tereza Cristina, Ivan Valente/Edmilson Rodrigues e Marcon, fizeram cada um requerimento; Padre João, fez três requerimentos; Alessandro Molon, fez quatro requerimentos e Pedro Uczai, fez doze requerimentos.

Além dos requerimentos para realização de eventos e complementação a lista de participantes, a ex-Deputada Tereza Cristina, presidente da CE destinada a avaliar o PL 6.299/2002, fez pedidos de apensação no âmbito das duas comissões especiais. Nas duas arenas a deputada tentou apensar um projeto ao outro, por tratarem de matéria correlata, declarando que:

A tramitação conjunta dos Projetos de Lei nº 6299/2002 e nº 6670/2016 conferirá, a nosso ver, maior agilidade ao processo legislativo, evitando duplicidade de ações e possibilitando a mútua complementação, naquilo que couber.<sup>100</sup>

Tereza Cristina sempre se posicionou no Congresso Nacional a favor dos interesses do agronegócio e junto a Valdir Colatto, na condição de membros da Frente Parlamentar Mista da Agropecuária (FPA), estiveram acompanhando ativamente a tramitação dos dois projetos e defenderam a aprovação do PL 6299/2002.

A FPA tem sido apontada por diversos estudos como um forte agrupamento no legislativo (“ator-chave”), principalmente a partir da criação do Instituto Pensar Agro (IPA), em 2011, quando essa organização passou a atuar como cérebro da FPA, impulsionando e profissionalizando as práticas de *lobby*. Esse instituto é responsável pelo estudo das proposições em debate e divulgação de pareceres para orientação do posicionamento dos parlamentares membros da FPA (SILVA, 2019). Além disso, o IPA é financiado por grandes associações do

<sup>100</sup> Justificativa apresentada no REQ n. 5748/2016 da Deputada Tereza Cristina (PSB-MS), que: "Requer a apensação do PL nº 6670, de 2016, da Comissão de Legislação Participativa, ao PL nº 6299 de 2002, para que tramitem em conjunto". Disponível em: [PL 6670/2016 - Portal da Câmara dos Deputados - Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](#). Acesso em: 16/08/2021.

agronegócio que representam grandes corporações da indústria da alimentação, como a Bayer, Basf, BRF, JBS, Syngenta, Bunge e Cargill<sup>101</sup>.

Quando os parlamentares se tornam defensores de uma ideia e de um enquadramento para a política, ou seja, se tornam aliados de grupos de interesses, a proximidade entre as preferências de grupos e parlamentares pode ser justificada de várias formas, tomando-se como referência, por exemplo: ideologia, background, histórico partidário e financiamento eleitoral.

A forte presença de atores políticos com ideias e interesse opostos em relação ao tema em questão, fez das comissões especiais arenas políticas em permanente conflito. Em todas as audiências houve conflitos, ou seja, intensos debates de ideias diferentes e divergentes sobre os rumos da política. Apesar do pluralismo de ideias e da suposta descentralização, é perceptível que os atores políticos relevantes, que ocupavam cargos com prerrogativas, no caso a presidência e a relatoria, possuíam um controle maior sobre a política, o que se expressa, por exemplo, nos requerimentos para a realização das audiências e no tempo das intervenções feitas durante a sessão.

Na condição de “ator-chave”, com prerrogativas diferenciadas, a Deputada Tereza Cristina (DEM/MS), presidente da comissão especial e, o Deputado Luiz Nishimori (PL/PR) no cargo de relator, exerceram grande poder argumentativo sobre a política, deixando claro seus posicionamentos a cada intervenção. Estes parlamentares foram atores que atuaram como empreendedores políticos, nos termos de Kingdon (2014), buscando enquadrar a política de acordo com suas preferências e com as do grupo representado por eles. Também contribuíram para o debate outros deputados, fazendo perguntas e relatando experiências pessoais com o tema da política.

Durante a tramitação dos dois projetos, entre os parlamentares que se destacaram, uns ocupavam um cargo de relevância no processo legislativo, ou seja, tinham poder de veto, ou possuíam um *background* que demonstrava grande envolvimento com a temática, em defesa de algum interesse específico.

---

<sup>101</sup> Dados disponíveis em: [Multinacionais são financiadoras ocultas da Frente Parlamentar da Agropecuária - De Olho nos Ruralistas](#). Acesso em: 16/08/2021.

**Figura 6** - Parlamentares que se destacaram em reuniões e audiências das Comissões Especiais



Fonte: Dados disponíveis no site da Câmara dos Deputados. Disponível em: [PL 6299/02 - REGULA DEFENSIVOS FITOSSANITÁRIOS - Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](https://www.camara.leg.br/legislacao/proposicoes-de-leis/6299-02). Acesso em: 11/08/2021. Elaboração da autora.

Quando os parlamentares se pronunciam no âmbito de comissões, para defender algum interesse específico, ocorre a tomada de posição, conforme definem Corrêa e Pereira:

A tomada de posição precisa ser entendida como um momento do processo legislativo que é independente, mas interconectado com a tomada de decisão. A tomada de posição é aqui entendida como um momento em que os parlamentares sinalizam um posicionamento – debatem, discutem, questionam e confrontam outros agentes políticos por meio de um discurso, um momento no qual podem jogar o jogo político com mais liberdade (2019, p. 188).

Nesse sentido, a tomada de posição deve ser entendida como um processo de igual importância a tomada de decisão, ou seja, ao momento em que o parlamentar manifesta a sua posição em relação ao enquadramento da política, fazendo uso do seu voto. A tomada de posição por meio do discurso, da estratégia argumentativa, permite que o parlamentar comunique sua preferência e sua interpretação sobre a imagem da política que está expressa na

forma do projeto de lei, a outros atores e busque o enquadramento desejado para a política, através dos “pacotes interpretativos”.

### 5.3 DISCURSOS HEGEMÔNICOS: ENQUADRAMENTO E CONTROLE DA IMAGEM NAS COMISSÕES ESPECIAIS

Para o estudo da dinâmica política que envolve a formulação de política públicas, ou seja, o *design* que elas incorporam nos espaços de debate, optamos por seguir o argumento presente em modelos de análise que consideram que “as ideias importam” no processo político. Assim, as contribuições dos autores, que adotam tais modelos, nos levam a concluir que a trajetória de uma política é definida pela interação entre diferentes atores que dentro do espaço institucional buscam influenciar a percepção que os tomadores de decisão possuem sobre ela, criando ideias que podem ou não se tornar hegemônicas e que podem ou não vir a ser questionadas, dando um novo enquadramento para a política. Esse enquadramento vai definir quem são os perdedores ou ganhadores.

A dinâmica política pode ser analisada sob várias óticas, e considerando diferentes fatores, os modelos mais utilizados, de acordo com Meniccuti (2018) e Bonafont et al (2020) são o de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), Kingdon (1984) e Baumgartner e Jones (1993). Para Brasil e Capella:

Tais modelos não apenas auxiliaram a organizar as pesquisas em torno de temas como, por exemplo, a questão das mudanças em políticas públicas, ou a participação de atores, suas ideias, crenças e o “fazer” das políticas, como também estimularam novas pesquisas ao apontar questões emergentes para o estudo das políticas públicas. Hoje, considera-se que a aplicação desses modelos em vários estudos, focalizando as mais diversas políticas setoriais em países distintos, tem contribuído para ampliar os conhecimentos sobre o processo de produção de políticas (Weimer, 2008; Nowlin, 2011). As experiências de pesquisa baseadas no emprego dos modelos em diferentes realidades têm gerado extensões e revisões, já documentadas na literatura internacional e muitas vezes debatidas pelos próprios autores proponentes das abordagens (2016, p. 76).

Para Baumgartner e Jones (1991), a imagem política é a forma como decisores entendem o problema, é uma perspectiva. Quem está participando da discussão e o espaço onde está acontecendo essa formulação, é crucial para a trajetória da política. Nesse sentido, o entendimento sobre um problema direciona o local onde a política será tratada: a partir de órgãos federais, níveis estaduais ou locais. Portanto, a definição do local é essencial para a compreensão dos procedimentos adotados e do processo decisório; ocorre que quando o local

muda, a participação de atores também pode se ampliar ou restringir, assim, a imagem de uma política e local estão intimamente ligados e podem ser determinantes para os resultados (p. 1047).

De acordo com os modelos de análise aqui referidos e adotados neste estudo, a relação entre atores, imagens e locais de política criam uma política pública. Em itens anteriores identificamos na tramitação dos projetos os atores e os locais de política onde tais projetos foram discutidos. No item a seguir, vamos identificar, sistematizar e analisar os “pacotes interpretativos” utilizados pelos empreendedores políticos a fim de provocar mudanças na política para agrotóxicos.

### **5.3.1 Em Defesa dos Agrotóxicos x Em Defesa da Vida**

A tramitação do PL 6.299/2002 e seus apensados, foi alvo de muitas polêmicas e ganhou atenção da opinião pública por conter mudanças significativas à Lei Geral dos Agrotóxicos, como veremos a seguir. A visão que norteia as alterações propostas é a de que a atual legislação é ultrapassada e prejudica possíveis avanços na produtividade e competitividade da produção agrícola; logo, o cerne do problema está no excesso de burocracia e restrições que a atual legislação impõe.

Apesar do plano de trabalho da CE do referido projeto ter definido dezoito tópicos temáticos para serem tratados, no decorrer da discussão alguns foram mais frisados que outros. Os principais pontos identificados foram: nomenclatura; sistema de registro e avaliação; estrutura administrativa dos órgãos reguladores; defesa vegetal; relações com outros países e acordos internacionais; viabilidade de culturas alternativas (ex. agricultura orgânica e agroecologia); saúde humana e vegetal; transgênicos; burocracia; entre outros.

Um ponto que foi alvo de muita polêmica, durante todo o processo de tramitação sobre a questão dos agrotóxicos, diz respeito ao uso do termo para designar os produtos. A legislação vigente traz a expressão “agrotóxicos”, no entanto, outros termos, como “defensivos agrícolas”; “defensivos fitossanitários”; “produtos de controle ambiental” e “pesticidas, começaram a ser utilizados pelos defensores da mudança na política. Por exemplo, Valdir Colatto foi um empreendedor político que frisou diversas vezes a necessidade de fazer essa modificação, argumentando que “defensivos fitossanitários” é a nomenclatura utilizada pelo MERCOSUL. No mesmo sentido, o biólogo, professor da Universidade Federal de Goiás e consultor técnico do IBAMA – Alberto José Centeno, fez a defesa do uso da nomenclatura “pesticidas”,

declarando que “*Só o Brasil utiliza essa nomenclatura de “agrotóxico”, que traz uma carga psicológica contrária ao produto*”<sup>102</sup>.

Rogério Dias, da Associação Brasileira de Agroecologia, relatou os trâmites para a inclusão do termo agrotóxico na legislação elaborada na década de 1980, alegando que entidades como a Federação das Associações de Engenheiros Agrônomos do Brasil (FAEAB) defenderam a atual nomenclatura e naquele momento alegavam a necessidade de um termo que fosse compatível com a periculosidade dos produtos em questão, ou seja, que deixasse em evidência a sua toxicidade. No campo oposto, uma das associações contrárias ao uso do termo “agrotóxicos” era a Associação Nacional de Defesa Vegetal (ANDEF) que, atualmente, mantém uma plataforma chamada “Cenário Agro”, com o objetivo de disseminar informações e notícias sobre a agricultura e já se posicionou a favor do PL 6.299/2002 e de outros que visam dar mais flexibilidade ao uso de agrotóxicos.

Além da proposta de mudança na nomenclatura, uma outra importante mudança proposta pelo projeto foi a criação da Comissão Técnica Nacional de Fitossanitários (CTNFito), de caráter consultivo e deliberativo, no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Esta comissão teria como objetivo emitir pareceres técnicos e conclusivos sobre os pedidos de avaliação para registro de agrotóxicos. Em sua justificativa, o autor do projeto ressalta que:

A almejada segurança aos consumidores de alimentos será garantida pela estrutura monolítica da CTNFito, que será constituída por 23 (vinte e três) membros efetivos e respectivos suplentes, cidadãos brasileiros de reconhecida competência técnica, de notória atuação e saber científicos, e com destacada atividade profissional nas áreas de química, biologia, produção agrícola, controle ambiental, saúde humana e toxicologia. Ressalta-se que, além dos especialistas da sociedade científica, o colegiado da CTNFito funcionará com especialistas dos seguintes ministérios: a) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); b) Ministério da Saúde (MS); c) Ministério do Meio Ambiente (MMA); d) Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCT); e d) Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

No entanto, conforme o art. 7º do PL, a designação de participantes da CTNFito estará condicionada à indicação pelo MAPA. Dessa forma, equacionaria um dos problemas apontados pelos atores políticos que alegam morosidade nos processos de avaliação para registro de novos agrotóxicos, que é o envolvimento de muitos órgãos no processo. Assim, a Comissão

---

<sup>102</sup> Audiência Pública, COMISSÃO ESPECIAL - PL 6299/02 - REGULA DEFENSIVOS FITOSSANITÁRIOS. DATA: 05/04/2017. Disponível em: [PL 6299/2002 — Portal da Câmara dos Deputados - Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://PL_6299/2002_-_Portal_da_Câmara_dos_Deputados_-_Portal_da_Câmara_dos_Deputados_(camara.leg.br)). Acesso em: 17/08/2021.

responsável por análise e emissão de pareceres conclusivos e a formação dela, estaria sob responsabilidade única do Ministério do Abastecimento, Pecuária e Agricultura.

Sobre a proposta de criação da CTNFito, Reginaldo Minaré – Advogado, Mestre em Direito, especialista em regulamentação da biotecnologia e Consultor de Tecnologia da CNA – em sua análise considera a medida inconstitucional, pois invade a competência do Presidente da República. Apesar disso, o consultor defende que o Presidente da República crie uma proposta para a criação de um novo sistema de avaliação de produtos fitossanitários centrado em apenas um único ministério<sup>103</sup>. O consultor Reginaldo Minaré é autor de outros artigos que analisam a questão dos agrotóxicos, como: “*Sobre os exageros e omissões a respeito do uso de agrotóxicos*”; “*A serviço de quem está o Greenpeace?*”; e “*Um “serviçal do agronegócio associado ao imperialismo*” Em seus argumentos, desenvolvidos nos referidos artigos, o autor se contrapõe a atual legislação, desqualifica pesquisas científicas que condenam a utilização de agrotóxicos, bem como faz oposição a movimentos e entidades – como o Greenpeace.

Importa destacar que a Confederação Nacional da Agricultura – CNA é uma entidade que representa os interesses de produtores rurais e comerciais do país, ocupando 219 cargos nos principais órgãos do setor agropecuário; além disso, mantém o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), que trabalha na capacitação de pequenos produtores e trabalhadores rurais. Trata-se de uma organização com forte poder político e capacidade de influenciar processos decisórios, pois possui 112 representações no MAPA; 26 representações no MMA; 4 representações na ANVISA; 9 representações no IPA, entre outras.

Um fato importante que mostra o poder da CNA, ocorreu em 2019, quando esta entrou com pedido de participação no processo movido no Superior Tribunal Federal (STF), pelo Partido Verde (PV). Na ação o PV contestou o processo acelerado de liberação de agrotóxicos e a CNA contestou as alegações do partido, argumentando que os agrotóxicos passam por um processo técnico e científico de liberação e, por fim, declarou que: “*A utilização dos agroquímicos, nos moldes como aprovados pelos órgãos competentes, é o que possibilita a efetivação do direito fundamental da população à alimentação*”<sup>104</sup>.

Em 2020 a CNA foi ao STF, novamente, para pedir a suspensão de leis municipais que proíbem a pulverização aérea de agrotóxicos, nos Estados do Espírito Santo, Minas Gerais, São

---

<sup>103</sup> Disponível em: [Artigo Técnico: Por uma mudança do sistema de avaliação e reavaliação de agrotóxicos | Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil \(CNA\) \(cnabrazil.org.br\)](https://www.cnabrazil.org.br/artigo-tecnico-por-uma-mudanca-do-sistema-de-avaliacao-e-reavaliacao-de-agrototoxicos). Acesso em: 18/08/2021.

<sup>104</sup> Disponível em: [CNA vai ao Supremo Tribunal Federal defender registro de agrotóxicos \(canalrural.com.br\)](https://www.canalrural.com.br/cna-vai-ao-supremo-tribunal-federal-defender-registro-de-agrototoxicos). Acesso em: 18/08/2021.

Paulo, Paraná, Mato Grosso do Sul e Santa Catarina<sup>105</sup>. A CNA alegou que tais proibições, além de tudo, em tempos de pandemia do SAR Cov-2, estariam colocando em risco a produção agrícola e em consequência, o abastecimento da população. O Ministro Gilmar Mendes especifica o pedido da CNA:

Em síntese, a requerente alega que a legislação municipal impugnada, ao proibir o uso de pulverização aérea na aplicação de defensivos, cria um cenário sombrio para toda a agricultura. Aduz que há uma proliferação de legislações que buscam impedir a prática de pulverização de defensivos, tendo ajuizado a ADI 6137 contra a Lei Estadual nº 16.820, de 9 de janeiro de 2019, do Estado do Ceará, distribuída à Ministra Cármen Lúcia. Cita, ainda, projetos de leis de matéria idêntica em tramitação em diversos Estados, todos partindo da premissa de que os defensivos causam malefícios à saúde, como o câncer, o que seria equivocado.<sup>106</sup>

Outro ponto importante que integra o pacote argumentativo em defesa da mudança na política diz respeito à participação de entes subnacionais no processo de regulação de agrotóxicos, conforme artigos 26 e 27 do PL 3.200/2015, que propõe modificar a regra anterior: reduz a participação e proíbe a interferência direta de outros entes em detrimento da legislação nacional. Valter Bianchini, representante da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), citando o exemplo do estado do Paraná no processo de fiscalização, alertou que os Estados precisam ter maior participação no processo, atuando em parceria com o MAPA. Além do representante da FAO, Marcelo Firpo de Souza Porto, representante da Articulação Nacional de Agroecologia, ressaltou que Estados e municípios desenvolvem ações de extrema importância para a redução da utilização de agrotóxicos<sup>107</sup>.

Como já exposto anteriormente, o PL 6.670/2016 foi fruto de um compilado de debates, motivados pela preocupação com as externalidades negativas geradas pelo uso de agrotóxicos, de forma direta, causando intoxicações e doenças em trabalhadores; e de forma indireta, afetando a longo prazo a saúde dos consumidores e do meio ambiente. Em síntese, tais preocupações conformam o pacote argumentativo em defesa da proposta.

O PL da PNARA propõe a manutenção da nomenclatura, incentiva à participação de entes subnacionais e reforça a possibilidade de proibição de determinados agentes, em caso de

---

<sup>105</sup> Disponível em: [Agrotóxicos: CNA pede suspensão de leis que proíbem pulverização aérea \(canalrural.com.br\)](http://canalrural.com.br). Acesso em: 18/08/2021.

<sup>106</sup> Disponível em: [Supremo Tribunal Federal \(stf.jus.br\)](http://stf.jus.br). Acesso em: 18/08/2021.

<sup>107</sup> Audiência realizada em 11/07/2018. PL667016 (Reunião Deliberativa). Disponível em: [PL 6670/16 - POLÍTICA NACIONAL REDUÇÃO AGROTÓXICOS — Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://camara.leg.br). Acesso: 18/08/2021.

banimento internacional. O referido projeto propõe uma série de inovações no sentido de dar transparência, rigidez às regras, de modo a reduzir o uso de agrotóxicos. Abaixo elencamos os objetivos da política e seu principal instrumento:

✓ **Os objetivos da Política Nacional para a Redução do Uso de Agrotóxicos - PNARA**

A PNARA traça como objetivos: i) Redução gradual do uso de agrotóxicos; ii) fortalecer o monitoramento sobre os produtos; iii) estimular manejos agroecológicos; iv) garantir a segurança alimentar; v) acesso à informação e motivar a participação social e; vi) fortalecer a cadeia de bioinsumos e o desenvolvimentos de tecnologias não associadas ao uso de agrotóxicos.

✓ **Os objetivos do Sistema Nacional de Informações sobre Agrotóxicos e Agentes de Controle Biológico — SINAG**

O SINAG traça como objetivos: i) Interação entre os Ministérios da Agricultura, Saúde e Meio Ambiente e demais atores envolvidos na cadeia agropecuária; ii) colher e disponibilizar dados sobre agrotóxicos; iii) notificar efeitos nocivos de toda a ordem relativos ao uso de agrotóxicos; iv) registrar a apreensão de agrotóxicos e de agentes de controle biológico ilegais e contrabandeados, e; v) acesso à informação e motivar a participação social.

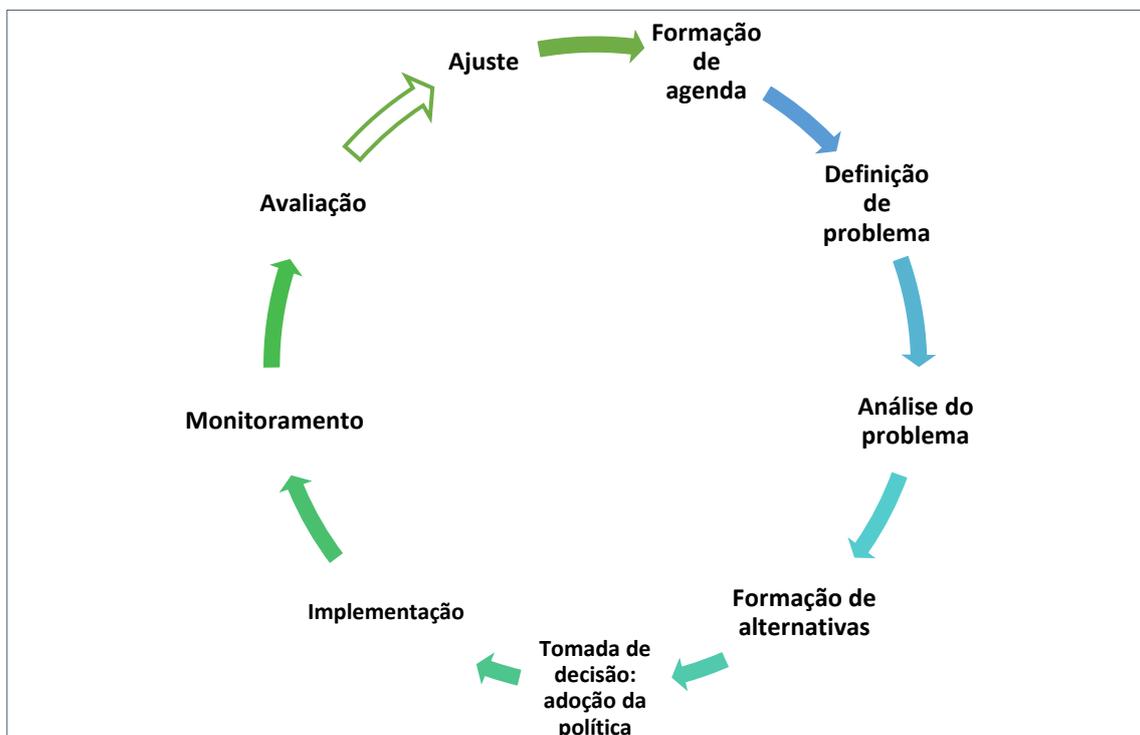
Nas duas Comissões Especiais o que está sendo proposto são mudanças para a regulação dos agrotóxicos; os dois projetos de lei propõem alterações na Lei 7.802/1989. No entanto, o PL 6.299/2002 visa promover mudanças mais bruscas e significativas, enquanto, o PL 6.670/2016 propõe instaurar mudanças incrementais, que mantêm as bases restritivas da legislação e cria um programa de redução ao uso dos agrotóxicos.

Os dois projetos trazem novas ideias para os fundamentos da legislação, mas apesar do PL 6.299/2002 representar mudanças mais profundas na base da legislação, ele representa o paradigma de produção agrícola hegemônico no mundo todo, desde a Revolução Verde; enquanto, o PL do PNARA atualiza a lei geral, mantendo seu caráter restritivo e avançando em alternativas baseadas em experiências e pesquisas científicas, mais recentes, sobre modos de produção com viés sustentável.

Compreende-se que os dois projetos de política pública diferem em seu conteúdo, não somente porque os seus defensores mostraram que têm interesses e valores distintos, mas, principalmente, porque iniciam a interpretação do problema sobre a questão dos agrotóxicos por pontos diferentes.

Considerando o modelo cíclico, nossa análise foca no momento de formulação da política e assumimos que esse momento compreende três fases do ciclo: definição de problema; análise do problema e formação de alternativas.

**Figura 7 -** Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: Reproduzido de Rua (2009).

No entanto, as narrativas proferidas pelos atores identificados partem de análise sobre uma política já existente, ou seja, que já passou por fases de implementação, monitoramento, avaliação e ajustes. O link entre a definição dos problemas e as possíveis alternativas (*venue shopping*) é feito de forma distinta pelos grupos e empreendedores políticos no espaço institucional.

O grupo de empreendedores que defende o PL 6.299/2002 parte do entendimento de que o problema da política está em dois pontos: no seu aspecto normativo, por conter regramentos que não condizem mais com a realidade ou que dificultam o processo produtivo; e no aspecto de sua implementação, dado que o argumento utilizado para contestar as acusações do outro grupo de empreendedores sobre os malefícios dos agrotóxicos à saúde e ao meio ambiente, é que os trabalhadores rurais não fazem o manejo correto do produto, ou seja, encontram problemas nas fases de formação de alternativas e de implementação.

O grupo de empreendedores que defende o PL 6.670/2016 parte do entendimento de que o problema da política não está necessariamente nos seus aspectos normativos, mas nos efeitos colaterais negativos que estudos científicos têm mostrado, em decorrência do uso de agrotóxicos. A narrativa deste grupo é construída em cima dessas problemáticas, sempre buscando propor alternativas reais ao modelo de agricultura convencional, buscando modificar não só a política, mas o modelo hegemônico de produção de alimentos.

Da análise do conteúdo das audiências é possível identificar dois pacotes interpretativos: o primeiro, que nomeamos de “Legislação Nacional” e o segundo, chamado “Saúde, meio ambiente e segurança alimentar”. Cada pacote interpretativo foi atribuído a um conjunto de atores que, durante os eventos, compartilharam dos mesmos repertórios. No entanto, no momento do debate os grupos vocalizam argumentos sobre as questões levantadas por todos, independentemente do grupo que pertencem.

### 5.3.2 Pacotes Interpretativos: ideias e estratégias argumentativas

O grupo de empreendedores políticos que atuou nas audiências públicas em defesa do PL 6.299/2002, buscou evidenciar que a atual regra que regula os agrotóxicos está ultrapassada e precisa ser modificada para garantir que a produção agrícola continue crescendo no país. A argumentação que constrói a *imagem política* preferida desse grupo é baseada na **crítica à atual legislação**, ressaltando sua ineficiência por não ser mais compatível com a realidade do país; **apelos emocionais**, destacando a trajetória familiar e experiências pessoais com o tema da agricultura; **dados da economia**, que mostram a participação e importância do agronegócio para as contas do país e; **ataques a pesquisas científicas** que trazem os perigos e pontos negativos da utilização de agrotóxicos. No Quadro a seguir trazemos os elementos do debate em torno do PL 6.299/2002 utilizando a ferramenta de análise dos pacotes interpretativos:

**Quadro 24** - Atores, locais, feedback, pacote interpretativo e narrativa em defesa do PL 6.299/2002 “Regula defensivos fitossanitários”

Empreendedores Políticos	Locais de Política	Feedback Positivo/Negativo	Pacote Interpretativo 1 “Legislação Nacional”	Narrativa
Dep. Tereza Cristina (Presidente da CE) Dep. Luiz Nishimori (Relator da CE)	Comissão Especial	Negativo	Núcleo da Questão (Problema)	Morosidade do trabalho dos órgãos reguladores; perda da produção agrícola.
			Núcleo da Posição (Solução)	Devemos modificar a legislação; desburocratizar e flexibilizar regras para registro, comercialização e utilização de agrotóxicos.
			Tom sobre o PL	Positivo

Dep. Valdir Colatto (Frente Parlamentar Mista da Agropecuária)  Dep. Adilton Sachetti (Frente Parlamentar Mista da Agropecuária)  Dep. Covatti Filho (Frente Parlamentar Mista da Agropecuária)			Metáfora/Imagem Visual/Exemplo Histórico	Experiências pessoais na área agrícola; uso de agrotóxicos X fome; legislação internacional menos burocrática; desqualificação de pesquisas científicas; dados econômicos (PIB).
			Caracterizações/Responsabilização	Cientistas/ambientalistas protecionistas em demasia; Estado burocrático; produtor agrícola e empresas vítimas da burocracia.
			Causas	A legislação atual para agrotóxicos não condiz com a realidade do país, possui um nível desnecessário de burocracia.
			Consequências	Perda do poder de competitividade; ameaça aos altos níveis de produção.
			Princípios	Aumento da produção agrícola; Proteção a economia.

Fonte: Elaborado pela autora, adaptado do trabalho de Fuks (2000).

Uma das participações mais significativas em audiência pública, que concorda com o conteúdo do Quadro acima, foi de Alysso Paolinelli, político e engenheiro agrônomo indicado ao Nobel da Paz 2021, por sua participação na consolidação da EMBRAPA; responsável por pensar e implementar as mudanças propostas pela Revolução Verde no país, entre 1974-1979 quando foi Ministro da Agricultura. Em sua participação na audiência pública, realizada em maio de 2016, ele se posicionou em defesa da utilização dos agrotóxicos, ponderando a necessidade do cuidado em sua aplicação. O ex-Ministro foi categórico ao afirmar que:

(...) é impossível manter a agricultura, não só no Brasil, mas no mundo inteiro, sem o uso de produtos químicos defensivos. Essa palavra, agrotóxico, é muito brasileira. Acho que foi um grupo de radicais que inventou essa palavra. Ela praticamente não existe no inglês nem no espanhol. Acho que seria conveniente criar outro nome. Eu mesmo a uso sem nenhum preconceito contra ela. Penso que nós temos que usar um remédio, mas a forma de usá-lo é o que me preocupa. Precisamos saber se esse remédio é degradável, se esse remédio atende às necessidades que temos e se ele vai provocar danos futuros aos recursos naturais, como solo, água, planta, animais e o próprio clima. Acho que é nesse ponto que nós temos que nos focar. (Nota taquigráfica, audiência 05/05/2016).

Os principais defensores da visão que requer a modificação da legislação, em vigor no Brasil, foram parlamentares ligados ao agronegócio e especialistas ligados a organizações defensoras do interesse de grandes produtores rurais de *commodities*, como a ABRAMILHO, AGROPEC e EMBRAPA Soja, ligada ao MAPA, bem como, entidades que representam empresas produtoras de agrotóxicos (indústria química).

Os dados da pesquisa mostram o envolvimento de parlamentares com grupos de interesses especiais, como o empresariado industrial, que aparece em notas taquigráficas de

discursos proferidos por eles, em reuniões realizadas no âmbito da CE do PL 6299/2002<sup>108</sup>. Em geral, o teor do discurso de alguns parlamentares guarda um tom de denúncia:

O absurdo é que V.Exas. se recusaram a discutir com quem precisamos discutir, a trazer o IBAMA, a ANVISA a FIOCRUZ. V.Exas. se recusaram a conversar sobre o assunto. E hoje há uma demonstração clara neste plenário: V.Exas. se mobilizaram e foram mobilizados por esses que estão aqui dentro da sala. Eu queria até chamar a atenção da imprensa para que verifique os lobistas aqui interessados neste projeto a serviço das empresas. V.Exas. se recusaram a conversar sobre a atualização deste projeto, sobre os seus impactos na saúde humana e no meio ambiente. Estão aqui a serviço dessas empresas. (Dep. Nilton Tatto, 17ª Reunião Ordinária da CE, 19/06/18).

Por que este PL precisa ser aprovado? Porque nós estamos atrasados em relação aos outros países naquilo que de novo existe para ser usado nesse setor: moléculas mais seguras, mais eficientes, menos tóxicas, que o mundo inteiro está usando e que nós aqui, atrelados à burocracia, não estamos conseguindo usar [...]Onde está a comprovação científica, dentro de uma revista internacional de renome mundial de saúde, de que há produto que é comprovadamente cancerígeno? Indícios é uma coisa, comprovação é outra...Eu não quero usar na nossa propriedade nenhum produto que tenha a chance comprovada de trazer problema a alguém, porque eu vivo do que faço. E eu faço agricultura. Os que estão falando mal aqui nem sequer têm terra embaixo da unha, não conhecem o que é a produção. (Dep. Adilton Sachetti, 19ª Reunião Extraordinária da CE, 25/06/18).

Vê-se, de um lado, parlamentares favoráveis ao projeto – que visa garantir a flexibilização das regras e expressa mudança substantiva na política –, tentam desqualificar pesquisas científicas, entidades e autoridades opositoras que enfatizam os impactos negativos do uso dos agrotóxicos na saúde humana e no meio ambiente, alegando que os dados são inconsistentes e o conhecimento produzido é superficial.

estão querendo passar a ideia de que quem é favorável ao projeto trabalha com técnica, é modernizante e é a favor do Brasil; e de que quem é contrário é ideológico, é atrasado e é contra o Brasil...há os que se dizem modernizantes, e aqui vi inclusive uma placa dos que são a favor de usar mais veneno e envenenar mais a nossa comida, dizendo que isso é modernizante...Defendo que ciência e nanotecnologia sejam usadas para o bem, não para o mal... porque nós queremos inovações tecnológicas, mas nós queremos inovações tecnológicas não para o veneno e o interesse da indústria do veneno, que tem patrocínio direto desse lobby colocado aqui...(Dep. Bohn Gass, 17ª Reunião Ordinária da CE, 19/06/18).

Do outro lado, como analisaremos no próximo pacote interpretativo, parlamentares que defendem maior rigidez na legislação para agrotóxicos buscam ressaltar o envolvimento de

---

<sup>108</sup>Brasil. Câmara dos Deputados. Notas Taquigráficas da 17ª /19ª Reunião Extraordinária da Comissão Especial do Projeto de Lei nº 6.299, de 2002. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pl-3200-15-regula-defensivos-fitossanitarios-1/documentos/notas-taquigraficas> . Acesso em 12 set. 2020.

parlamentares opositores com o setor empresarial, na defesa de interesses que vão na contramão da coletividade e impactam negativamente o meio ambiente e a saúde humana.

O grupo de empreendedores políticos que atuou nas audiências públicas a favor do PL 6.670/2016 buscou evidenciar que a atual regra que regula os agrotóxicos foi um importante passo para a regulação dos mesmos e não pode sofrer retrocessos quanto a sua rigorosidade, mas sim, avançar no incentivo a construção de alternativas para a agricultura convencional.

A argumentação que constrói a *imagem política* preferida, desse grupo, é baseada na **defesa da atual legislação**, ressaltando seu caráter rigoroso; **apelos emocionais**, destacando a responsabilidade que os parlamentares possuem em aprovar legislações alinhadas com o futuro de novas gerações; **dados socioeconômicos**, que mostram os danos à saúde e ao meio ambiente e a ineficiência do país em alimentar sua própria população e; **dados de pesquisas**, produzidas por cientistas de várias áreas mostrando a necessidade de **investimento em alternativas de produção mais sustentáveis, como: agricultura orgânica e a agroecologia**. Os principais defensores dessa visão foram parlamentares e especialistas ligados a organizações da saúde, como a FIOCRUZ e ligados à agroecologia, como a ANA e universidades federais.

**Quadro 25** - Atores, locais, feedback, pacote interpretativo e narrativa a favor do PL 6.670/2016

Empreendedores Políticos (atores-chave)	Local de Política	Feedback Positivo / Negativo	Pacote Interpretativo 2 “Saúde, meio ambiente e segurança alimentar”	Narrativa
Deputado Federal Nilton Tatto (PT-SP)  Alessandro Lucciola Molon (PSB-RJ)  Chico Alencar (PSOL/RJ)  Jandira Feghali(PCdoB)	Comissão Especial	Negativo	Núcleo da Questão Núcleo (Problema)	Contaminação da fauna e flora; intoxicação de trabalhadores rurais e consumidores; insegurança alimentar.
			Núcleo da Posição (Solução)	Devemos manter uma rigorosa legislação e avançar em alternativas à agricultura convencional; incentivo a agroecologia e produção orgânica.
			Tom sobre o PL	Positivo
			Metáfora/Imagem Visual/Exemplo Histórico	Experiências pessoais na área agrícola; uso de agrotóxicos X fome; legislação internacional; exemplos de alternativas de sucesso; pesquisas científicas.
			Caracterizações/ Responsabilização	O agronegócio é negligente; a agricultura convencional é nociva; o produtor agrícola é vítima da lógica convencional de produção.
			Causas	Liberação indiscriminada de novos agrotóxicos; flexibilização de regras; corte

				de verbas em órgãos reguladores.
			Consequências	Degradação ambiental; doenças causadas por intoxicação em seres humanos; críticas negativas de outros países.
			Princípios	Produção agrícola sustentável, visando o bem-estar de gerações futuras.

Fonte: Elaborado pela autora, adaptado do trabalho de Fuks (2000).

Uma das participações mais significativa em concordância ao Quadro 25, acima, foi do Sr. Marcelo Firpo de Souza Porto, representante da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA). No centro da intervenção de Marcelo Porto (ANA) encontra-se a defesa da agroecologia como uma ciência capaz de garantir uma agricultura menos agressiva ao meio ambiente e a trabalhadores rurais, resultando em uma produção de alimentos mais saudáveis para os consumidores. O referido pesquisador se coloca contra o projeto apelidado de “Pacote do Veneno” (PL 6299/2002) e a favor do “PL do PNARA”; relaciona a questão com agrotóxicos com o princípio da precaução<sup>109</sup>, ressaltando que a utilização de agrotóxicos envolve uma série de incertezas que deveriam potencializar a criação de legislações mais rígidas, conforme destaca: *“nós deveríamos abandonar tecnologias que podem ser potencialmente perigosas e incentivar medidas protetoras e promotoras da saúde e do meio ambiente, principalmente quando existem incertezas elevadas”*.

O representante da ANA faz referência a um Dossiê *ABRASCO* que traz um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde: trata-se de um documento produzido com os esforços de várias organizações para expor e alertar a população sobre a crescente utilização e problemas gerados pelos agrotóxicos. A *ABRASCO* e outras organizações, como a ANA, a *FIOCRUZ*, entidades regionais ligadas ao trabalho rural e movimentos sociais, lançaram uma campanha chamada “Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos e Pela Vida”<sup>110</sup> que reúne mais de cem entidades. Esse movimento atua há dez anos em conjunto com parlamentares e

<sup>109</sup> De acordo com a Declaração do Rio/92 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, o princípio 15 diz “De modo a proteger o meio ambiente, **o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades**. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.” Disponível: [Biblioteca Virtual de Direitos Humanos da USP - Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - Rio 1992 | Direito ao Desenvolvimento](#). Acesso: 22/06/2021.

<sup>110</sup> Disponível em: [Campanha Permanente Contra os Contra os Agrotóxicos e Pela Vida - Página contendo informações, notícias e materiais de pesquisa sobre agrotóxicos e afins. \(contraosagrototoxicos.org\)](#). Acesso em: 13/09/2021.

outros atores políticos, ligados a organizações públicas, para produzir e disseminar conteúdos sobre o agronegócio e sobre os projetos em tramitação no Congresso Nacional que visam alterar a legislação para agrotóxicos; além disso, mantém um canal no *Youtube* com vários vídeos informativos com a participação de especialistas para debater a questão<sup>111</sup>. No mesmo sentido, a APROSOJA Mato Grosso lançou em 2018 uma campanha para defender a imagem do PL 6.299/2002:

A informação é sempre o melhor remédio. Seja para banir *fake news* ou para desconstruir temas polêmicos e de grande impacto social. É por isso mesmo que a Aprosoja lança hoje (03), a campanha “Lei do Alimento Mais Seguro: uma visão científica”. Nas próximas semanas, compartilharemos vídeos com especialistas, pesquisadores e doutores de diversas áreas da Agronomia e Medicina para ajudar você a entender a verdade por trás do Projeto de Lei 3200/2015, que tem como objetivo principal atualizar a legislação brasileira quando o tema é defensivo agrícola, já que a lei em vigor é de 1989.<sup>112</sup>

Após as aprovações nas Comissões Especiais, em 2019, os dois projetos foram tratados em uma Comissão Geral: nome que recebe a sessão plenária da Câmara quando interrompe seus trabalhos para debater tema relevante. Tal comissão, convocada pelo presidente da Casa, o Deputado Federal Rodrigo Maia (DEM/RJ), foi presidida pelo Deputado Federal Luiz Nishimori, relator do PL 6.299/2002. Foram convidados para o debate diversos especialistas no assunto, funcionários públicos e figuras públicas. O Quadro 26, a seguir, identifica os participantes segundo os seus posicionamentos.

**Quadro 26** - Convidados da Comissão Geral e seus posicionamentos em relação aos Projetos

Posição	Participantes
Favoráveis ao PL 6670/2016 e? Contrários ao PL 6299/2020	<p><b>Juliana Acosta Santorum</b> – FIOCRUZ  <b>Antoninho Rovaris</b> – CONTAG  <b>Bela Gil</b> - Nutricionista e apresentadora de TV  <b>Rogério Pereira Dias</b> - Engenheiro agrônomo especialista em agroecologia  <b>Larissa Bombardi</b> - Professora do Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo — USP  <b>David Hathaway</b> - Consultor em Ciência e Tecnologia para a Agricultura.  <b>Leonardo Pinho</b> - Presidente da Central de Cooperativas UNISOL Brasil/UNICOPAS.  <b>Sandra Catanhede</b> - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra  <b>Marina Lacôrte</b> - Coordenadora da Campanha de Agricultura e Alimentação do Greenpeace.  <b>Sergio Graff</b> - Médico toxicologista do Centro Brasileiro de Estudos em Toxicologia e Saúde.  <b>Sofia Carvalho</b> - Produtora rural e membro da Associação de Produtores e Produtoras Agroflorestais.</p>
Favoráveis ao PL 6299/2020	<p><b>Mauro Osaki</b> - Pesquisador da área de Custos Agrícolas do Cepea  <b>Lucilio Alves</b> - Pesquisador do Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (Cepea), da Esalq/USP</p>

<sup>111</sup> Disponível em: [\(32\) Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos - YouTube](#). Acesso em: 13/09/2021.

<sup>112</sup> Disponível: [\(32\) Lei do Alimento Mais Seguro: uma visão científica - 01 - YouTube](#). Acesso em: 2021.

<p>e</p> <p><b>Contrários</b> ao PL 6670/2016</p>	<p><b>Eduardo Brandão</b> - Diretor-Executivo da ABRAFRUTAS  <b>Reginaldo Minaré</b> - Coordenador de Tecnologia da CNA  <b>Leandro Diamantino Feijó</b> - Diretor do Departamento de Temas Técnicos, Sanitários e Fitossanitários, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)  <b>Carlos Goulart</b> - Diretor do Departamento de Sanidade Vegetal e Insumos Agrícolas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)  <b>José Guilherme Tollstadius Leal</b> - Secretário de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)  <b>Paulo César Amaral</b> - Diretor-Executivo da Associação Brasileira dos Produtores de Algodão — ABRAPA  <b>Caio Carbonari</b> - professor e pesquisador da Universidade Estadual Paulista — UNESP</p>
---	--

Fonte: Dados disponíveis no site da Câmara dos Deputados. Elaborado pela autora, 2020.

A Comissão geral expôs, mais uma vez, o impasse entre os dois projetos em tramitação, onde os pacotes interpretativos foram utilizados pelos representantes de grupos de interesses para dar visibilidade ao seu enquadramento preferido à política regulatória em questão. O fato de a discussão ter sido movida para outra arena política, a sessão do plenário, também envolveu atores políticos que ainda não haviam se pronunciado sobre os projetos, a exemplo de Rodrigo Maia (DEM), presidente da Câmara, que se pronunciou nos seguintes termos: “*Devemos colocar os interesses dos cidadãos acima das disputadas partidárias e dos interesses individuais. Em conflito com ganhos financeiros, a saúde dos brasileiros deve sempre prevalecer*”<sup>113</sup>. Além disso, o presidente da Câmara destacou as diferenças entre a regulação nacional e internacional, demonstrando preocupação com retaliações do mercado importador devido à quantidade de agrotóxicos liberada para uso no Brasil.

No apagar das luzes do ano parlamentar de 2021, em 30 de novembro o Deputado Federal Luiz Nishimori apresentou requerimento de pedido de urgência<sup>114</sup> para o projeto, com apoio dos líderes partidários do PL, MDB, líder do Bloco PSC/PTB, PP, DEM, PSD, PSL e NOVO. Arthur Lira (PP/AL) o atual presidente da Câmara colocou em pauta o projeto no dia 16 de dezembro, Lira é um ator político comprometido com os interesses do agronegócio e aliado do governo de Jair Bolsonaro. Sua presença em um cargo de alta relevância pode significar uma “janela de oportunidade” para as demandas do setor empresarial e produtivo. No entanto, a ação teve grande repercussão midiática atribuindo uma imagem política negativa ao projeto, fazendo com que fosse retirado de pauta<sup>115</sup>.

<sup>113</sup> Disponível em: [Maia: saúde deve ser prioridade em debate sobre agrotóxicos - Notícias - Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](https://www.camara.leg.br/noticias/13092021/maia-saude-deve-ser-prioridade-em-debate-sobre-agrotoxicos). Acesso em: 13/09/2021.

<sup>114</sup> Disponível em: [Of \(camara.leg.br\)](https://www.camara.leg.br/oficio/21122021/oficio-de-urgencia). Acesso em: 21/12/2021.

<sup>115</sup> Disponível em: [Câmara pauta votação em regime de urgência de projeto de lei que flexibiliza liberação de agrotóxico \(msn.com\)](https://www.msn.com/pt-br/brasil/politica/camara-pauta-votacao-em-regime-de-urgencia-de-projeto-de-lei-que-flexibiliza-liberacao-de-agrotoxico). Acesso em: 21/12/2021.



## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS: MODELO DO EQUILÍBRIO PONTUADO PARA COMPREENSÃO DA DINÂMICA DE FORMULAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL PARA AGROTÓXICOS

Este capítulo conclusivo discute o enquadramento dado por empreendedores políticos e grupos de interesse à política regulatória para agrotóxicos, levando em consideração três fatores apontados pela literatura como essenciais para compreensão do processo de construção da imagem política: ideias, atores e instituições. A pergunta que norteou a pesquisa foi: “Qual enquadramento foi dado por grupos de interesse e empreendedores políticos à política regulatória para agrotóxicos, no âmbito das comissões parlamentares na Câmara dos Deputados?”. De forma complementar, questionamos: “Quais locais de política (*policy venue*) foram escolhidos por grupos de interesse e empreendedores políticos para disseminar sua imagem política (*policy image*) preferida?”

A partir dessas perguntas buscamos contribuir com uma agenda de pesquisa que integre a análise da formulação da política pública com o estudo da prática de *lobby* no processo legislativo, que envolve a participação de diferentes grupos de interesse e atores políticos, com interesses pré-definidos ou em constante construção e diferentes capacidades de intervir no processo político; com a análise institucional, assumindo que o espaço institucional do Poder Legislativo é um campo para o desenvolvimento do debate público, de comunicação de ideias através do discurso e da construção de argumentação.

Propomos incorporar na nossa análise argumentos mobilizados pelo Modelo do Equilíbrio Pontuado, formulado por Baumgartner e Jones (1993) para analisar o processo legislativo de dois projetos de lei que tramitam na Câmara dos Deputados e que pretendem dar novo enquadramento a Lei Geral dos Agrotóxicos nº 7.802/1989. A escolha por esse modelo específico de análise de política pública se justifica na possibilidade de relacionar atores políticos, o espaço institucional e a disseminação de ideias, em arenas de debate e decisão.

Ademais, compartilhamos do entendimento de que a complexidade da análise do processo de formulação de uma política está justamente na sobreposição dos diferentes estágios por qual ela passa e, de forma complementar, aliamos ao quadro teórico conceitos advindos do Modelo de Múltiplos Fluxos, proposto por Kingdon (2014) para estudo das agendas políticas.

Para responder às perguntas de pesquisa foram definidos os seguintes objetivos: (já esta)

1. Mapear as comissões parlamentares as quais os projetos tramitaram e seus respectivos participantes;

- II. Identificar a participação parlamentar na tomada de posição nos espaços de política;
- III. Identificar e sistematizar os pacotes interpretativos utilizados por empreendedores políticos.

Assim, parte-se da seguinte hipótese: durante a tramitação dos projetos citados, as comissões parlamentares se constituíram em um espaço de compartilhamento de informações e possibilitaram que determinados grupos construíssem um enquadramento hegemônico sobre as políticas, por meio da disseminação de seus pacotes interpretativos e do controle sobre as participações, garantindo a existência e a manutenção de monopólios de política.

Tal hipótese foi formulada com base nos argumentos de Baumgartner e Jones (1991;1993) quando apontam que para defender ou modificar o enquadramento de uma política pública os atores empregam o uso de duas estratégias: o controle sobre a imagem política e a escolha de locais de política. Assim, esses atores são responsáveis por provocar momentos de estabilidade ou de mudança na formulação da política. Consideramos o enquadramento como parte do momento de formulação de uma política, equivalente ao que Baumgartner e Jones (1993) chamaram de *venue shopping*, que seria o link entre a definição do problema com a definição de alternativas possíveis para solucioná-lo.

Os dois projetos que analisamos em profundidade tratam da temática agrotóxicos com propostas regulatórias opostas, o primeiro: Projeto de Lei 6.299<sup>116</sup>, de autoria do Senador Blairo Maggi (Partido Político Progressista) entrou na agenda legislativa em 2002. Em 2016, foi a vez do Projeto de Lei 6.670<sup>117</sup>, de autoria da Comissão de Legislação Participativa. O primeiro (PL 6.299) de conteúdo permissivo e o segundo (6.670) é restritivo quanto à utilização de agrotóxicos, além de apresentar a agroecologia como uma alternativa viável para substituir o atual modelo de produção hegemônico.

Abaixo vamos discutir os achados da pesquisa.

---

<sup>116</sup> Ementa: “Altera os arts 3º e 9º da lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências, e apensados”. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/46249>. Acesso em: 22 jun. 2020.

<sup>117</sup>Ementa: “Institui a política nacional de redução de agrotóxicos (PNARA) e dá outras providências”. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2120775> Acesso em: 24 mai. 2020.

**A influência do fator “Instituições”:** As correntes neo-institucionalistas põem centralidade no papel que cumprem as instituições no condicionamento do comportamento dos atores. Em um espaço de produção de políticas públicas como a Câmara dos Deputados, entendemos tanto as regras do processo legislativo como uma expressão desse fator que condiciona o posicionamento, como também o regramento produzido a partir do posicionamento e decisão dos atores políticos sobre demandas sociais. Assim, incorpora-se o pressuposto do institucionalismo discursivo, que considera não só as instituições como dadas, mas também como um produto da interação entre atores, discursos e conceituações de mundo. Dessa forma, analisamos durante o processo legislativo os dispositivos utilizados pelos atores como estratégia para garantir controle sobre a imagem da política e sobre os locais em que os projetos foram tratados.

Os primeiros dispositivos que permitem a participação e influência de grupos de interesse no trabalho legislativo são encontrados na Constituição Federal de 1988, no Art.5º, (incisos XVII a XXI), que versam sobre a possibilidade de associação e existência de grupos. Além disso, no regimento interno da Câmara dos Deputados (RICD) no Art. 24, (inciso XVI) que versa sobre a realização de audiências públicas ou pedidos de colaboração à membros da burocracia, especialistas e representantes de grupos.

Elegemos como *locus* de análise as comissões especiais por quais passaram os projetos de lei que são objeto principal dessa pesquisa. Porque apesar de já terem sido consideradas fator pouco relevante no processo legislativo (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998), pesquisas mais recentes mostram que sua importância para o processamento de demandas, com a criação de espaços mais restritos que garantem a participação e troca de informações entre empreendedores políticos e grupos de interesse (RICCI E LEMOS, 2004; AMARAL, 2009; FREITAS, 2016; COSTA, 2018).

Em 2011 foi criada no âmbito da CSSF uma “Subcomissão Especial” para debate da temática dos agrotóxicos, de iniciativa do Deputado Federal Padre João (PT) classificado como próximo aos posicionamentos de grupos ambientalistas e que também assumiu os trabalhos como relator, esse espaço é previsto no Art. 29º (inciso II).

O Projeto de Lei 6.670/2016 teve origem em uma Comissão de Legislação Participativa que é prevista pelo RICD, XII, Art. 32. O PL partiu de uma iniciativa da ABRASCO, seguindo a alínea “a” que versa sobre a adoção de “a) sugestões de iniciativa

*legislativa apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto Partidos Políticos;”.*

A criação de comissão especial para os dois projetos, tanto o referido acima, como o PL 6.299/2002 se deu por caminhos diferentes que constam no RICD. A criação da comissão especial para tratamento do PL 6.670/2016 foi iniciativa do então Presidente da Câmara Rodrigo Maia, por razão da distribuição da proposição para mais de três comissões de mérito, Inciso II, Art. 34 do RICD. A apreciação do PL 6.299/2002 se deu pelo apensamento de outro projeto que já vinha sendo tratado em CE, o PL 1.687/2015 que também já havia sido apensado ao PL 3.200/2015, este último configurava objeto principal da CE. O Art. 143 embasou tais ações e de acordo com o inciso II, alíneas “a” e “b”, o PL 6.299/2002 passou a ser objeto principal por ser de origem do Senado Federal e por ser mais antigo que os outros.

Não foram documentados conflitos do processo de escolha da composição das comissões especiais, mas é nítido que empreendedores políticos representantes de cada grupo: ambientalista e do agronegócio, se localizam para blindar a comissão que trata do projeto de seu interesse, com objetivo claro que controlar a imagem da política e os participantes, garantindo a manutenção de um monopólio de política, como assinalaram Baumgartner e Jones (1991). Essas atribuições de controle estão altamente relacionadas com o cargo da presidência e da relatoria, pelos poderes que esses atores possuem de seleção de requerimentos, organização da ordem e realização de audiências e convites para participação de terceiros. Eles são considerados *veto players* do processo legislativo, porque suas decisões podem influenciar diretamente no andamento ou não da proposição.

Dessa forma, foram identificados na tramitação dos dois projetos de lei, o uso de alguns dispositivos para manipulação do trabalho legislativo que são amparadas regimentalmente, como: pedido de verificação (§ 1º, Art. 185); obstrução (§ 6º, inciso II, Art. 82); questões de ordem (Art. 95., Seção I, IV); requerimento para realização de eventos (inciso III, Art. 24.); requerimentos para: a) preferência; b) adiamento; c) retirada da Ordem do Dia; d) inversão de pauta (inciso II, Art. 83.); pedido de vista (inciso XVI, Seção IX) e até a demora para registro de presença na reunião, que apesar de configurar quebra de decoro parlamentar, é uma tática sutilmente utilizada.

Entre 2019 e 2020 houve um aumento de apresentação de projetos que tem como perspectiva modificar a legislação de agrotóxicos, 62 proposições foram apresentadas nesses dois anos, a maioria por partidos vinculados a ideologia de esquerda e ao ambientalismo. Uma

parte desses projetos tem ou teve como objetivo sustar alguma decisão tomada por outro órgão regulador, como a decisão da ANVISA sobre o caso do agrotóxico *paraquate*.

Ao mesmo tempo, vinte e cinco projetos de caráter permissivo estão tramitando em conjunto com outros e compoem o conteúdo das ideias que elaboram o PL 6.299/2002 e seus apensados, prevendo flexibilização de registros, desburocratização e subsídios ao setor do agronegócio, no legislativo esse conjunto é representado por grupos do agronegócio e empreendedores políticos institucionalmente ligados a Frente Parlamentar da Agropecuária bancada ruralista e nessa pauta também ganha destaque o Progressistas, partido do ator político Luiz Nishimori. O surgimento do PL 6.670/2016 com uma perspectiva opositora desafiou a visão hegemônica anterior, tanto que atores ligados ao interesse do agronegócio tentaram se utilizar de estratégias de apensamento de um projeto ao outro. Caso os dois projetos viessem a tramitar em um mesmo local de política, o controle sobre o enquadramento de uma nova legislação para agrotóxicos poderia estar assegurado para o grupo.

**A influência do fator “Ideias”:** O fio condutor que une o controle sobre os locais e sobre a imagem política são as ideias. O papel das ideias é entendido aqui como essencial para a definição dos locais de política em que as proposições são tratadas, bem como, para o enquadramento que é dado à proposição por grupos de interesse e empreendedores políticos. Algumas ideias são mais bem aceitas em determinadas comissões onde possuem empreendedores que as defendem ou que garantem a participação de especialistas que possam corroborá-las. A sistematização dos discursos proferidos em audiências públicas utilizando-se da ferramenta de “pacotes interpretativos” mostrou dois enquadramentos diferentes nas arenas políticas nas quais os projetos foram tratados.

Em ambas as comissões especiais os enquadramentos existiram, mas a receptividade se distingue pela composição política da comissão. Foi possível observar uma disputa entre dois paradigmas, duas preferências e interesses antagônicos: de um lado, grupos de interesse e parlamentares que reforçam a necessidade de utilização de defensivos agrícolas e reformas na legislação, de modo a torná-la menos burocrática e flexível quanto à produção e consumo; e do outro, atores políticos que ressaltam as consequências negativas da utilização dos agrotóxicos para a saúde humana, à biodiversidade, e defendem a necessidade de investimento em novas formas de cultivo, livres de produtos químicos.

Os dois projetos materializam os interesses de grupos como empresários da indústria química, do agronegócio, produtores vinculados à agricultura orgânica, grupos sociais ligados

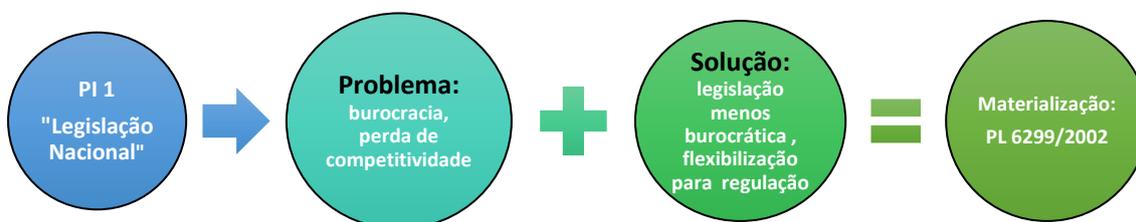
à agroecologia e à saúde coletiva. Refletem, portanto, em grande medida, demandas de um importante segmento da economia brasileira, tradicionalmente conhecido por agropecuária e majoritariamente voltado para práticas da agricultura convencional, baseada na necessidade de exportação de *commodities*.

O estudo mostra que as propostas legislativas analisadas expressam distintos interesses e configuram dois tipos de regramento e de paradigma de desenvolvimento. O que está em jogo com o PL 6.299 é a flexibilização de uso de agrotóxicos (mudança na política regulatória) e a manutenção de um paradigma de desenvolvimento baseado no uso intensivo de insumos químicos, com aumento da produtividade e produção em grande escala voltada para o grande mercado, embora a estratégia discursiva dos seus defensores enfatize a importância do uso dos agrotóxicos para garantir a produção de alimentos e acabar com a fome, no Brasil.

O PL 6.670/2016, de outro modo, preconiza a estabilidade da regulação, mantendo regras rígidas para consumo de agrotóxicos e, ao mesmo tempo, define as bases de um novo modelo de desenvolvimento da agropecuária, com inovação tecnológica mediante uso de bioinsumos. Vale ressaltar que parte dessa proposição foi tomada, recentemente, pelo poder Executivo, que criou o Programa Nacional do Bioinsumos (Decreto No. 10.375 de 26 de maio de 2020)<sup>118</sup>.

Na análise dos pacotes interpretativos é perceptível como apesar das políticas versarem sobre uma mesma temática, elas partem de uma caracterização diferente para a problemática, esse aspecto facilita a identificação do interesse que o grupo está defendendo. A seguir veremos a Figura 08 com um esquema para compreensão de como os atores pensam a formulação da política pública:

Figura 8 - Pacote Interpretativo 01 “PL 6.299/2002”



Elaborado pela autora, 2021.

<sup>118</sup>Decreto nº 10.375, de 26 de maio de 2020. Institui o Programa Nacional de Bioinsumos e o Conselho Estratégico do Programa Nacional de Bioinsumos. *Diário Oficial da União* 2020; 26 mai.

A caracterização do problema para os grupos e empreendedores que defendem o PI nº 1 parte da problemática envolvendo a morosidade nos sistemas de registro de agrotóxicos e a perda de competitividade do país no mercado internacional, isso fica expresso na fala de Carlos Goulart, funcionário do MAPA:

O Ministério da Agricultura vê com bons olhos e considera extremamente positiva a revisão da legislação atual. Legislações precisam ser adequadas à necessidade de uso da economia, de atividades econômicas. Nós estamos acostumados a dizer no Brasil que, quando a regulação atrapalha pouco, já é uma grande vitória. A nossa legislação é altamente rigorosa. A quantidade de estudos a serem fornecidos para a produção dos registros é extremamente alta. Poucos países têm um rigor quando se trata da necessidade de apresentar dados científicos como tem o Brasil. Levar 8 anos para apresentar uma inovação tecnológica para um país que quer ser líder na produção de alimentos não é a realidade, não é o objetivo. Nós não atingiremos essa meta de liderança global de fornecimento de alimentos com segurança do alimento e com a seguridade com legislações ultrapassadas.<sup>119</sup>

Defensores de garantia do uso de agrotóxicos, sejam eles, parlamentares, cientistas, funcionários públicos, produtores rurais e fabricantes, argumentam que tais recursos são necessários para garantir o crescimento da produção de alimentos e uma maior competitividade da produção brasileira no mercado mundial. Logo, na maioria das vezes, esse esquema desconsidera as externalidades negativas do uso de agrotóxicos, quando são consideradas, elas são atribuídas a um possível erro na utilização dos produtos, ou seja, a responsabilidade é do trabalhador que faz a aplicação do produto. Nesse sentido, os dados sobre intoxicação, alto consumo, aumento das liberações, são descartados ou relativizados. A solução dada considera modificar aspectos do processo de regulação, desconstruindo o caráter rígido da legislação atual, sem sair dos limites das atuais práticas da agricultura convencional. Esses atores ainda argumentam que há um risco, em caso de não aprovação de uma nova legislação, a segurança alimentar dos brasileiros estaria comprometida, mais uma vez confrontando os dados econômicos que demonstram que o problema da fome no país não é necessariamente uma questão de produção, mas sim de distribuição e acesso a alimentos.

Durante a trajetória do projeto que materializa esse pacote interpretativo só um voto contrário à sua aprovação foi dado pelo relator Francisco Gonçalves, da Comissão de Seguridade Social e Família; a mesma comissão que criou uma subcomissão para discussão da questão dos agrotóxicos, outrora. Apesar da participação de perspectivas opositoras em

---

<sup>119</sup> Discurso proferido na Comissão Geral da Câmara dos Deputados, em 16 de setembro de 2019. Disponível em: <https://escriva.camara.leg.br/escriva-servicosweb/html/57461#816296>. Acesso em: 14/09/2021.

audiências públicas, o projeto teve grande receptividade na comissão especial, que se constituiu como um monopólio de política, com grande acordo entre os membros e uma estrutura institucional bem definida.

Grupos e empreendedores políticos que atuam em defesa da saúde do consumidor argumentam que o uso indiscriminado de agrotóxicos aumenta o risco à saúde humana, induz doenças e causa danos ambientais. O pacote interpretativo mobilizado por eles se apresenta:

Figura 9 - Pacote Interpretativo 02 “PL 6.670/2016”



Elaborado pela autora, 2020.

A caracterização do problema para os grupos e empreendedores políticos que defendem o PI nº 2 parte da problemática enfatizando as consequências negativas do uso de agrotóxicos e a ineficiência do atual modelo de agricultura em satisfazer as necessidades da população brasileira em relação a segurança alimentar. Isso fica claro no discurso de Leonardo Pinho, Presidente da UNISOL/UNICOPAS:

Só no ano de 2019, nós tivemos mais de 300 agrotóxicos liberados no Brasil, sendo que 41% desses agrotóxicos são considerados extremamente tóxicos e 32% deles são proibidos na União Europeia. Se falarmos do limite máximo de resíduos que nós encontramos nas legislações, por exemplo, americana ou europeia — e aí foi citada a cultura da soja —, observamos que o glifosato aplicado no Brasil é 200 vezes maior que o limite máximo de resíduos previsto na legislação europeia. Além disso, 44% dos agrotóxicos em geral autorizados no Brasil são banidos pela legislação europeia. E eu queria destacar outro aspecto, principalmente o relativo àquele trabalhador e àquela trabalhadora que constroem o dia a dia do campo brasileiro. Nós tivemos mais de 57 mil intoxicações por agrotóxico nos últimos 10 anos, sendo que nos últimos 2 anos, em que houve o salto, o recorde histórico de liberação de agrotóxicos, esses casos subiram para 4.500, 5 mil por ano.

Defensores da redução do uso de agrotóxicos, sejam eles, parlamentares, cientistas, funcionários públicos, produtores rurais e movimentos sociais, argumentam que tais insumos só são necessários em uma cadeia produtiva que prioriza a utilização de técnicas ultrapassadas e danosas ao meio ambiente e à saúde, que seria o modelo baseado na monocultura, com uso de sementes transgênicas e produtos químicos. Assim, os argumentos dos defensores desse

pacote interpretativo buscam reafirmar a importância das pesquisas que mostram, cientificamente, que a utilização de agrotóxicos não é a única alternativa viável para a agricultura brasileira, além de apresentar alternativas viáveis, como a agricultura orgânica e a agroecologia.

O que marca a trajetória do projeto de lei que materializa os interesses desse grupo é o foco em alternativas que possam substituir o atual modelo e a valorização de pesquisas científicas que embasam essa tese. A solução dada perpassa pela manutenção da rigidez na avaliação de registros de agrotóxicos e pela instituição de um programa capaz de iniciar um processo mais ofensivo de conversão para novas práticas agrícolas. Em geral, os grupos que defendem esse pacote interpretativo são vinculados a órgãos da saúde, associações de classe de trabalhos rurais e camponeses, ambientalistas e pesquisadores nacionais e internacionais.

**A influência do fator “atores”:** Vimos que os empreendedores políticos utilizam vários dispositivos da instituição para controlar o local em que os projetos são tratados, no caso dos dois projetos em análise as comissões especiais foram locais de política favoráveis para a construção de enquadramentos específicos para cada projeto, por meio do uso do discurso, compartilhamento de dados científicos, apelos emotivos e pessoais e perspectivas ideológicas. Além disso, os empreendedores, especialmente os que ocuparam cargos de relatoria e presidência das comissões, bem como, aqueles que possuem um *background* que o conecta a pauta, atuaram para controlar a participação de representantes de grupos de interesse, sejam eles da sociedade civil, do setor empresarial ou público, de trabalhadores ou organizações multissetoriais.

Quanto aos grupos de interesse e aos empreendedores políticos envolvidos na configuração da política de regulação de agrotóxicos, pôde-se identificar; de um lado, grupos ligados à agropecuária e às cadeias produtivas do agronegócio, que objetivam flexibilizar as regras; de outro, grupos ambientalistas e de pequenos produtores rurais que defendem um regramento rígido no controle do uso de agrotóxico (manutenção da política), atuando em relação a temas mais polêmicos como a liberação de um maior número de agrotóxicos e defendendo um novo paradigma de produção (agroecologia).

Apesar desses dois grupos se relacionarem e coexistirem nas audiências e seminários realizados pelas duas comissões especiais, percebe-se que os membros buscam trazer para o debate na comissão um maior número de grupos de interesse que representem um enquadramento compatível com o que ele defende. Além disso, a lista de participantes passa

pelo filtro da presidência da comissão, logo, a composição de participantes vai refletir majoritariamente as preferências dos empreendedores que ocupam um cargo de relevância.

Dessa forma, a participação de atores políticos que compartilham de um mesmo enquadramento na comissão gera o fortalecimento de uma ideia e a manutenção de monopólios de política. Em torno do PL 6.299/2002 estiveram representantes do setor público, principalmente ligados ao MAPA, do setor empresarial esteve à Confederação Nacional da Indústria e houve pouquíssima participação da sociedade civil. Em torno do PL 6.670/2016 há uma diversidade maior de participações, com destaque para as Universidades Públicas e Instituições de Pesquisa.

Ademais, destacamos o poder de articulação de empreendedores políticos ligados à Frente Parlamentar da Agropecuária que estiveram atuando em torno dos dois projetos e em cargos de relevância. O fato de existir um grupo forte e bem institucionalizado que atua por dentro do sistema político gera vantagens aos seus empreendedores e facilita sua atuação em torno da agenda governamental. Percebe-se que os grupos opositores acabam precisando empregar mais mobilização e recursos para trazer participantes e novas ideias para dentro da instituição, objetivando defender suas pautas.

Os achados da pesquisa corroboram com a literatura mais recente sobre o papel que cumprem as comissões parlamentares, não só no tratamento de projetos de autoria parlamentar, mas também elaborando projetos junto a sociedade civil para incorporar na agenda legislativa, como foi o caso do PL do PNARA e outros que a Comissão de Legislação Participativa propôs. Além disso, verificamos a relevância de cargos específicos na comissão, como o da relatoria e da presidência que acabam por condicionar a influência de outros atores, sejam eles membros do legislativo ou grupos de interesse. Também verificamos a importância da manipulação das ideias como forma de influenciar o conteúdo de políticas e a imagem política da proposição, podendo ser positiva ou negativa perante a mídia e a sociedade. Por fim, os “pacotes interpretativos” mostraram dois enquadramentos distintos que partem de problemas diferentes envolvendo agrotóxicos e conseqüentemente a construção de soluções também distintas, os lobbies de representantes de grupos de interesse contribuíram para minimizar o dilema informacional e fortalecer perspectivas que hoje, compõe o conteúdo das proposições analisadas.



## REFERÊNCIAS

### ASCERALD,

ALMEIDA, Acir. Processo legislativo: mudanças recentes e desafios. 2015.

ALONSO, Angela; ACOSTA, Valeriano. Ciências Sociais e Meio Ambiente no Brasil: um balanço bibliográfico. In Revista Brasileira de Informa? Bibliograficas em Ciencias Sociais,(Brazilian Journal of Social Sciences Literature Reviews), 53: 35-78, 02., 2002

ALTIERI, Miguel. Agroecologia: objetivos e conceitos. Agroecologia: A Dinâmica Produtiva da Agricultura Sustentável. Porto Alegre: Editora da UFRGS, p. 23-27, 2004.

BAIRD, Marcello Fragano. O lobby na regulação da publicidade de alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Revista de Sociologia e Política, v. 24, p. 67-91, 2016.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias; SCHLEICHER, Rafael T. Meio ambiente e relações internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate. Revista brasileira de Política internacional, v. 47, p. 100-130, 2004.

BATISTA, M., DOMINGOS, A., VIEIRA, B. Políticas públicas: modelos clássicos e 40 anos de produção no Brasil. *BIB*, 2021, 1–25. <https://doi.org/10.17666>

BAUMGARTNER, Frank R. et Al. Lobbying and Policy Change Who Wins, Who Loses, and Why, 2009.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. Agenda Dynamics and Policy Subsystems. *The Journal of Politics*, v. 53, n. 4, p. 1044–1074, 1991.. 53.

BAUMGARTNER, Frank R.; LEECH, Beth L. Basic interests. Princeton University Press, 1998.

BAUMGARTNER, FRANK R; JONES, Bryan D. *Agendas and Instability in American Politics*, 1993.

BÉLAND, Daniel; COX, Robert Henry. Introduction: Ideas and politics. Ideas and politics in social science research, p. 3-20, 2011.

BENTLEY, Arthur F. The process of government. The University of Chicago Press, 1908.

BERMANN, Célio. Crise ambiental e as energias renováveis. Ciência e Cultura, v. 60, n. 3, p. 20-29, 2008.

BEVAN, Shaun; RASMUSSEN, Anne. When Does Government Listen to the Public? Voluntary Associations and Dynamic Agenda Representation in the United States. *Policy Studies Journal*, v. 48, n. 1, p. 111–132, 2020.

BOMBARDI, Larissa Mies. Geografia do uso de agrotóxicos no Brasil e conexões com a União Europeia. FFLCH-USP, 2017.

BOUSHEY, Graeme. The punctuated equilibrium theory of agenda-setting and policy change. In: Routledge handbook of public policy. Routledge, 2012. p. 156-170.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Translating ideas into action: Brazilian studies of the role of the policy entrepreneur in the public policy process. *Policy and*

*Society*, v. 36, n. 4, p. 504–522, 2017. Disponível em: <<http://doi.org/10.1080/14494035.2017.1374691>>.

BRASIL, FELIPE; CAPELLA, Ana Cláudia. Os estudos das políticas públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. *Revista Política Hoje - ISSN: 0104-7094*, v. 25, n. 1, p. 71–90, 2016.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: *Senado Federal: Centro Gráfico*, 1988. 292 p.

BRASIL. Lei 7.802 de 11 de julho de 1989. Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. Disponível em: [L7802 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br). Acesso em: 29/12/2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Sistema de Informação Legislativa – Câmara dos Deputados. PL 3.200/2015. Disponível em: [Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://camara.leg.br). Acesso em: 29/12/2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Sistema de Informação Legislativa – Câmara dos Deputados. PL 6.670/2016. Disponível em: [Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://camara.leg.br). Acesso em: 29/12/2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Sistema de Informação Legislativa – Câmara dos Deputados. PL 6.299/2002. Disponível em: [Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://camara.leg.br). Acesso em: 29/12/2021.

CABRAL, Eugênia R. Articulação de interesses do empresariado industrial no processo de produção da regulação ambiental: convergências e divergências. Belo Horizonte, 2007. *Tese (Doutorado em Sociologia e Política) – Universidade Federal de Minas Gerais*.

CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves; SUDANO, Andreia Di Camilla Ghirghi Pires. O estudo da agenda governamental: Reflexões metodológicas e indicativos para pesquisas. *Encontro Anual da ANPOCS*, p. 1–43, 2015. Disponível em: <<http://anpocs.org/index.php/papers-39-encontro/gt/gt30/9723-o-estudo-da-agenda-governamental-reflexoes-metodologicas-e-indicativos-para-pesquisas/file>>.

CAPELLA, Ana CN; SOARES, Alessandra Guimarães. Pesquisa em políticas públicas no Brasil: um mapeamento da aplicação de modelos internacionais recentes na literatura nacional. *ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA*, v. 9, 2014.

CAPELLA; et al. Pesquisa Em Políticas Públicas No Brasil: Um Mapeamento Da Aplicação De Modelos Internacionais Recentes Na Literatura Nacional. *Disability and Rehabilitation*, v. 20, n. 1, p. 87–108, 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2018.05.002><http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/msc.129/abstract><http://www.hope.ac.uk/media/liverpoolhope/contentassets/documents/1earningandteachingresources/media,12787,en.pdf#page=115><http://pxjournal.org/>>.

CARNEIRO, Fernando Ferreira (Org.) Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde / *Organização de Fernando Ferreira Carneiro, Lia Giraldo da Silva*

Augusto, Raquel Maria Rigotto, Karen Friedrich e André Campos Búrigo. - Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015.

CESÁRIO, P. S. Redes de influência no congresso nacional: como se articulam os principais grupos de interesse. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 59, p. 109-127, 2016.

CHONG, Dennis; DRUCKMAN, James N. Framing theory. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, v. 10, p. 103-126, 2007.

COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective For Modern Democratic Theory. *The Journal of Politics*, v. 33, n. 4, p. 892-915, 1971.

CORRÊA, Carolina Pimentel; PEREIRA, Virgílio Borges. Tomada de posição no legislativo brasileiro: análise sociológica sobre o caso da comissão de meio ambiente e desenvolvimento sustentável. 2019.

COSTA, M. Y. N. Comissões Parlamentares como Arena de Atuação dos Grupos de Pressão: evidências no caso da produção do Novo Código Florestal Brasileiro (1999-2012) – Dissertação de Mestrado (UFPA). 188 f.

CORREA e PEREIRA...

DA SILVA, Cristiane Aparecida et al. Dinâmicas orçamentárias dos governos locais paranaenses: Seguindo o incrementalismo ou equilíbrio pontuado? *RACE-Revista de Administração, Contabilidade e Economia*, v. 19, n. 2, p. 229-316, 2020.

DA SILVA, Lucas Henrique Ribeiro et al. O sucesso político do setor agropecuário no Brasil contemporâneo. 2019.?????

DA SILVA, Maurício Corrêa; DO NASCIMENTO, João Carlos Hipólito Bernardes; DA SILVA, José Dionísio Gomes. Teoria do Equilíbrio Pontuado: uma análise da execução orçamentária no Estado do Rio de Janeiro (2002-2018). *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión*, v. 28, n. 1, p. 27-46, 2020.

DINIZ, E.; BOSCHI, Renato. O Legislativo como arena de interesses organizados: a atuação dos lobbies empresariais. In: *Revista de História*, Juiz de Fora, v. 5, n. 1, 1999.

DUTRA, R. M. S.; SOUZA, M. M. O. de. Impactos negativos do uso de agrotóxicos à saúde humana. *Hygeia - Revista Brasileira de Geografia Médica e da Saúde*, v. 13, n. 24, p. 127 -140, 22 jun. 2017.

EISSLER, R. et al. The Transformation of Ideas: The Origin and Evolution of Punctuated Equilibrium Theory. In: PETERS, B. Guy; ZITTOUN, Philippe. *Contemporary approaches to public policy: theories, controversies and perspectives*. 2016.

ERTHAL, RUI. Os complexos agroindustriais no brasil - seu papel na economia e na organização do espaço. *Revista Geo-Paisagem* (on line), Ano 5, nº 9, janeiro/junho de 2006

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONG, Fernando de Magalhaes Papaterra. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Editora fgv, 1999.

FRANCO, CAROLINE DA ROCHA; PELAEZ, Victor. A (des) construção da agenda política de controle dos agrotóxicos no Brasil. *Ambiente & Sociedade*, v. 19, p. 213-230, 2016.

FREITAS, Andréa. O presidencialismo da coalizão. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016

FUKS, Mário. Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. *BIB, Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n. 49, p. 79-94, 2000.

FURLONG, Scott R. Interest group influence on rule making. *Administration & Society*, v. 29, n. 3, p. 325-347, 1997.

FURLONG, Scott R.; KERWIN, Cornelius M. Interest group participation in rule making: A decade of change. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 15, n. 3, p. 353-370, 2005.

GARCÉ, Adolfo. El institucionalismo discursivo como oportunidad: La ciencia política latinoamericana y el estado del arte en la literatura sobre el poder político de las ideas. *Política y gobierno*, v. 22, n. 1, p. 199-226, 2015.

GARCIA, Yara M. O Código Florestal Brasileiro e suas Alterações no Congresso Nacional. *Revista Geografia em Atos*, Presidente Prudente, n.12, v.1, p.54-74, 2012.

GIULIANI, Gian Mario. O dilema dos transgênicos. *Estudos Sociedade e Agricultura*, 15, outubro 2000: 13-38. Disponível em: <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/175/171>.

GOERTZ, Gary. International norms and decision making: A punctuated equilibrium model. Rowman & Littlefield, 2003.

GRAZIANO, Luigi. O lobby e o interesse público. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 35, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v12n35/35luigi.pdf>.

GURGEL, Aline Monte et al. Reflexos da perda do controle estatal sobre os agrotóxicos no Brasil e sua regulação pelo mercado. *Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde*, v. 11, n. 3, 2017.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Tradução técnica de Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. Public Policy: Its cycles and subsystems. An integral approach. 2013.

IGLÉCIAS, Wagner. O empresariado do agronegócio no Brasil: ação coletiva e formas de atuação política-as batalhas do açúcar e do algodão na OMC. *Revista de sociologia e política*, p. 75-97, 2007.

IMMERGUT, E. M. As regras do jogo: A lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. 1996. In: *Revista de Ciências Sociais*, nº 11.

JONES, Bryan D. Bounded Rationality. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, p. 773-776, 1999.

KINGDON, J. Como chega a hora da ideia. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). Políticas públicas: coletânea. Brasília: ENAP, v. 1, p. 219 - 224, 2007.

KINGDON, John W. Agendas, alternatives, and public policies Essex. 2014

KINGDON, John W. Agendas, Alternatives, and Public Policies, 1995. *2nd Edition Pearson new international edition*, 2014.

KINGDON, John W.; STANO, Eric. Agendas, alternatives, and public policies. Boston: Little, Brown, 1984.

KRAFT, Michael E.; FURLONG, Scott R. *Public policy : politics, analysis, and alternatives*. 2018.

LOPES, Carla; ALBUQUERQUE, Guilherme. Agrotóxicos e seus impactos na saúde humana e ambiental: uma revisão sistemática. *Saúde Debate*, v. 42, n.117, p. 518-534, 2018.

LOWI, T. American business, public policy, case-studies, and political theory. *World Politics*, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964. <https://doi.org/10.2307/2009452>

MANCUSO, Wagner P; GOZETTO, Andréa C. Lobby e políticas públicas. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018. 140p.

MARAFON, Gláucio José. Industrialização da agricultura e formação do complexo agroindustrial no Brasil. *Geo UERJ*, n. 3, 1998.

MENICUCCI, Telma. Perspectivas teóricas e metodológicas na análise de políticas públicas: usos e abordagens no Brasil. *Revista Política Hoje*, v. 27, n. 1, p. 42–55, 2018.

MILANEZ, Bruno. *Modernização ecológica no Brasil: limites e Perspectivas. Desenvolvimento e Meio ambiente*, n. 20, p. 77-89, jul./dez. 2009. Editora UFPR.

MORAES, Rodrigo F. de. Agrotóxicos no Brasil: padrões de uso, política da regulação e prevenção da captura regulatória. TD 2506. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, set. 2019. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9371/1/td\\_2506.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9371/1/td_2506.pdf).

NIEDERLE, Paulo André et al. A trajetória brasileira de construção de políticas públicas para a agroecologia. 2019.

NORTH, Douglass C. *Institutions. Journal of Economic Perspectives* — Volume 5, Number 1 — Pages 97–112, 1991

NOWNES, Anthony J. *Total Lobbying*. 2013. v. 369. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.jsames.2011.03.003><https://doi.org/10.1016/j.gr.2017.08.001><http://dx.doi.org/10.1016/j.precamres.2014.12.018><http://dx.doi.org/10.1016/j.precamres.2011.08.005><http://dx.doi.org/10.1080/00206814.2014.902757><http://dx.doi.org/10.1016/j.jsames.2011.03.003>>.

PELAEZ, V.; TERRA, F. H. B.; RODRIGUES DA SILVA, L. A regulamentação dos agrotóxicos no Brasil: entre o poder de mercado e a defesa da saúde e do meio ambiente. *Revista de Economia*, 36(1), 27–48, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.5380/re.v36i1.20523>.

PERISSINOTTO, Renato; STUMM, Michelli Gonçalves. A virada ideacional: quando e como ideias importam. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, p. 121-148, 2017.

PRALLE, Sarah B. *Branching Out, Digging In: Environmental Advocacy and Agenda Setting*. 2007. v. 369. Disponível em: < DOI: <<https://doi.org/10.1017/S0008423908080554>>.

PRALLE, Sarah B. *The “Mouse That Roared” : Pesticides Agenda Setting in Canada*. 2006.

RICCI, Paolo; LEMOS, Leany Barreiro. Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 19, p. 107-129, 2004.

RIGOTTO RM, AGUIAR ACP. Invisibilidade ou invisibilização dos efeitos crônicos dos agrotóxicos à saúde? Desafios à ciência e às políticas públicas. In: Nogueira RP, Santana JP, Rodrigues VA, et al., organizadores. *Observatório Internacional de Capacidades Humanas, Desenvolvimento e Políticas Públicas: estudos e análises 2*. Brasília, DF: UnB; ObservaRH; Nesp; Fiocruz; Nethis; 2015. p. 47-90. Disponível em: [http://capacidadeshumanas.org/oichsitev3/wp-content/uploads/2018/10/03\\_agrotoxicos-final.pdf](http://capacidadeshumanas.org/oichsitev3/wp-content/uploads/2018/10/03_agrotoxicos-final.pdf).

ROCCO, Rogério. A desregulamentação ambiental no Brasil. *Revista ECO-21*, Ed. 194, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <http://www.eco21.com.br/textos/textos.asp?ID=2907>. Acesso em: 03/01/19.

ROCHEFORT, David A.; COBB, Roger W. Problem definition, agenda access, and policy choice. *Policy studies journal*, v. 21, n. 1, p. 56-71, 1993.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. *Para aprender políticas públicas*. Brasília, DF: IGEPP, 2013.

SABATIER, Paul (ed.). *Theories of the Policy Process*. Westview: Westview Press. 1999.

SABATIER, Paul e JENKINS-SMITH, Hank. *Policy Change and Learning: The Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press. 1993.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. *Dados*, v. 48, p. 693-735, 2005.

SANTOS, Luiz. A. dos. *Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas: análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil*. Tese de Doutorado, UNB, 2007.

SANTOS, M. L. et al. Financiamento de campanha e apoio parlamentar à agenda legislativa da indústria na Câmara dos Deputados. *Opinião Pública*, v. 21, n. 1, p. 33-59, 2015.

SANTOS, Manoel Leonardo et al. *Lobbying no Brasil: profissionalização, estratégias e influência*. Texto para Discussão, 2017.

SANTOS, Manoel. Representação de interesses na Câmara dos Deputados: o lobby e o sucesso da agenda legislativa da indústria. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, v. 3, n. 1, 2014.

SCHEEFFER, Fernando. *Esquerda e direita hoje: uma análise das votações na Câmara dos Deputados*. Curitiba, Appris, 2018.

SCHMIDT, Vivien A. Give peace a chance: reconciling four (not three)“new institutionalisms”. *Ideas and politics in social science research*, p. 64-89, 2006.

SCHMIDT, Vivien A.; RADAELLI, Claudio M. Policy change and discourse. In: *Europe: Conceptual and methodological issues*. *West European Politics*, v. 27, n. 2, p. 183-210, 2004.

SHANNON, Brooke N. *et al.* Bounded Rationality and Cognitive Limits in Political Decision Making. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, n. July, p. 1–26, 2019.

SILVA, Alberto. Governança Global na Amazônia: o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil. *Novos Cadernos NAEA*, v. 14, n. 2, p. 219-236, dez. 2011.

SOUZA, Celina. Coordenação de políticas públicas. 2018.

STOKES, Leah Cardamore. *Short Circuiting Policy Interest Groups and the Battle Over Clean Energy and Climate Policy in the American States*, 2020.

STUMM, Michelli Gonçalves; NUNES, Wellington; PERISSINOTTO, Renato. Ideias, instituições e coalizões: as razões do fracasso da política industrial lulista. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 39, p. 736-754, 2019.

TAGLIALEGNA, Gustavo Henrique Fideles; CARVALHO, Paulo Afonso Francisco De. Atuação de grupos de pressão na tramitação do Projeto de Lei de Biossegurança. *Revista de Informação Legislativa*, v. 43, p. 161–188, 2006. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ril/Pdf/pdf\\_169/R169-11.pdf](http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ril/Pdf/pdf_169/R169-11.pdf)>.

THOMAS, C. S. Research guide to U.S. and international interest groups. 2004. *Choice Reviews Online*, 42(04), 42-1971-42–1971. Disponível em: <https://doi.org/10.5860/choice.42-1971>.

ZAMPIERI, Enio. Ação dos grupos de pressão no processo decisório das comissões permanentes do Congresso Nacional. *E-Legis*, v. 12, n. 12, p. 122-136, 2013.

## APÊNDICES

**APÊNDICE 1 – ATIVIDADES PROMOVIDAS PELA SUBCOMISSÃO DA CCSF  
DESTINADA A DISCUTIR O IMPACTO DO USO DE AGROTÓXICOS**

DATA	ATIVIDADE	PARTICIPANTES
02.06.2011	Reunião de Apreciação e do Plano de Trabalho da Subcomissão Parlamentares.	Membros da Subcomissão
16.06.2011	Audiência Pública: “A comercialização, fiscalização e utilização dos agrotóxicos no País e suas consequências à saúde e na contaminação dos alimentos”.	1. Fabiana Malaspina – Técnica especializada do Departamento de Vigilância em Saúde do Ambiental e Saúde do Trabalhador do Ministério da Saúde/MS; 2. Márcio Rosa Rodrigues de Freitas – Coordenador Geral de Avaliação e Controle de Substâncias Químicas da Diretoria de Qualidade Ambiental do IBAMA/MMA; 3. Luís Eduardo Pacifi Rangel - Engenheiro Agrônomo e Fiscal Federal Agropecuário do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento/MAPA; 4. Marcos Franco – Assessor Técnico do Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde/CONASEMS
30.06.2011	Ausulta Técnica: “Os Agrotóxicos e a visão dos movimentos sociais”.	1. Fernando Carneiro - Professor da Universidade de Brasília e Representante do Fórum Nacional dos Agrotóxicos
05.07.2011	Ausulta Técnica: “O Marco Regulatório sobre o Uso dos Agrotóxicos”	1. Luciano Gomes de Carvalho Pereira - Consultor Legislativo na área de Agricultura
12.07.2011	Ausulta Técnica: “A realidade sobre a cadeia produtiva dos agrotóxicos e suas consequências”	1. Letícia Rodrigues da Silva – Representante da Agência Nacional de Vigilância Sanitária; 2. Vinícius Mello Teixeira de Freitas - Secretário do Fórum Nacional dos Agrotóxicos
09.08.2011	Ausulta Técnica: “As pesquisas sobre o uso de agrotóxicos e as ações para o controle biológico	1. Edivaldo Domingues Velini - Pesquisador e Diretor da Faculdade de Ciências Agrônômicas da UNESP; 2. Marcelo Augusto Boechat Morandi - Chefe de Embrapa Meio Ambiente
23.08.2011	Audiência Pública: “As pesquisas científicas sobre o Uso dos Agrotóxicos e suas consequências à Saúde”. - Apresentação do filme do cineasta Sílvio Tendler: ‘O Veneno Está na Mesa’	1. Wanderley Pignati - Professor do Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal do Mato Grosso/UFMT; 2. Marcelo Firpo de Souza Porto - Pesquisador do Centro de Estudos da Saúde do Trabalhador e Ecologia Humana - Escola Nacional de Saúde Pública - Fundação Oswaldo Cruz; 3. Tarcísio Márcio Magalhães Pinheiro - Professor de Medicina Preventiva e Social da Faculdade de Medicina da Universidade Federal de Minas Gerais/UFMG
01.09.2011	Ausulta Técnica: “O papel dos Ministérios da Previdência e do Trabalho no monitoramento e fiscalização dos Agrotóxicos”	1. Dr. Jeferson Seidler - Médico e Auditor Fiscal do Ministério do Trabalho e Emprego/TEM; 2. Domingos Lino - Coordenador-Geral de Monitoramento de Benefícios do Ministério da Previdência Social/MPS
15.09.2011	Ausulta Técnica: “O Setor Empresarial, o Uso dos Agrotóxicos e as suas Consequências à Saúde e ao Meio Ambiente”.	1. Eduardo Daher – Membro da Associação Nacional de Defesa Vegetal/ANDEF e do Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para a Defesa Agrícola/SINDAG; 2. Tarciso Bonachela- Vice-Presidente da Associação Brasileira das Indústrias de Química Fina, Biotecnologia e suas Especialidades /ABIFINA; 3. Michael Haradom - Membro do Conselho-Diretor da Associação Nacional de Defensivos Genéricos / AENDA
22.09.2011	Ausulta Técnica: “O Setor de Pulverização aérea de Agrotóxicos e às Consequências à Saúde”.	1. Nelson Antonio Paim - Presidente do Sindicato Nacional das Empresas de Aviação Agrícola/SINDAG; 2. Maurício José Antunes Gusman Filho - Gerente Técnico da Diretoria de Aeronavegabilidade da Agência Nacional de Aviação Civil/ANAC;

		3. José Marçal dos Santos Júnior - Chefe da Divisão de Mecanização e Aviação Agrícola/MAPA
20.10.2011	Ausulta Técnica: “O Setor Empresarial Comercial, o Uso de Agrotóxicos e as suas Conseqüências à Saúde”.	1. Juliana Hosken - Representante do Instituto Nacional para Processamento de Embalagens Vazias/INPEV; 2. Dr. Angelo Trapé - Representante da Associação Brasileira da Indústria Química/ABIQUIM e da Universidade Estadual de Campinas/Unicamp; 3. José Roberto da Ros - Vice-Presidente do Sindicato Nacional da Indústria de produtos para Defesa Agrícola
10.11.2011	Ausulta técnica: -	1. Sra. Heloisa Rey Farza – Representante da ANVISA; 2. Sr. Leontino Balbo Jr. - Representante da Fazenda de Produtos Orgânicos NATIVE; 3. Sr. Fernando Carneiro - Representante do Fórum Nacional de Combate aos Impactos dos Agrotóxicos; 4. Sr. Reginaldo Minare - Representante da CNA

**APÊNDICE 2 -INFORMAÇÕES DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS REALIZADAS NO  
ÂMBITO DA COMISSÃO ESPECIAL DO PL 6.299/2002**

<b>DATA</b>	<b>TEMA</b>	<b>CONVIDADOS</b>
<b>05.05.2016</b>	A caracterização da agricultura brasileira e sua tropicalidade	Daniela Frozi, Conselheira do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA); e Alysson Paolinelli, Presidente Executivo da Associação Brasileira dos Produtores de Milho - (ABRAMILHO)
<b>31.05.2016</b>	A caracterização da agricultura brasileira e sua tropicalidade	Décio Luiz Gazzoni, Pesquisador da Embrapa Soja, representando o Presidente, Maurício Antônio Lopes; Marcelo Firpo de Souza Porto, representante da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA)
<b>14.06.2016</b>	Política Nacional de Defesa Agropecuária	Luís Eduardo Pacifici Rangel, Secretário de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Regina Sugayama, Diretora da Agropec Consultoria; Inácio Kroetz e Adriano Riesemberg, representantes do Fórum Nacional dos Executores de Sanidade Agropecuária – FONESA
<b>05.07.2016</b>	Política Nacional de Defesa Agropecuária	Rogério Dias, Coordenador de Agroecologia do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA; Reginaldo Minaré, Consultor da Área de Tecnologia, representando a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil - CNA; José Tadeu da Silva, Presidente do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia - CONFEA; e Cláudio Pereira Calheiros, Assessor do CONFEA
<b>02.08.2016</b>	Tratados e acordos internacionais, acerca da defesa vegetal, firmados pelo Brasil	Mariana Siqueira Marton, Secretária da Divisão de Agricultura e Produtos de Base do Ministério das Relações Exteriores; Odilson Silva - Secretário de Relações Internacionais do Agronegócio do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - SRI/MAPA
<b>23.11.2016</b>	Gerenciamento de Risco Alimentar	Representantes do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Fabio Florencia Fernandes – DIPOV; Rosana Ribeiro de Vasconcelos – DIPOV; Ângelo de Queiroz Maurício – CGAL; Wilkson Rezende – CGIE; Alexandre Bastos - CGIE); Bruno Gonçalves Araújo Rios, Gerente da Gerência de Pós-Registro da Gerência Geral de Toxicologia da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA; e a Professora Eloísa Dutra Caldas, Coordenadora do Laboratório de Toxicologia do Curso de Farmácia da UnB
<b>07.12.2016</b>	Avaliação de Risco Químico Ocupacional	Caio Augusto de Almeida, Gerente de Avaliação de Segurança Toxicológica da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA; Luiz Cláudio Meirelles, Pesquisador da Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ; e Lília Ribeiro Guerra, Médica, Coordenadora Clínica do Centro de Controle de Intoxicações do Hospital Universitário Antônio Pedro da Universidade Federal Fluminense - HUAP/UFF
<b>08.03.2017</b>	Disponibilidade e utilização de produtos fitossanitários no contexto das pequenas culturas, comumente chamadas minor crops	Daniel Kunkel, Ph.D, Diretor Associado do Projeto IR-4, focado em soluções para o manejo de pragas em pequenas culturas ('minor crops'), vinculado à Universidade Estadual de New Jersey/EUA; Marcos Alvarez, Diretor do Departamento de Agricultura e Agro Alimentos do Canadá (AAFC), representando o Sr. Manjeet Sethi; Alan Norden, Diretor Executivo de Registro e Avaliações da Autoridade de Pesticidas e Medicamentos Veterinários da Austrália
<b>05.04.2017</b>	Gerenciamento dos riscos ambientais	Rafaela Maciel Rebelo, Coordenadora de Controle Ambiental de Substâncias e Produtos Perigosos do Ibama; Prof. Dr. Alberto José Centeno, aposentado da Universidade Federal de Goiás – UFG; Fernando Storniolo Adegas, Pesquisador da Embrapa Soja

Fonte: Parecer final do relator Luiz Nishimori. Disponível em: [prop\\_mostrarintegra \(camara.leg.br\)](http://prop_mostrarintegra.camara.leg.br). . Elaborado pela autora, 2020

**APÊNDICE 3 - INFORMAÇÕES DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS REALIZADAS NO  
ÂMBITO DA COMISSÃO ESPECIAL DOPL 6.670/2016**

<b>DATA</b>	<b>TEMA</b>	<b>CONVIDADOS</b>
12/06/2018	A Importância para o Brasil, de uma Política Nacional de Redução dos Agrotóxicos – PNARA	KAREN FRIEDRICH, representante da Associação Brasileira de Saúde Coletiva – ABRASCO; FRANCILÉIA PAULA, representante da Campanha Nacional contra os Agrotóxicos; MARINA LACÔRTE, especialista em agricultura e alimentação do Greenpeace; PEDRO SERAFIM, procurador do Ministério Público do Trabalho e Coordenador do Fórum Nacional de Combate aos Impactos dos Agrotóxicos; ANA PAULA BORTOLETTO, representante da Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável; ROGÉRIO NEWALD, secretário executivo da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – CNAPO
26/06/2018	Os impactos dos agrotóxicos na saúde e no meio ambiente; e os instrumentos de fiscalização e controle	JACIMARA GUERRA MACHADO, Diretora de Qualidade Ambiental (representando Suely Araújo, Presidente do IBAMA); GRAZIELA COSTA ARAÚJO, Gerente-Geral de Toxicologia da ANVISA; MÁRCIA SARPA, representante do Instituto Nacional do Câncer – INCA; LARISSA BOMBARDI, professora do Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo – USP; NAIARA ANDREOLI, representante da Terra de Direitos; DENISE OLIVEIRA E SILVA, Vice-Diretora e Pesquisadora a Fundação Osvaldo Cruz - Fiocruz – Brasília
03/07/2018	Viabilidade econômica dos sistemas produtivos de base agroecológica e a segurança alimentar	JOE VALLE, representante Fazenda Malunga e Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal; LUCAS PRATES, representante do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA; LEONARDO MELGAREJO, Campanha Permanente contra os Agrotóxicos; MARCELO NOVAES, representante do Fórum Paulista de Combate aos Impactos dos Agrotóxicos; FRANCISCO DAL CHIAVON, representante do Movimento dos Pequenos Agricultores - MPA e UNICOPAS; ROGÉRIO DIAS, Representante da ABA
11/07/2018	O modelo agrícola dominante: virtudes produtivistas versus custos fiscais e socioambientais	WALTER BELIK, professor do Instituto de Economia da Unicamp; VALTER BIANCHINI, representante da Organização das Nações Unidas para Alimentação e a Agricultura – FAO; GENEROSA SILVA, representante da União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária – Unicafe; IRENE CARDOSO, representante da ANA; GERD SPAROVEK, representante da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz/USP; BÁRBARA LOUREIRO BORGES, representante da Via Campesina
07/08/2018	A transição agroecológica no contexto da Política Nacional de Redução de Agrotóxicos	ROBERTO CARNEIRO, presidente da EMATER- DF; ARACI KAMIYAMA, representante da Secretaria Estadual de Meio Ambiente de São Paulo e da Associação de Agricultura Orgânica – AAO; MARCELO AUGUSTO BOECHAT MORANDI, Chefe-Geral da Embrapa Meio Ambiente; CÁSSIO FRANCO MOREIRA, Representante da Associação dos Cafés Orgânicos do Brasil; FÁTIMA CABRAL, Presidente da Associação de Produtores Agroecológicos do Alto São Bartolomeu DF – APROSPERA; FERNANDO CESAR ALONSO DE OLIVEIRA, representante da Empresa Native
08/08/2018	Os Sistemas Agroflorestais	NELSON CORREA NETTO, Engenheiro agrônomo representando o senhor Namastê Messerschmidt;

	Agroecológicos, Legislação e Políticas Públicas	MAURÍCIO RIGON HOFFMANN, Agrônomo e especialista em Sistemas Agroflorestais para agricultura familiar; IRENE CARDOSO, Professora da Universidade Federal de Viçosa; RÔMULO ARAÚJO, Agrônomo e consultor representando o senhor Juã Pereira; MARCIO ARMANDO, Pesquisador da Embrapa; VICENTE ALMEIDA, Agrônomo; VIRGÍNIA LIRA, Coordenadora de Agroecologia e Produção Orgânica do MAPA; ANDREW MICCOLIS, Coordenador do ICRAF - World Agroforestry Center; VICENTE SILVA, Professor do Instituto Federal de Brasília - IFB e; ERNST GOTSCH, Agricultor e pesquisador suíço, criador do conjunto de princípios e técnicas que compõem a Agricultura Sintrópica
13/08/2018	Os bioinsumos no Brasil e políticas para o desenvolvimento do setor	TEREZA SAMINÉZ, Chefe do Serviço de Especificações de Referência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA; ROSE MONNERAT, representante de controle biológico e recursos genéticos da Embrapa; CELSO TOMITA, Representante da Hatten agrícola; EDIVALDO VELINI, Professor da UNESP Botucatu; PAULA JOHNS, representante do Conselho Nacional de Saúde -CNS
09/08/2018	Você quer alimentos mais seguros? Política Nacional de Redução de Agrotóxicos – PNARA. Realizado S. Paulo	Prof. Larissa Bombardi, Geografia USP; Kelli Mafort, Dirigente Nacional do Movim. dos Trabalhadores Rurais sem Terra; Associação dos Cafés Orgânicos e Sustentáveis do Brasil; Cassio Franco Moreira, Diretor Executivo da Native Produtos Orgânicos; Fernando Oliveira, Gerente de Desenvolvimento Agrônomo; Romeu Leite, Coordenador do Fórum Brasileiro de Certificação Participativa; Ana Flávia Badue, Gestora de projetos do Instituto Kairós; Renan Augusto Ferreira, Rede Ecovida.
27/08/2018	Política Nacional de Redução de Agrotóxicos - PNARA - PL 6670/16 Local: Santa Catarina	GREICIA MALHEIROS DA ROSA SOUZA, Promotora de Justiça MP/SC; RUBENS ONOFRE NODARI, Professor da Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC e do Programa de Pós-Graduação em Ecossistemas Agrícolas e Naturais; MARCOS JOSÉ DE ABREU, Vereador de Florianópolis
17/09/2018	Redução do uso de Agrotóxicos e Lançamento do Dossiê da ABRASCO sobre o pacote dos Venenos Local: Rio Grande do Sul	Não informado
06/11/18	A Importância de uma Política Nacional de Redução de Agrotóxicos para o Brasil PNARA <b>Local: Brasília</b>	Gustavo Chianca - Representante Adjunto da FAO; Ada Cristina Pontes Aguiar - Universidade Federal do Cariri – UFCA; Francisco Dal Chavon - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST; Marina Lacôrte - Greenpeace Abílio Vinícius, representante da WWF; Elias D'Angelo Borges, Secretário de Política Agrária da CONTAG; Dr. Rafael da Silva Rocha, Procurador da República no Estado do Amazonas, representando a 4ª Câmara de Coordenação e Revisão - Meio Ambiente - do Ministério Público Federal; Thaís Aurélio Garcia - Defensora Pública Federal - Defensoria Pública da União; Daniel Cobucci - Diretor Substituto do Departamento de Vigilância em Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador – DSAST Secretaria de Vigilância do Ministério da Saúde;

		Maria Laura Canineu - Representante da Humans Rights Watch; Tainá Marajoara do Conselho Nacional de Política Cultural/Setorial de cultura alimentar; Rogério Dias ABA – agroecologia; Valéria Paschoal, Vice-presidente de Nutrição Funcional
--	--	--

Fonte: Dados disponíveis no site oficial da Câmara dos Deputados. Disponível em: [Acompanhe — Portal da Câmara dos Deputados - Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](#). Elaborado pela autora com base nos. Acesso em: 16/08/2021.

**APÊNDICE 4 - HISTÓRICO DO PL 6.299/2002 EM COMISSÕES PERMANENTES DA CÂMARA DOS DEPUTADOS: REQUERIMENTOS E PARECERES**

ANO	LOCAL	PARECER/ REQUERIMENTO	DEPUTADO RELATOR	PARTIDO/ BACKGROUND	APENSADOS
2004	CMADS	Pela aprovação dos projetos, na forma do substitutivo apresentado	Givaldo Carimbão	Movimento Democrático Brasileiro (MDB)/Comerciante	PLs nº 2.495, de 2000, nº 3.125, de 2000, e nº 5.852, de 2001
2006	CMADS	Pela aprovação dos projetos, na forma do substitutivo apresentado	Paulo Baltazar	Partido Socialista Brasileiro (PSB)/Professor; Bancário; médico	PLs nº 2.495, de 2000, nº 3.125, de 2000, nº 5.852, de 2001, nº 5.884, de 2005 e nº 6.189, de 2005
2006	CSSF	REQ n.º 3786/06 - Requer encaminhamento do PL 6.299/02 à Comissão de Seguridade Social e Família	Dr. Benedito Dias	Partido Progressista (PP)/ Presidente da CSSF/ Empresário; médico	-
2006	CSSF	Pela aprovação dos projetos, na forma do substitutivo apresentado	Dr. Francisco Gonçalves	Cidadania (PPS)/ Médico; Professor	PLs nº 2.495, de 2000, nº 3.125, de 2000, nº 5.852, de 2001, nº 5.884, de 2005 e nº 6.189, de 2005
2006	CSSF	Pela rejeição dos projetos	Dr. Francisco Gonçalves	Cidadania (PPS)/ Médico; Professor	PLs nº 2.495, de 2000, nº 3.125, de 2000, nº 4 5.852, de 2001, nº 5.884, de 2005, e nº 6.189, de 2005
2007	Mesa Diretora	REQ n.º 98, DE 2007 – Pedido de desarquivamento	Fernando Coruja	Partido Democrático Trabalhista (PDT)/ Médico; professor	-
2007	CAPAD R	Pela aprovação dos projetos, na forma do substitutivo apresentado	Roberto Balestra	Partido Progressista (PP)/ Advogado; Empresário; agropecuarista  *Membro da Frente Parlamentar Mista da Agropecuária	PLs nº 2.495, de 2000; nº 3.125, de 2000; nº 5.852, de 2001; nº 5.884, de 2005 e nº 6.189, de 2005
2011	CCJC	Pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa deste, do Substitutivo da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, do PL 1567/2011, do PL 1779/2011, do PL 3125/2000, do PL 5852/2001, do PL 5884/2005, do PL 6189/2005 e do PL 2495/2000, apensados, com emendas	Moreira Mendes	Partido Social Democrático (PSD)/ Advogado; Agropecuarista; Empresário  *Membro da Frente Parlamentar Mista da Agropecuária	PLs nº 2.495 e 3.125, de 2000; 5.852, de 2001; 5.884 e 6.189, de 2005; 1.567 e 1.779, de 2011)

2015	CCJC	Pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa deste, do PL 5852/2001, do PL 5884/2005, do PL 1567/2011, do PL 1779/2011, PL 4166/2012, apensados; do Substitutivo da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; e do PL 3125/2000, do PL 6189/2005, do PL 2495/2000 e do PL 3063/2011, apensados, com emendas.	Félix Mendonça Júnior	Partido Democrático Trabalhista/ Administrador  *Membro da Frente Parlamentar Mista da Agropecuária	PLs nºs 2.495/2000, 3.125/2000, 5.852/2001, 5.884/2005, 6.189/2005, 1.567/2011, 1.779/2011, 3.063/2011; e 4.166/2012
2016	Mesa diretora	REQ n. 4.597/2016 – CRIAÇÃO DA COMISSÃO ESPECIAL	Luiz Nishimori	Partido Liberal/ Comerciário; Agricultor  *Membro da Frente Parlamentar Mista da Agropecuária	PLs nº2495/2000, PL-3125/2000, PL-5852/2001, PL-5884/2005, PL-6189/2005, PL-1567/2011, PL-1779/2011, PL-3063/2011, PL-4166/2012, PL-1687/2015, PL-3200/2015, PL-3649/2015, PL-4933/2016 apensadas

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados disponíveis no site oficial do Congresso Nacional. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pls-526-1999>. Acesso em: 10/08/2021.

**APÊNDICE 5 –NORMAS DE ÓRGÃOS REGULADORES E CONSELHOS  
DELIBERATIVOS PARA REGULAÇÃO DE AGROTÓXICOS**

<b>ANO</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>EMENTA</b>
1986	Resolução CONAMA n° 026/1986	Dispõe sobre a criação de câmaras técnicas de recursos hídricos, poluição industrial, mineração, flora e fauna e agrotóxicos
1996	Portaria IBAMA n° 84, de 15 de outubro de 1996	Dispõe sobre o efeito de registro e avaliação do potencial de periculosidade ambiental (ppa) de agrotóxicos, seus componentes e afins, e institui o sistema permanente da avaliação e controle dos agrotóxicos, segundo disposições do decreto n° 98.816 em seu art. 2° - revogada parcialmente pela portaria n° 6, de 17 de maio de 2012
2002	Instrução normativa IBAMA n° 24, de 10 de outubro de 2002	Estabelecer os procedimentos da avaliação ambiental preliminar para fins de obtenção de registro especial temporário de produtos e agentes de processos biológicos geneticamente modificados - ret/ogm, que se caracterizam como agrotóxicos e afins, destinados à pesquisa e experimentação, diferenciados pelos tipos de genes inseridos, organismo doador e organismo receptor
2003	Resolução CONAMA n° 334/2003	Dispõe sobre os procedimentos de licenciamento ambiental de estabelecimentos destinados ao recebimento de embalagens vazias de agrotóxicos - revogada pela resolução conama n° 465/2014
2005	Instrução normativa conjunta defesa/ANVISA/MMA/IBAMA n° 25, de 14 de setembro de 2005	Estabelece os procedimentos a serem adotados junto ao ministério da agricultura, pecuária e abastecimento (mapa), da agência nacional de vigilância sanitária (anvisa) e do instituto brasileiro do meio ambiente e dos recursos naturais renováveis (ibama); para efeito das avaliações preliminares e de obtenção do registro especial temporário - ret para produtos técnicos, pré misturas, agrotóxicos e afins.
2005	Instrução normativa conjunta mapa/anvisa/ibama n° 32, de 26 de outubro de 2005	Art. 1°- estabelecer procedimentos a serem adotados para efeito de registro de produtos bioquímicos que se caracterizem como produtos técnicos, agrotóxicos e afins, segundo definições estabelecidas no decreto no- 4.074, de 4 de janeiro de 2002, - alterada pela in n°3 de 19/08/2014
2006	Instrução normativa conjunta n° 01, de 27 de setembro de 2006	Para fins de registro de produtos técnicos, pré-misturas, agrotóxicos e afins destinados exclusivamente à exportação, o interessado deve apresentar requerimento de registro, acompanhado dos documentos pertinentes, conforme estabelecido nos anexos i, ii e iii, desta instrução normativa conjunta
2006	Instrução normativa conjunta n° 02, de 27 de setembro de 2006	Estabelece procedimentos conjuntos para fins de reavaliação agrônômica ou toxicológica ou ambiental dos agrotóxicos e afins.
2006	Instrução normativa conjunta mapa/anvisa/ibama n° 01, de 23 de janeiro de 2006	Estabelecer procedimentos a serem adotados para efeito de registro de produtos semioquímicos que se caracterizem como produtos técnicos, agrotóxicos ou afins, segundo definições estabelecidas no decreto n° 4.074, de 4 de janeiro de 2002, art. 1°, incisos iv e xxxvii.
2006	Instrução normativa ibama n° 131, de 10 de novembro de 2006	O encaminhamento ao ibama de requerimentos de avaliação ambiental preliminar para fins de registro especial temporário de produto técnico, pré-mistura, agrotóxico ou afim deverá ser efetuado por meio do sistema eletrônico de requerimento e análise de registro especial temporário - sisret, cujo acesso e orientações para a utilização do sistema são obtidos no sítio do ibama na internet
2006	Portaria ibama n° 1.870, de 13 de novembro de 2006	Criar grupo de trabalho, com a finalidade de adotar medidas técnicas e administrativas para a revisão do plano de manejo do parque nacional das emas, referente às restrições da aplicação de agrotóxicos na zona de amortecimento
2008	Portaria ibama n° 06, de 31 de janeiro de 2008	Submeter à consulta pública, proposta de instrução normativa conjunta que regulamenta o artigo 25-a do decreto n° 4.074, de 4 de janeiro de 2002, referente aos requisitos e procedimentos a serem adotados junto ao ministério da agricultura, pecuária e abastecimento - mapa, ao ibama e a agência nacional de vigilância

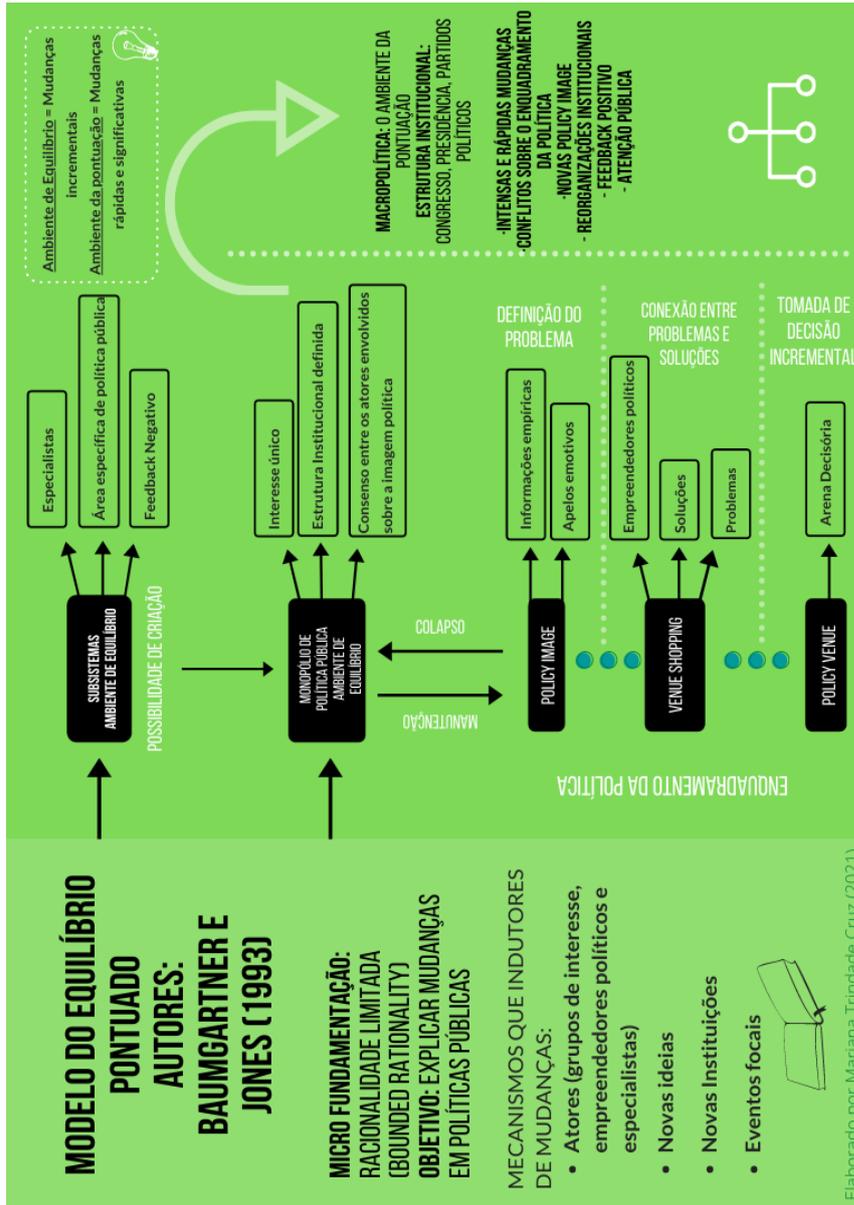
		sanitária - anvisa, para efeito das avaliações preliminares e de obtenção do registro especial temporário - ret, para produtos técnicos, pré-misturas, agrotóxicos e afins destinados à pesquisa e experimentação
2008	Portaria ibama nº 26, de 15 de setembro de 2008	Estabelecer que a apresentação ao ibama do relatório semestral tratado no art. 41 do decreto no- 4.074/2002, referente às quantidades de agrotóxicos, seus componentes e afins importadas, exportadas, produzidas, formuladas e comercializadas, seja feita unicamente em meio eletrônico - internet, por meio do endereço www.ibama.gov.br, em serviços on-line, `relatório semestral de agrotóxicos`
2009	Portaria conjunta ibama/inmetro nº 01, de 16 de outubro de 2009	Estabelece que os estudos físico-químicos, toxicológicos, ecotoxicológicos, ou quaisquer outros que subsidiarem a avaliação de produtos agrotóxicos pelo ibama deverão ser realizados em laboratórios monitorados de acordo com os princípios das boas práticas
2009	Instrução normativa ibama nº 04, de 18 de fevereiro de 2009	Estabelecer procedimentos administrativos complementares para o encaminhamento ao ibama de requerimento de avaliação do potencial de periculosidade ambiental para fins de registro de produto técnico, pré-mistura, agrotóxico ou afim e de alteração de dados no registro concedido, observado o disposto na legislação pertinente
2009	Instrução normativa ibama nº 17, de 29 de maio de 2009	Instituir os procedimentos administrativos para a reavaliação ambiental dos agrotóxicos, seus componentes e afins no âmbito do ibama
2009	Portaria ibama/inmetro nº 01, de 16 de outubro de 2009	Estabelecer que os estudos físico-químicos, toxicológicos, ecotoxicológicos, ou quaisquer outros que subsidiarem a avaliação de produtos agrotóxicos pelo ibama deverão ser realizados em laboratórios monitorados de acordo com os princípios das boas práticas de laboratórios – bpl
2010	Portaria ibama nº 01, de 29 de março de 2010	Estabelecer que os estudos físico-químicos, toxicológicos, ecotoxicológicos, ou quaisquer outros que subsidiarem a avaliação de produtos agrotóxicos pelo ibama deverão ser realizados em instalações de teste reconhecidas e monitoradas de acordo com os princípios das boas práticas de laboratórios – bpl
2010	Portaria ibama nº 19, de 16 de agosto de 2010	Submeter à consulta pública, pelo prazo de 30 (trinta) dias a contar da data da publicação desta portaria, a proposta de instrução normativa conjunta que aprova os critérios e procedimentos para alteração de formulação de agrotóxicos e afins registrados, com base no decreto nº 4.074, de 4 de janeiro de 2002
2012	Instrução normativa ibama nº 07, de 02 de julho de 2012	Estabelecer que os interessados na obtenção de registro de agrotóxico a base dos ingredientes ativos triclopir éster butoxi etílico, glifosato, triclopir éster butoxi etílico + fluroxipir metílico ou imazapir, para utilização, em caráter emergencial, que atendam às finalidades e condições de uso definidas no anexo desta instrução normativa, devem apresentar requerimento ao ibama, acompanhado dos itens listados no anexo iii e do termo de compromisso, conforme modelo definido no anexo iv, ambos da instrução normativa conjunta nº 1/08.
2013	Instrução normativa conjunta mapa/anvisa/ibama nº 01, de 18 de abril de 2013	Instrução normativa conjunta mapa, anvisa e ibama sobre alteração de formulação de agrotóxicos e afins. O ato nº 49, de 22/06/2017 (dou de 23/06/2017) inclui componentes.
2013	Instrução normativa ibama nº 18, de 30 de outubro de 2013	Estabelecer que os interessados na obtenção de registro de agrotóxicos a base de sulfato de cobre ou de peróxido de hidrogênio, para comercialização para fins de uso pela sabesp, em caráter emergencial, que atendam às finalidades e condições de uso definidas no anexo desta instrução normativa, devem apresentar requerimento ao ibama, acompanhado dos itens listados no anexo iii

		e do termo de compromisso, conforme modelo definido no anexo iv, ambos da instrução normativa conjunta nº 1, de 2008
2014	Instrução normativa conjunta mapa/anvisa/ibama nº 01, de 16 de junho de 2014	Estabelecer as diretrizes e exigências para o registro dos agrotóxicos, seus componentes e afins para culturas com suporte fitossanitário insuficiente, bem como o limite máximo de resíduos permitido
2014	Instrução normativa conjunta ibama/anvisa/ mapa nº 01, de 16 de junho de 2014	Estabelecer as diretrizes e exigências para o registro dos agrotóxicos, seus componentes e afins para culturas com suporte fitossanitário insuficiente, bem como o limite máximo de resíduos permitido
2014	Resolução conama nº 465/2014	Dispõe sobre os requisitos e critérios técnicos mínimos necessários para o licenciamento ambiental de estabelecimentos destinados ao recebimento de embalagens de agrotóxicos e afins, vazias ou contendo resíduos. Revoga a resolução conama nº 334/2003
2015	Instrução normativa conjunta ibama/mapa nº 11, de 30 de junho de 2015	Estabelecer critérios e procedimentos para registro de agrotóxicos, seus componentes e afins para uso em emergências sanitárias ou ambientais.
2015	Instrução normativa ibama nº 11, de 30 de junho de 2015	Estabelecer critérios e procedimentos para registro de agrotóxicos, seus componentes e afins para uso em emergências sanitárias ou ambientais.
2015	Instrução normativa ibama nº 13, de 23 de julho de 2015	Apresentar, no anexo i desta instrução normativa, as especificações do agrotóxico à base do ingrediente ativo 2,4 d amina a serem cumpridas para efeito de registro do produto para produção ou importação, comercialização e uso, em caráter emergencial, no controle de plantas involuntárias de algodão em margens de estradas e rodovias.
2017	Instrução normativa ibama nº 02, de 09 de fevereiro de 2017	Estabelecer diretrizes, requisitos e procedimentos para a avaliação dos riscos de ingrediente(s) ativo(s) de agrotóxico(s) para insetos polinizadores, utilizando-se as abelhas como organismos indicadores.
2017	Portaria interministerial mpa/md nº 148, de 26 de dezembro de 2017	Submeter à consulta pública, pelo prazo de 60 (sessenta) dias a contar da data de publicação desta portaria, o projeto de instrução normativa conjunta mapa/anvisa/ibama que estabelece critérios e procedimentos a serem adotados para recomendação de mistura em tanque de agrotóxicos e afins, e sua prescrição em receituário agrônomo.
2018	Instrução normativa ibama nº 27, de 27 de dezembro de 2018	Dispõe sobre critérios e definições a serem adotados pelo ibama na avaliação da ação tóxica de produtos agrotóxicos e afins sobre o meio ambiente em atendimento ao que dispõe o § 5º do art. 3º da lei nº 7.802/89 e o parágrafo único do art. 20 do decreto nº 4.074/02, e estabelece o dever de adequação de rótulo e bula de produtos já registrados.
2018	Instrução Normativa (IN) n.º 40/2018	Maior autonomia e responsabilização ao profissional engenheiro agrônomo, tanto na emissão de receituários agrônomicos para agrotóxicos, quanto autoriza esses profissionais a receitarem mistura em tanques de agrotóxicos.
2019	Instrução normativa conjunta mapa/ibama nº 01, de 08 de novembro de 2019	Estabelece diretrizes para o registro de agrotóxico e afins destinados ao uso agrícola em cultivos de plantas ornamentais, bem como para inclusão desses usos em produtos já registrados.
2019	Instrução normativa ibama nº 03, de 21 de janeiro de 2019	Retifica a instrução normativa ibama nº 27, de 27 de dezembro de 2018, que dispõe sobre critérios e definições a serem adotados pelo ibama na avaliação da ação tóxica de produtos agrotóxicos e afins sobre o meio ambiente em atendimento ao que dispõe o § 5º art. 3º da lei nº 7.802/89 e o parágrafo único do art. 20 do decreto nº 4.074/02, e estabelece o dever de adequação de rótulo e bula de produtos já registrados.
2019	Instrução normativa ibama nº 13, de 27 de março de 2019	Prorroga o prazo estabelecido no parágrafo 2º do art. 8º da instrução normativa ibama nº 27, de 27 de dezembro de 2018, que dispõe

		sobre critérios e definições a serem adotados pelo Ibama na avaliação da ação tóxica de produtos agrotóxicos e afins
2019	RDC nº 284/2019	Manutenção do ingrediente ativo ácido 2,4-diclorofenoxiacético (2,4-D)
2019	RDC nº 320/2019	Manutenção do ingrediente ativo Tiram
2020	RDC nº 441/2020	Manutenção do ingrediente ativo Glifosato em produtos agrotóxicos no País, medidas de mitigação de riscos à saúde e alterações no registro decorrentes da sua reavaliação toxicológica.
2020	RDC nº 442/2020	Manutenção do ingrediente ativo Abamectina em produtos agrotóxicos no País, medidas de mitigação de riscos à saúde e alterações no registro decorrentes da sua reavaliação toxicológica.
2020	RDC nº 436/2020	Altera a RDC 177/2017 e a RDC 428/2020, para tratar da inclusão da possibilidade de utilização dos estoques em posse dos agricultores brasileiros de produtos à base do ingrediente ativo Paraquate para o manejo do cultivo de soja nas Regiões Norte e Nordeste na safra de 2020/2021.

Elaborado pela autora a partir de uma série de documentos oficiais das instituições.

## APÊNDICE 6 – ESQUEMA DO MODELO DO EQUILÍBRIO PONTUADO



## ANEXOS

## ANEXO 1 – QUADRO COMPARATIVO ENTRE O “PACOTE DO VENENO” E O “PL DO PNARA”

PACOTE DO VENENO	PL DO PNARA
Mudança do termo “agrotóxico” para “pesticida”.	Estímulo aos Sistemas de Produção e Tecnologias Agropecuárias Sustentáveis (SPTAS)
A vedação da importação e produção de agrotóxicos restringe-se aos “riscos inaceitáveis”. Atualmente, a lei define claramente a proibição para agrotóxicos que revelem características teratogênicas, carcinogênicas, mutagênicas, distúrbios hormonais e danos ao aparelho reprodutor.	Remoção de subsídios e de benefícios tributários para a utilização de agrotóxicos.
Maior poder ao MAPA, que seria o órgão responsável pelo registro dos agrotóxicos. Hoje o registro passa pelo IBAMA, pela ANVISA e MAPA. O MAPA passa a ser o órgão registrador e IBAMA e ANVISA podem apenas avaliar ou homologar avaliações.	Criação do Sistema Nacional de Informações sobre Agrotóxicos e Agentes de Controle Biológico (SINAG).
Permanece o registro eterno de agrotóxicos no Brasil. Restringe a reavaliação a ocorrência de avisos de órgãos internacionais.	Incentivo às compras governamentais de alimentos oriundos de sistemas de produção sem agrotóxico, de base orgânica ou agroecológica
Atualmente, não existe um prazo fixo para que os órgãos do Governo Federal se manifestem sobre pedido de pesquisa ou de liberação comercial de agrotóxicos. O PL delimita uma série de prazos rápidos (até 2 anos) e ainda prevê pena de responsabilidade aos órgãos federais registrantes se não cumpridos os prazos de registro e reavaliação.	Estipulação de metas para redução de área plantada e agrotóxicos; dos casos de intoxicação; do número de casos e dos níveis de resíduos de agrotóxicos encontrados nos recursos hídricos e, em especial, nos mananciais de captação de água potável; do uso de agrotóxicos com efeitos sobre organismos benéficos, principalmente os polinizadores; da utilização de agrotóxicos com maiores níveis de toxicidade.
Quando não houver a manifestação conclusiva pelos órgãos responsáveis pela Agricultura, Meio Ambiente e Saúde dentro dos prazos estabelecidos para registro de um agrotóxico, este receberá uma autorização temporária. Na prática pode criar a indústria dos registros temporários.	Ampliação gradativa de produtos orgânicos no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), com incentivo econômico de 30%
Os agrotóxicos destinados exclusivamente à exportação serão dispensados de registro no órgão registrante. Também são dispensados da apresentação dos estudos agrônômicos, toxicológicos e ambientais	Incentivo econômico superior a 20% aos produtos agroecológicos nas demais compras do governo federal
Cria o receituário agrônomo de gaveta, isto é, o profissional habilitado poderá prescrever receita agrônoma antes da ocorrência da praga	Vedação de procedimentos pelas instituições financeiras que vinculem ou induzam a utilização de pacotes tecnológicos baseados em produtos agroquímicos na contratação do crédito rural oficial e do seguro rural.
O substitutivo autoriza a recomendação de mistura em tanque de agrotóxicos, sob responsabilidade do engenheiro agrônomo.	Aprimoramento do Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos de Alimentos – PARA, a ser implementado pela ANVISA
-	Avaliação periódica de agrotóxicos ao menos a cada 10 anos

Fonte: Dossiê contra o Pacote do Veneno e em defesa da vida (2021)