



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E
GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

DISCURSO E MUDANÇA INSTITUCIONAL: A ATUAÇÃO DOS
EMPREENDEDORES EM POLÍTICAS PÚBLICAS

RAONI MAURICIO DA FONSECA LEMOS DUARTE

Brasília
2019

RAONI MAURICIO DA FONSECA LEMOS DUARTE

**DISCURSO E MUDANÇA INSTITUCIONAL: A ATUAÇÃO DOS
EMPREENDEDORES EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília (PPGA/UnB) como requisito parcial para a obtenção de título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Diego Mota Vieira

**Brasília
2019**

RAONI MAURICIO DA FONSECA LEMOS DUARTE

DISCURSO E MUDANÇA INSTITUCIONAL: A ATUAÇÃO DOS EMPREENDEDORES
EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade de Brasília (PPGA/UnB) como requisito parcial para a obtenção de título de Mestre em Administração.

Aprovada em: Brasília, 25 de março de 2019

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Diego Mota Vieira
Presidente – PPGA/UnB

Prof^a. Dra. Rebecca Neaera Abers
Examinador externo – PPGPol/UnB

Prof. Dr. Tomas de Aquino Guimarães
Examinador interno – PPGA/UnB

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, pelos exemplos e incentivos dados desde que me entendo por gente, por todo o apoio e amor incondicional que deram durante toda a minha vida e por serem o porto seguro que precisava durante essa trajetória do Mestrado.

À Universidade de Brasília, por oferecer um ensino público e de qualidade e por proporcionar um ambiente marcado pela inclusão, pela diversidade e pelo amor ao ensino, à pesquisa e à extensão.

À Biblioteca Central da UnB, por ter sido minha “segunda casa” durante esse processo de escrita da dissertação e por oferecer um espaço de estímulo ao saber e ao conhecimento.

À CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, pela concessão da bolsa de mestrado e suporte financeiro que foi de primordial importância para a realização desta pesquisa.

Ao Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA-UnB) e ao seu corpo docente e administrativo, pela excelência do ensino proporcionado e pelo comprometimento em fazer deste um Programa referência na área.

Ao meu orientador, prof. Dr. Diego Vieira, pela parceria desenvolvida durante esses dois anos do Mestrado, por todos os conselhos e orientações dados, pela troca de conhecimento e de experiências de vida e pelas oportunidades de ensino e pesquisa proporcionadas dentro e fora do escopo do PPGA-UnB.

Aos profs. Dra. Rebecca Abers e Dr. Tomas Guimarães (membros titulares da banca), bem como à prof. Dra. Suylan Midlej (membro-suplente), por aceitarem o convite para serem os avaliadores deste trabalho e por todos os feedbacks e orientações repassadas que são importantes para a construção dos próximos passos decorrentes desta pesquisa.

Aos colegas do Grupo de Pesquisa em Governo e Políticas Públicas e aos amigos que o PPGA-UnB proporcionou – em especial Luciana, Dayse, Sergio, Newton, Julietty, Mariana e Andreia – por toda a parceria, suporte e camaradagem durante essa trajetória do Mestrado, pelas trocas de experiências proporcionadas durante nossas conversas e confraternizações e, mais importante, pelas amizades que carregarei para a vida.

A todos, meu mais sincero obrigado.

*“O impossível é o fantasma dos tímidos e o
refúgio dos covardes”
Napoleão Bonaparte*

*“Exige muito de ti e espera pouco dos outros.
Assim, evitarás muitos aborrecimentos”
Confúcio*

RESUMO

Este trabalho analisa a atuação dos agentes e comportamento dos diferentes grupos que atuam para promover seus interesses, defender suas ideias e advogar por mudanças nas políticas públicas. Para tanto, parte da figura do empreendedor político (Kingdon, 2003) e utiliza como estratégia metodológica um estudo de caso a respeito da política brasileira de agrotóxicos no transcorrer dos últimos 20 anos, partindo-se de uma abordagem qualitativa de pesquisa. Agrega-se na construção teórica o conceito de empreendedor institucional e as contribuições dos Modelos de Coalizões de Defesa e de Mudança Institucional Gradual e Transformativa e do Neoinstitucionalismo Discursivo para analisar a postura dos empreendedores nas políticas públicas e compreender como esses agentes utilizam o discurso para influenciar os rumos de determinada política de acordo com seus interesses e valores, promovendo mudanças no contexto institucional. O discurso, aqui, é visto como um instrumento importante que os agentes utilizam para defender e propagar ideias e alcançar os seus objetivos estabelecidos no âmbito da política. Os dados coletados foram extraídos a partir da coleta e análise de documentos legais (leis, decretos, normas), de 133 notas taquigráficas de oito comissões parlamentares no Congresso Nacional e de 356 discursos proferidos nos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no período compreendido entre 1999 e 2018. Para tanto, empregou-se as técnicas de análises de conteúdo, segundo Bardin (2016), e de discurso, seguindo os preceitos traçadas pela corrente de Análise de Discurso Crítica (Resende & Ramalho, 2013) para apontar os resultados do estudo. Constatou-se ser do interesse dos empreendedores promover mudanças no escopo da política de agrotóxicos e das instituições que a condicionam. Na medida em que eram agentes representativos de coalizões, os empreendedores manifestavam, através do seu discurso, opiniões e ideias defendidas pelo grupo ao qual fazem parte. Dessa forma, constatou-se que o discurso desses agentes adquiriu um caráter legitimador, influenciando o rumo dos debates para manter os tópicos de seus interesses na agenda de debates e para obter o apoio parlamentar necessário para executar ao menos parte das mudanças por eles defendidas.

Palavras-chave: Empreendedor Político, Empreendedor Institucional, Política Pública, Discurso, Mudança Institucional, Agrotóxicos.

ABSTRACT

This research analyzes the agents' behavior and behavior of the different groups that work to promote their interests, defend their ideas and advocate for changes in public policies. In order to do so, it is part of the political entrepreneur (Kingdon, 2003) and uses as a methodological strategy a case study about the Brazilian policy of pesticides over the last 20 years, within a qualitative research approach. It is added to the theoretical construction the concept of institutional entrepreneurs and the contributions of the Advocacy Coalition Framework, the Theory of Gradual and Transformative Institutional Change and the Discursive Institutionalism approach. Thus, the purpose here is to analyze the entrepreneurs' stance in public policies and to understand how these agents can use the discourse to influence the direction of a given policy according to its interests and values, promoting changes in the institutional context. Discourse, in turn, is comprehended here as an important instrument that allows those agents to defend and propagate their ideas and to achieve their stated goals within the framework of politics. Data collect were proceeded through the analysis of legal documents (lwas, decrees, and norms), 133 shorthand notes of eight parliamentary committees in the National Congress and 356 speeches delivered in the plenary sessions of the Chamber of Deputies and the Federal Senate of Brazil in the period between 1999 and 2018. For that, the techniques of content analysis according to Bardin (2016) and discourse analysis following the precept of the Critical Discourse Analysis approach (Resende & Ramalho, 2013) were used to achieve results of this research. It was founded that entrepreneurs had interest in promoting changes in the scope of and in the institutions that conditioned the Brazilian pesticide policy. By being representatives of advocacy coalitions, the entrepreneurs expressed, through their discourse, opinions and ideas defended by the group to which they belong. Thus, the discourse of these agents has acquired a legitimating character, influencing the course of the debates to maintain the topics of their interests in the agenda and to obtain the necessary parliamentary support to execute at least part of the changes that they defended.

Keywords: Policy Entrepreneur, Institutional Entrepreneur, Public Policys, Discourse, Institutional Change, Pesticides.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Tipos de agentes de mudança e seus comportamentos.....	36
Figura 2 - Convergindo as abordagens teóricas analisadas.....	42
Figura 3 - Relação entre agentes e coalizões de defesa no escopo de uma política.....	44
Figura 4 - Modelo de representação gráfica da análise.....	46
Figura 5 - Comissões Parlamentares analisadas e notas taquigráficas utilizadas.....	56
Figura 6 - Modos de operação da ideologia.....	61
Figura 7 - Variáveis utilizadas na pesquisa para tratamento e análise dos dados.....	63
Figura 8 - Resumo dos procedimentos a serem adotados na construção da pesquisa.....	64
Figura 9 - Consumo de agrotóxicos e afins – período de 2000 a 2017.....	72
Figura 10 - Total de agrotóxicos registrados anualmente – 2005 a 2018.....	75
Figura 11 - A evolução da política ambiental brasileira.....	80
Figura 12 - Processo histórico que resultou na Lei dos Agrotóxicos (Lei n. 7.802/89).....	85
Figura 13 - Evolução do marco regulatório que rege a política brasileira de agrotóxicos.....	94
Figura 14 - Atuação dos parlamentares a respeito da política dos agrotóxicos.....	103
Figura 15 - Organizações externas ao Congresso que participaram das audiências públicas...	104
Figura 16 - Principais ideias defendidas pelas coalizões.....	108
Figura 17 - Composição das coalizões de defesa.....	109
Figura 18 - Coeficiente de correlação de Pearson e aproximação entre os diferentes grupos...	119
Figura 19 - Análise de cluster de palavras entre os grupos por meio do NVIVO.....	120
Figura 20 - Variáveis para identificação dos empreendedores e dos <i>policy brokers</i>	123
Figura 21 - Estratégias de mudança institucional e comportamento das coalizões.....	136
Figura 22 - Principais ideias defendidas e manifestadas pelo discurso dos empreendedores...	176
Figura 23 - Os níveis de ideia de Schmidt manifestados nas ideias dos empreendedores.....	181
Figura 24 - Representação gráfica do ACF.....	200
Figura 25 - Relação de notas taquigráficas analisadas – Câmara dos Deputados.....	201
Figura 26 - Relação de notas taquigráficas analisadas – Senado Federal.....	204
Figura 27 - Deputados Federais que se manifestaram nas Comissões Parlamentares.....	207
Figura 28 - Senadores que se manifestaram nas Comissões Parlamentares.....	207
Figura 29 - Parlamentares que só se manifestaram no Plenário sobre os agrotóxicos.....	208
Figura 30 - Organizações e agentes da sociedade civil nas audiências públicas analisadas.....	209

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - 20 palavras mais frequentes no discurso da Coalizão Agroprodutivista.....	113
Tabela 2 - 20 palavras mais frequentes no discurso da Coalizão Agroecologista.....	115
Tabela 3 - 20 palavras mais frequentes no discurso da Coalizão Tecnocrata.....	117
Tabela 4 - Os modos de operação da ideologia no discurso das coalizões.....	142
Tabela 5 - Os modos de operação da ideologia no discurso dos empreendedores.....	158

LISTA DE ABREVIATURAS E DE SIGLAS

ABA	Associação Brasileira de Agroecologia
ABCBIO	Associação Brasileira das Empresas de Controle Biológico
Abemel	Associação dos Exportadores de Mel
ACOB	Associação de Cafés Orgânicos e Sustentáveis do Brasil
ABRASCO	Associação Brasileira de Saúde Coletiva
ACF	<i>Advocacy Coalition Framework</i>
ADC	Análise de Discurso Crítica
Aenda	Associação Brasileira dos Defensivos Genéricos
ANDEF	Associação Nacional de Defesa Vegetal
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APROSOJA Brasil	Associação dos Produtores de Soja do Brasil
CBA	Confederação Brasileira de Apicultura
CF/88	Constituição Federal de 1988
CNA	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CTNBio	Comissão Técnica Nacional de Biossegurança
DEM	Democratas
DPU	Defensoria Pública da União
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEC	Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
INCA	Instituto Nacional do Câncer
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto de Produtos Industrializados
Kg/ha	Quilos por hectare

L/ha	Litros por hectare
LMR	Limite Máximo de Resíduo
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento da República Federativa do Brasil
MDIC	Ministério da Indústria, do Comércio Exterior e Serviços da República Federativa do Brasil
Mercosul	Mercado Comum do Sul
Modelo MIGT	Modelo de Mudança Institucional Gradual e Transformativa
MMA	Ministério do Meio Ambiente da República Federativa do Brasil
MPF	Ministério Público Federal
MPT	Ministério Público do Trabalho
MS	Ministério da Saúde da República Federativa do Brasil
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONGs	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PARA	Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos
PGR	Procuradoria Geral da República
PL	Projeto de Lei
PNAPO	Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
PNARA	Política Nacional de Redução de Agrotóxicos
PP	Partido Progressista
PR	Partido da República
Pronara	Programa Nacional de Redução de Agrotóxicos
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
SINDIVEG	Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Defesa Vegetal
TCU	Tribunal de Contas da União
UE	União Europeia

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	14
1.1. Problematização do tema.....	18
1.2. Pergunta de pesquisa.....	20
1.3. Objetivos.....	20
1.4. Justificativa da pesquisa.....	22
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	26
2.1. O papel dos empreendedores políticos na concepção do Modelo de Múltiplos Fluxos	26
2.2. O conceito de empreendedor institucional.....	29
2.3. As coalizões de defesa a partir do Modelo de Coalizões de Advocacia.....	31
2.4. Mudança Institucional Gradual e Transformativa.....	34
2.5. O Neoinstitucionalismo Discursivo.....	37
2.6. Convergindo as abordagens teóricas analisadas.....	41
2.7. Considerações finais do capítulo.....	46
3. MÉTODOS DA PESQUISA.....	49
3.1. Métodos empregados.....	49
3.2. Coleta e análise de dados.....	53
3.3. Operacionalização da pesquisa.....	62
4. CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE OS AGROTÓXICOS.....	65
4.1. Definição do conceito de agrotóxicos.....	65
4.2. O mercado mundial de agrotóxicos.....	69
4.3. Consumo de agrotóxico no Brasil: panorama geral.....	70
4.4. A relação tripartite e os limites à ação dos órgãos reguladores.....	73
4.5. Agrotóxicos, alimentos e saúde humana: críticas ao atual modelo produtivo.....	75
4.6. Considerações finais do capítulo.....	78
5. ESTUDO DE CASO: A POLÍTICA BRASILEIRA DE AGROTÓXICOS.....	79
5.1. A política ambiental no Brasil.....	79
5.2. Primórdios da política de agrotóxicos: os debates a nível estadual e a elaboração da Lei dos Agrotóxicos.....	81
5.3. Evolução do marco legal após a promulgação da Lei dos Agrotóxicos.....	87
5.4. O debate corrente no Congresso Nacional: PL 6.299/02 x PL 6670/16.....	95
5.5. Considerações finais do capítulo.....	99

6. A ATUAÇÃO DOS AGENTES, DOS EMPREENDEDORES E DAS COALIZÕES DE DEFESA NA POLÍTICA BRASILEIRA DE AGROTÓXICOS	102
6.1. Identificação dos agentes	102
6.2. As coalizões de defesa identificadas	106
6.3. Empreendedores na política de agrotóxico	121
6.4. O comportamento das coalizões e dos empreendedores: estratégias de mudança institucional identificadas	134
6.5. Considerações finais do capítulo	138
7. ANÁLISE DE DISCURSO: AS IDEIAS QUE PERMEIAM O DISCURSO E OS MODOS DE OPERAÇÃO DA IDEOLOGIA.....	141
7.1. O discurso das coalizões de defesa	142
7.2. O discurso dos empreendedores	157
8. O PODER DO DISCURSO NA ATUAÇÃO DOS EMPREENDEDORES EM POLÍTICAS PÚBLICAS.....	175
8.1. Discurso dos empreendedores na política brasileira de agrotóxicos	175
8.2. O poder do discurso dos empreendedores nas políticas públicas	178
8.3. Considerações finais do capítulo	182
9. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	183
REFERÊNCIAS	188
APÊNDICE	200
APÊNDICE A - Representação gráfica do ACF	200
APÊNDICE B - Notas taquigráficas coletadas e analisadas no transcorrer da pesquisa....	201
APÊNDICE C - Relação completa dos agentes identificados nas análises da pesquisa	207

1. INTRODUÇÃO

Uma determinada questão passa a fazer parte da agenda de governo por meio da intervenção de agentes que possuem influência em sua formulação (Subirats, 2006). Modelos como o de Múltiplos Fluxos, de Kingdon (2003), e de Equilíbrio Pontuado, de Baumgartner e Jones (1993), são utilizados visando compreender como transcorre o processo de formulação e de alteração das agendas. Tais modelos dão destaque para o papel desempenhado por indivíduos que aproveitam as oportunidades surgidas para advogarem e defenderem suas ideias e soluções para um determinado problema - o *policy entrepreneur* (ou, traduzindo-se para o português, empreendedor político) (Capella, 2016).

Em um sentido macro, os empreendedores podem ser definidos como indivíduos (ou grupo de indivíduos, que podem ser representantes de organizações) cujos atos geram transformações na política, nas políticas públicas e nas instituições (Sheingate, 2003). Partindo-se para uma definição mais precisa, podem ser compreendidos como agentes que oferecem soluções para determinados problemas, atuando no contexto de formulação das políticas para que suas ideias sejam as escolhidas pelos agentes que possuem o poder de decisão. Se destacam principalmente por assumirem “um papel importante na defesa das ideias relacionadas à definição dos problemas e à estruturação dos debates a respeito de soluções”, além de ser um agente relevante na compreensão de processos de mudança institucional das políticas públicas (Capella, 2016, p. 486).

Kingdon (2003) aponta, nas concepções do Modelo de Múltiplos Fluxos, que o empreendedor político é um agente que assume posição importante dentro do sistema de uma política pública ao promover ideias que possam solucionar problemas. Aproveitando-se das oportunidades surgidas no ambiente político, advoga por suas soluções e representa interesses que são compartilhados com outros atores.

O conceito de empreendedor político adotado na literatura está atrelado ao sentido do termo em inglês *policy*, o qual, assim como o termo *politics*, é traduzido para o português como política. Entretanto, enquanto o primeiro está relacionado à dimensão restrita das políticas públicas e da análise de políticas, o segundo comumente volta-se para o ambiente político-partidário, no qual a política é operacionalizada (Ham & Hill, 1995). Os esforços do empreendedor político são direcionados, assim, para promover ideias que permitam mudanças no contexto das políticas públicas (Mintrom & Norman, 2009).

Os empreendedores políticos, assim, diferenciam-se de outros tipos de agente que também atuam no contexto das políticas públicas e das instituições, como os *policy brokers*,

que coordenam o diálogo entre diferentes grupos ou coalizões existentes para garantir a estabilidade do sistema (Sabatier, 1988). Por sua vez, os empreendedores institucionais (*institutional entrepreneurs*), dotados de uma visão, são agentes que empregam recursos e assumem responsabilidades visando modificar as instituições vigentes ou criar novos arranjos institucionais que melhor atendam a seus propósitos (Battilana, Leca, & Boxenbaum, 2009; Hardy & Maguire, 2008).

Ao restringir sua análise ao escopo das políticas públicas, o Modelo de Múltiplos Fluxos apresenta uma limitação no sentido de que não leva em consideração a dimensão institucional na qual se desenvolvem as políticas, bem como sua abordagem volta-se mais para compreender a dinâmica dos fluxos do que o processo de mudança propriamente dito (Capella, 2007). Nesse sentido, limita o papel que o empreendedor pode desempenhar, restringindo-o mais a uma dimensão de *policy* ao considera-lo como um facilitador no processo de formulação das políticas públicas, e não propriamente como um agente que procura desencadear mudanças políticas dinâmicas (Mintrom, 1997), o que o aproximaria da postura de um empreendedor institucional (Anderson, 2018).

Pode-se, assim, traçar similaridades e aproximações entre o conceito de empreendedor político e o de empreendedor institucional, uma vez que se tratam de indivíduos (ou um conjunto de indivíduos) que possuem interesses, são dotados de um comportamento racional e se engajam em prol da defesa de ideias e de soluções para os problemas identificados – seja no contexto mais restrito de *policies* (empreendedor político) ou na arena das instituições (empreendedor institucional). Dentro da dimensão de uma política pública, deve-se considerar que é possível haver a atuação tanto de empreendedores políticos quanto de empreendedores institucionais, que podem perseguir interesses e compartilhar ideias e valores semelhantes entre si, possibilitando uma atuação articulada entre esses agentes para atingir seus objetivos. Além disso, é possível se questionar se, para atingir seus objetivos, o empreendedor político não precisa, também, exercer influência e atuar para mudar as regras institucionais vigentes, convertendo-se, dessa forma, em um empreendedor institucional.

Instituições podem ser compreendidas como o alicerce da vida social que determina o contexto em que os atores operam e interagem entre si a partir do conjunto de regras formais e informais, mecanismos de monitoramento e execução e sistemas de significados que permitem essa interação. Refletindo os recursos e o poder daqueles que as desenvolveram e auxiliando os indivíduos a melhor compreenderem o contexto ao seu redor, são instrumentos poderosos que canalizam e regulam os conflitos e garantem a estabilidade do sistema (Campbell, 2004).

As instituições mudam com o transcorrer do tempo – seja de forma radical ou marcadas por uma evolução incremental, podendo tender mesmo quase à estabilidade. Dentro dessa ótica e assentado no papel que os atores desempenham neste processo, Mahoney e Thelen (2010) conceberam o Modelo de Mudança Institucional Gradual e Transformativa (Modelo MIGT) para compreender como e em que condições as variáveis institucionais importam para a explicação causal de processos complexos de mudança (Vieira & Gomes, 2014).

Embora o Neoinstitucionalismo tenha se voltado para a compreensão desse fenômeno, uma crítica que permeia essa abordagem (e a Teoria Institucional, de forma mais ampla) consiste em sua dificuldade de apontar um entendimento a respeito de quando e como este processo ocorre e de avaliar o grau das alterações sofridas (Campbell, 2004; Thelen & Steinmo, 1992). Oferecendo uma abordagem alternativa à visão estática no que tange o comportamento das instituições que permeou a produção neoinstitucionalista, emergiu, no final dos anos 2000, a corrente do Neoinstitucionalismo Discursivo. Assentado nos estudos de Vivien Schmidt (2008, 2010), essa abordagem destaca o poder e a influência que as ideias, manifestadas através do discurso, exercem no funcionamento do ambiente institucional. Ao agregar essas duas dimensões – ideias e discurso – na análise das instituições, passa-se a compreendê-las por um novo ângulo, mais dinâmico e menos atrelado a normas e preferências rígidas e imutáveis. Os agentes, por sua vez, adquirem posição central no escopo da vertente discursiva, uma vez que, a partir do desenvolvimento de suas habilidades ideacionais e discursivas, podem provocar a mudança (ou a continuidade) institucional.

No contexto de políticas públicas, pode-se compreendê-las como sendo um subsistema inserido em um contexto político maior no qual há vários interesses em jogo e, portanto, que representam oportunidades diversas para atuação dos indivíduos envolvidos no seu escopo (Sabatier & Weible, 2007; Weible et al., 2011). Nesse sentido, uma abordagem que ganhou força nas últimas décadas foi a de compreender o processo de interação social, política e administrativa de seus participantes a partir da perspectiva de indivíduos ou grupos de interesse que interagem entre si, conectando variados atores em prol de um objetivo conjunto (Andrade & Diniz, 2016; Bittencourt & Ronconi, 2016; Leite & Peres, 2015; Macedo, Alcântara, Andrade, & Ferreira, 2016)

Dentro dessa perspectiva, os agentes não operacionalizam suas ações de forma isolada. Pelo contrário, para terem êxito em suas empreitadas, acabam firmando alianças com outros atores com os quais compartilham crenças, ideias e objetivos semelhantes, organizando-se em coalizões de defesa (Weible & Ingold, 2018). Quanto mais longa for a existência de uma

determinada política, maiores são as chances oferecidas para compreender como os diferentes interesses se manifestaram ao longo do tempo e impactaram em seu desenvolvimento. Essas são algumas das premissas lançadas pelo Modelo de Coalizão de Advocacia (*Advocacy Coalition Framework* ou ACF, na sigla em inglês) criado por Sabatier (1988) para se compreender os processos políticos, o qual foi sendo atualizado com o passar do tempo (Sabatier & Weible, 2007; Weible et al., 2011).

Assim, partindo-se de uma abordagem integrativa centrada na tentativa de estabelecer pontes entre diferentes modelos, teorias e conceitos (Vieira & Gomes, 2014), esta pesquisa está assentada, no que tange seus aspectos teóricos, a partir de uma proposta de diálogo entre cinco enfoques: a figura do empreendedor político apresentada no Modelo de Múltiplos Fluxos (Kingdon, 2003), o conceito de empreendedor institucional (Battilana et al., 2009; Hardy & Maguire, 2008), o Modelo de Coalizões de Advocacia (Sabatier & Weible, 2007) – mais especificamente com o conceito lançado de coalizões de defesa e de subsistema político – o Modelo de Mudança Institucional Gradual e Transformativa (Mahoney & Thelen, 2010) e as proposições teóricas do Neoinstitucionalismo Discursivo (Schmidt, 2008, 2010).

A partir das contribuições advindas dessas abordagens, pretende-se investigar a atuação dos empreendedores nas políticas públicas, contextualizando-os como agentes inseridos em um contexto institucional e que tendem a buscar alianças com outros atores com os quais compartilham interesses, crenças e ideias em comum. Visa, assim, compreender se, ao exercer influência sobre as políticas, suas ações são passíveis de desencadear, também, consequências que se refletem no funcionamento das regras institucionais, impactando tanto no sentido de mudá-las quanto no de mantê-las. Dentro desse processo, entende-se que o discurso manifestado por este agente pode oferecer elementos que permitam compreender melhor a sua atuação, as ideias propagadas e o impacto destas no âmbito das políticas públicas e das instituições que as condicionam.

Tendo em vista que o foco da pesquisa reside na compreensão de um fenômeno, o estudo de caso do tipo instrumental se revela a estratégia metodológica mais apropriada para a condução dos trabalhos. Ao partir de uma análise aprofundada de um caso que oferece suporte ao estudo, é possível gerar *insights* que permitam compreender melhor determinada questão e atingir os objetivos gerais do estudo (Stake, 2005).

Como *locus* para desenvolvimento dos estudos, optou-se pela escolha de uma política pública que tivesse se caracterizado pelo envolvimento de vários atores durante seu processo de formulação e de evolução, com posições antagônicas entre si e que, ao mesmo tempo, gerasse

reflexos nas regras institucionais vigentes. Optou-se, assim, por analisar a política brasileira de agrotóxicos após sua institucionalização pela Lei n. 7.802/89, conhecida popularmente como Lei dos Agrotóxicos. Dada a complexidade e a polarização dos debates envolvendo agrotóxicos, este caso revelou-se interessante e pertinente para as análises a fim de verificar as proposições traçadas por este estudo – maiores detalhes sobre a sua contextualização são apresentados nas seções referentes aos métodos de pesquisa e de caracterização do estudo de caso realizado.

Esta dissertação encontra-se dividida em 9 capítulos ao todo, assim organizada: dando sequência a esta introdução (capítulo 1), apresenta-se a problematização do tema, a pergunta de pesquisa que guiou os estudos, os objetivos traçados e a justificativa do trabalho. O capítulo 2, por sua vez, é voltado para o debate acerca dos conceitos teóricos que serviram de pilares para o desenvolvimento da pesquisa. Em seguida, no capítulo 3, apresenta-se os métodos de pesquisa adotados e como se procedeu com a coleta e análise dos dados.

O capítulo 4 apresenta uma contextualização da temática dos agrotóxicos e de sua importância dentro do modelo de desenvolvimento econômico adotado pelo Brasil, enquanto que o capítulo 5 dedica-se a expor uma explanação detalhada do estudo de caso executado, contextualizando a política brasileira de agrotóxicos desde a institucionalização do seu marco legal até os debates contemporâneos que visam promover alterações nas regras institucionais vigentes.

Por sua vez, enquanto que o Capítulo 6 apresenta as análises e os principais resultados da pesquisa envolvendo os agentes e as coalizões, no capítulo 7 procede-se com uma detalhada análise do discurso das coalizões e dos empreendedores, identificando as ideias manifestadas através das falas dos agentes. O capítulo 8 é dedicado a uma discussão sobre o poder do discurso dos empreendedores em políticas públicas, tendo por base as ideias identificadas nas falas dos empreendedores na política brasileira de agrotóxicos a partir da análise de discurso feita no capítulo anterior.

Por fim, no capítulo 9, seguem-se as conclusões e recomendações do trabalho, apresentando uma resposta para a pergunta de pesquisa, apontando as limitações existentes nesta pesquisa e traçando possibilidades para desenvolvimento de estudos futuros.

1.1. Problematização do tema

Partindo-se dos conceitos de empreendedor político e de empreendedor institucional, pode-se definir preliminarmente, com base na literatura, que o primeiro destina-se a caracterizar atores que influenciam na formulação de determinada solução para os problemas existentes,

embora não necessariamente exerçam um papel ativo de agente de mudança nas regras que condicionam a política (*policy*). Por sua vez, os empreendedores institucionais caracterizam agentes que, descontentes com o *status quo*, influenciam e atuam diretamente para modificar as instituições – embora nem sempre tenham êxitos em suas tentativas.

Buscando aproximar esses dois conceitos, Anderson (2018) aponta que os empreendedores políticos seriam um tipo especial de empreendedor institucional que exerce um papel ativo nos meandros das políticas públicas (*policy*). Tendo em vista que as instituições são entendidas como o conjunto de regras, normas, leis, regulamentos e procedimentos que definem a política (Mahoney & Thelen, 2010), logo a atuação dos empreendedores políticos pode gerar alterações no que tange a estabilidade do sistema, bem como o ordenamento e a cooperação entre os atores interessados. Percebe-se, assim, uma oportunidade para avaliar melhor o papel desempenhado pelos empreendedores no contexto das políticas públicas ao se questionar se, para obter êxito na formulação de determinada política, o empreendedor político não precisa assumir, também, uma postura de empreendedor institucional, oferecendo não apenas soluções, mas atuando ativamente para promover a mudança das instituições que condicionam a política (*policy*) em questão.

Com base nessa perspectiva, deve-se considerar que esses agentes não atuam sozinhos, aliando-se a outros atores com os quais compartilham crenças, interesses e objetivos semelhantes. Dessa forma, compreende-se que, ao se engajarem na defesa de ideias e em propostas de mudanças, os empreendedores manifestam não apenas as suas próprias opiniões e percepções, mas também as do grupo no qual se encontra inserido. Assim, ao se analisar a atuação desses agentes, deve-se ter também a percepção de que ele simboliza posições de um conjunto maior de atores dentro do sistema analisado.

Nos estudos em políticas públicas, uma determinada questão ingressa na agenda de governo quando adquire relevância, passando a ser objeto da intervenção do Estado por meio de uma política ou programa definidos por meio de um conjunto de regras institucionais materializadas em leis, portarias, resoluções, etc. Dentro desse contexto, recorre-se a uma perspectiva de que as políticas, quando formuladas e implementadas, são resultado do engajamento de uma rede de diferentes atores. Esses agentes, possuindo interesses diferentes entre si, buscam influenciar os rumos que essa política irá adotar visando estrutura-la conforme seus interesses, crenças, valores e objetivos. Nesse contexto, entende-se que há uma margem para a adversidade, desencadeando conflitos e disputas entre os agentes.

Os diversos atores interessados, entre eles os empreendedores - tanto os políticos, com visões particulares sobre o problema e munidos de ideias que podem servir como soluções para este, quanto os institucionais, interessados em mudar as regras institucionais que condicionam determinado *status quo* – tentam influenciar no desenho que essa política assumirá em um ambiente marcado por disputas para definir a agenda vigente. Cabe, assim, compreender as estratégias que os empreendedores nas políticas públicas podem adotar para alcançarem seus objetivos. Nesse processo, entende-se que o discurso – entendido aqui como a manifestação de ideologias e operacionalizado como uma ferramenta de representação de eventos, construção de relações sociais, estruturação, reafirmação e contestação de hegemonias (Resende & Ramalho, 2013) – assume importância para os empreendedores ao se constituir como um instrumento que lhe permite manifestar suas ideias e influenciar os demais agentes.

1.2. Pergunta de pesquisa

Partindo-se da problematização traçada no tópico anterior, o estudo aqui proposto buscou encontrar uma resposta para a seguinte pergunta que guiou a operacionalização dessa pesquisa: como os empreendedores nas políticas públicas utilizam o discurso para influenciar os rumos de determinada política de acordo com seus interesses e valores, promovendo mudanças no contexto institucional?

Dada a constatação de que não atuam sozinhos, e sim contando com o suporte e com o auxílio de coalizões compostas por atores com os quais compartilham ideias, interesses, crenças e valores, pode-se considerar que há uma relação direta entre o discurso adotado pelos empreendedores e o discurso mais amplo das coalizões às quais esses agentes estão inseridos. Dessa forma, ao se analisar o discurso dos empreendedores, torna-se possível compreender a força e a representatividade que esse discurso adquire para manifestar ideias e opiniões defendidas e advogadas pelas próprias coalizões e seu poder de persuasão junto aos tomadores de decisão em um contexto mais amplo de debates envolvendo os rumos das políticas públicas.

Assim, uma outra pergunta auxiliar que surgiu no transcorrer do trabalho e para o qual se buscou uma resposta foi: como o discurso adotado pelos empreendedores é representativo do discurso manifestado pelas coalizões de defesa das quais esses agentes fazem parte?

1.3. Objetivos

Com base nas perguntas acima elencadas, o objetivo central da pesquisa consistiu em analisar como os empreendedores políticos e institucionais podem valer-se do discurso para gerar mudanças no contexto institucional de modo a influenciar os rumos de uma determinada política de acordo com seus interesses. Neste sentido, parte-se do entendimento que o discurso constitui um instrumento poderoso que este agente pode utilizar para propagar suas ideias e influenciar os rumos das instituições.

Como contexto analisado, o caso da política brasileira de agrotóxicos serviu como objeto de estudo para a coleta de dados e para a execução das análises visando atingir esse objetivo e encontrar uma resposta para a pergunta que conduziu esta pesquisa. Optou-se pela escolha deste caso porque o mesmo lida com uma questão controversa, marcada pelo envolvimento de um conjunto amplo e diversificado de agentes, tanto no que tange os parlamentares envolvidos quanto os membros da sociedade e do governo, os quais apresentaram opiniões e posicionamentos distintos e polarizados entre si. Essa dinâmica complexa de relações, por sua vez, possibilitou o surgimento de coalizões de defesa com interesses bastante divergentes entre si e proporcionou às figuras que emergiram como empreendedores dispor de maior proeminência nos debates visando influenciar os rumos da política. O conflito de interesses dos agentes envolvidos permitiu, por sua vez, proceder com a análise de discurso para a captação das ideias defendidas e para compreender como o discurso foi operacionalizado.

Além disso, trata-se de uma política com espaço temporal considerável para as análises e que apresentou algumas mudanças institucionais graduais e incrementais durante o seu processo de vigência desde a entrada em vigor, em 1989, da Lei dos Agrotóxicos. Atende, assim, a exigências tanto do ACF quanto do Modelo MIGT para as análises, tendo em vista que esses modelos pressupõem um escopo mínimo de 10 anos de duração dos fenômenos analisados. Por fim, embora a temática de agrotóxicos seja bastante retratada na literatura, o foco não costuma ser direcionado à análise da política em si. Assim, ao oferecer um olhar institucional para a compreensão do fenômeno, esta pesquisa pode beneficiar estudos futuros voltados para a análise da política brasileira de agrotóxicos.

Partindo-se do objetivo geral da pesquisa, como alicerce para desenvolver os trabalhos a serem executados e encontrar uma resposta para a pergunta de pesquisa traçada, este estudo teve, também, os seguintes objetivos específicos:

1. Realizar levantamento histórico e contextualização da política brasileira de agrotóxico a partir da vigência da Lei do Agrotóxico, com foco na evolução desta no transcorrer dos últimos 20 anos;

2. Identificar os agentes e as entidades públicas e privadas que tiveram participação ativa na política
3. Caracterizar a atuação das coalizões de defesa estabelecidas a partir de suas crenças, ideias e valores compartilhados no escopo da política.
4. Descrever a atuação dos agentes categorizados como empreendedores no âmbito da política de agrotóxicos durante o período compreendido nas análises;
5. Descrever, tendo por base o modelo MIGT, as estratégias adotadas pelas coalizões e pelos empreendedores em relação à configuração da política.
6. Dentro da ótica do Neoinstitucionalismo Discursivo, analisar a instrumentalização do discurso e seus reflexos no contexto institucional que condiciona a política em questão;

1.4. Justificativa da pesquisa

Ao longo das últimas décadas, o campo das políticas públicas adquiriu relevância crescente no contexto latino-americano e, mais especificamente, brasileiro, caracterizando-se por mudanças no sentido de que novos atores emergiram e ganharam destaque como elementos centrais na implementação e execução de ações políticas e sociais (Stein, Tommasi, Echebarría, Lora, & Payne, 2007). Conforme ressaltado por Farah (2016):

A criação de novos canais de participação, como conselhos gestores de políticas públicas, orçamento participativo, conferências setoriais, audiências públicas, entre outros, contribuiu para a diversificação do *locus* da análise de políticas. Essa passou a ser realizada também por um perfil diversificado de organizações [externas ao] Estado [...] ativistas vinculados a diversas organizações passaram a buscar competência técnica e argumentativa, para poder influenciar políticas (p. 971).

Stein et al. (2007) aprofundam a análise dos atores externos à arena convencional das políticas públicas. Enquanto que os agentes políticos (tais como governantes, legisladores e partidos políticos), burocratas e jurídicos possuem papéis e funções formalmente definidas no processo de formulação das políticas, existe um conjunto de atores informais que, embora não disponham constitucionalmente funções pré-estabelecidas, são capazes de exercer influência. Fatores como o grau de disponibilidade de recursos, os interesses motivadores, as táticas de influência e os benefícios que podem auferir da relação com os entes públicos afetam a forma como esses agentes da sociedade civil vão se engajar para conquistar um papel mais relevante nesse processo. Considerando esse panorama complexo, entende-se a relevância de se estudar

o papel que os empreendedores adquirem no que tange as dinâmicas das políticas públicas e seu poder de atuação em relação às regras institucionais vigentes.

Agregando à análise as contribuições a respeito da figura do empreendedor institucional, é possível apontar que os empreendedores políticos podem alçar uma posição mais ativa no âmbito das instituições em relação à proposição originalmente concebida por Kingdon (2003) de que suas contribuições se restringem apenas em oferecer soluções e influenciar para que estas sejam adotadas no processo de formulação das políticas públicas nos momentos em que surgem as janelas de oportunidade.

Procedendo-se com uma breve revisão de literatura nas bases de dados de periódicos acadêmicos, identificou-se poucos trabalhos que abordassem ambos os conceitos – *policy entrepreneur* e *institutional entrepreneur* – em seus referenciais teóricos. Estes, por sua vez, dedicavam-se principalmente a traçar as diferenças existentes entre eles, como procedido, por exemplo, por Davidson e de Loë (2016) e Radaelli (1998), ou estavam centrados em analisar apenas um desses tipos de atores, como procedido por Cao, Liu e Cao (2014), que apontaram como oportunidade de pesquisa futura a construção de modelo que contivesse esses dois conceitos para se compreender melhor a figura do empreendedor e sua ligação com as instituições. Entretanto, pode-se identificar alguns trabalhos que, visando analisar um contexto maior do impacto do fenômeno empreendedorismo no âmbito das instituições e das políticas, procuraram traçar uma aproximação entre esses conceitos, seja trabalhando-os como sendo intercambiáveis (Henrekson & Sanandaji, 2011), correlacionados (Anderson, 2018) ou marcando a distinção existente entre os papéis desempenhados por esses atores, porém reconhecendo que a atuação de ambos pode acontecer concomitantemente em um dado fenômeno analisado (Tuohy, 2012).

A proposta aqui exposta, dessa forma, visa seguir um caminho parecido com o de Tuohy (2012) e de Anderson (2018), propondo uma aproximação entre os conceitos de empreendedor político e empreendedor institucional a fim de alcançar os objetivos de pesquisa anteriormente descritos. Contribui-se, assim, para a geração de novos *insights* na literatura acadêmica das áreas da administração pública e da ciência política.

O contexto atual da dinâmica das políticas públicas é marcado pela atuação, cada vez mais estimulada, de novos atores externos à figura dos governos. Estes, por sua vez, podem gerar impactos para além do âmbito das políticas, afetando as instituições. Embora agentes de governo e legisladores também possam ser considerados empreendedores políticos, uma aproximação entre esses dois conceitos – *policy entrepreneur* e *institutional entrepreneur* –

permite compreender melhor a dinâmica complexa que permeia o processo de definição de agenda e de formulação das políticas públicas e seus reflexos no ambiente institucional.

Entretanto, os empreendedores não atuam de forma isolada dentro da arena política. Pelo contrário, fazem parte de uma rede complexa de agentes que possuem diferentes interesses e que tendem a buscar por aliados com os quais compartilham crenças, ideias e perspectivas em relação aos rumos que uma determinada política devem seguir. Para tanto, acabam formando coalizões de defesa para atuarem em conjunto e tentar fazer com que seus interesses e ideologias prevaleçam em relação a grupos adversários. Ao se agregar essa dimensão proposta pelo Modelo de Coalizões de Advocacia (Sabatier & Weible, 2007), torna-se possível, assim, compreender o poder que as coalizões possuem para condicionar os rumos da política e o papel de liderança que os empreendedores podem assumir na condução dos debates e na defesa dos interesses que são compartilhados com os demais membros das coalizões das quais fazem parte.

Por sua vez, o Modelo de Mudança Institucional Gradual e Transformativa possibilita compreender as estratégias de atuação que os empreendedores e as adotaram em prol de tentar influenciar os rumos das instituições que condicionam a política de agrotóxicos, uma vez que o modelo é constituído de duas dimensões. Por um lado, oferece uma compreensão sobre os tipos de mudança que podem ser desenvolvidos (*Displacement, Layering, Drift e Conversion*); e, por outro – e principal ponto de conexão com o estudo a ser desenvolvido – permite analisar o comportamento dominante adotado pelos agentes no que tange seus interesses em relação às instituições (insurgentes, simbióticos, subversivos e oportunistas) (Mahoney & Thelen, 2010).

Por fim, o Neoinstitucionalismo Discursivo agrega a possibilidade de compreender o poder que a manifestação das ideias através do discurso pode gerar em termos de impactos nas instituições (Schmidt, 2008, 2010). Conhecido por ser um agente que detém boa capacidade de persuasão e de convencimento, o discurso adquire importância fundamental para que os empreendedores tenham êxito em suas empreitadas e consigam atingir seus objetivos a respeito da formulação de uma política pública. Partindo-se desta constatação, entende-se que se trata de um instrumento precioso para expor suas ideias e direcionar suas ações, permitindo-lhes agir para aproveitar as janelas de oportunidade existentes e influenciar nos rumos das políticas públicas e das instituições que as condicionam.

Ao se proceder com uma abordagem integrativa entre diferentes conceitos e teorias, busca-se gerar *insights* que possibilitem apontar uma resposta apropriada para a compreensão de um fenômeno complexo – no caso, o processo de formulação de políticas públicas e de definição de agenda. Além disso, proporciona um enfoque diferenciado para o entendimento a

respeito da política e do ambiente institucional que a condiciona. Em termos empíricos, revela-se uma oportunidade propensa para verificar a operacionalização do discurso como um instrumento estratégico para se proceder com mudança institucional. Atrelado a essa percepção, a pesquisa possibilita analisar empiricamente as contribuições em torno do Neoinstitucionalismo Discursivo, bem como, partindo-se do diálogo entre as abordagens que constituem o cerne teórico deste trabalho, permite testar a sua validade como um conceito amplo e aberto à interação com outras teorias e modelos analíticos.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A presente seção tem por finalidade apresentar e contextualizar os conceitos e modelos teóricos que servirão de base para desenvolver a pesquisa e alcançar os objetivos traçados. Dando prosseguimento ao que foi exposto no tópico de Contextualização, aprofunda-se, neste capítulo, o entendimento sobre dois tipos de agentes – os empreendedores político e institucional. Dessa forma, na seção 2.1, parte-se, primeiramente, de uma breve apresentação do Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003) para compreender o conceito de empreendedor político e o papel desempenhado por esse agente no contexto das políticas. Na sequência, no tópico 2.2, examina-se a figura do empreendedor institucional e seu papel dentro das instituições.

Por sua vez, o tópico 2.3 volta-se para a compreensão do conceito de coalizões de defesa apresentado pelo Modelo de Coalizões de Advocacia e como estas se materializam em um determinado subsistema político. Nesse processo, alguns agentes – os *policy brokers* – acabam assumindo uma postura voltada para mediar os conflitos existentes e negociar soluções entre as coalizões (ou dentro das mesmas) que sejam as melhores possíveis. Os itens 2.4 e 2.5, por sua vez, são dedicados respectivamente à compreensão do modelo de Mudança Institucional Gradual e Transformativa (Modelo MIGT) – com destaque para a descrição das estratégias de atuação e dos tipos de agente que esse Modelo se assenta – e da abordagem teórica do Neoinstitucionalismo Discursivo, contextualizando seu surgimento e pressupostos traçados, bem como as oportunidades e desafios que se apresentam para que se consolide como uma teoria neoinstitucional.

Definidas as premissas de cada abordagem aqui analisadas, faz-se uma proposta de diálogo entre esses conceitos/modelos/teoria assentada nas contribuições e limitações identificadas de cada uma que sustentará o desenvolvimento da pesquisa.

2.1. O papel dos empreendedores políticos na concepção do Modelo de Múltiplos Fluxos

Kingdon (2003, 2007) aponta que a formulação das políticas públicas consiste de um processo com quatro fases – 1) o estabelecimento de uma agenda, 2) a concepção de alternativas que basearão as decisões tomadas, 3) o processo de escolha propriamente dito a partir do conjunto de alternativas disponíveis e 4) a implementação da decisão tomada. (Kingdon, 2003). O Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams*) concentra-se nas duas primeiras etapas desse processo. Denominados de estágios pré-decisórios (Capella, 2007), buscam compreender o

porquê de determinados temas adquirem mais relevância na agenda governamental, aqui compreendida como o conjunto de temas que direcionam maior atenção por parte das autoridades governamentais e dos agentes externos ligados ao governo (Kingdon, 2003).

Dois fatores afetam diretamente esse processo. Por um lado, os seus participantes (incluindo o chefe do poder Executivo, o Congresso, a burocracia e forças externas ao governo, como a mídia, grupos de interesse, agentes de lobby, partidos políticos e os cidadãos) que possuem atuação ativa; e, por outro, os determinantes que implicam que alguns itens da agenda e das alternativas disponíveis adquirem proeminência, determinado a partir da convergência de três fluxos – o dos problemas (*problems*), o de soluções ou alternativas (*policies*) e o da política (*politics*) – os quais, em conjunto, compõem o Modelo de Múltiplos Fluxos. O conjunto de participantes reconhecem os problemas, engajam-se na geração de propostas para mudança de políticas públicas e atuam em atividades políticas, englobando, assim, uma dimensão centrada tanto nos agentes quanto na estrutura do sistema político (Capella, 2007; Kingdon, 2003).

O **fluxo dos problemas** foca em apontar como algumas questões passam a ser compreendidas como problemas, despertando a atenção dos formuladores de políticas públicas e ingressando na agenda governamental. Já o **fluxo de soluções** engloba o conjunto de alternativas disponíveis para solucionar os problemas percebidos, mas sem correlacioná-las obrigatoriamente a problemas específicos. Por fim, o **fluxo político** compreende a dimensão da política de fato, seguindo uma lógica particular de funcionamento assentada em barganhas e em negociações capazes de modificar a agenda governamental. Embora esses três fluxos possuam uma lógica independente de atuação, pode haver a convergência entre eles em momentos específicos (nem sempre previsíveis nem programáveis e com duração limitada de tempo) nos quais se encontram abertas janelas de oportunidade capazes de gerar mudanças na agenda. “Nesse momento, um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas tornam o momento propício para a mudança [proporcionando] que determinadas questões ascendam na agenda” (CAPELLA, 2007, p. 95).

Contudo, para que se efetue a mudança na agenda, somente a presença de janelas de oportunidades não são suficientes. A atuação dos empreendedores políticos constitui-se como um elemento fundamental neste processo, sendo estes entendidos como indivíduos (ou conjunto de indivíduos) que estão dispostos a investir recursos (tempo, energia, reputação, dinheiro) na promoção de uma ideia visando obter ganhos futuros que lhes favoreçam. Englobando atores que podem estar tanto dentro do governo quanto fora da estrutura governamental, tratam-se de hábeis negociadores que dominam determinada questão, mantêm valiosas conexões políticas e

representam outros agentes que também defendem as ideias propostas. Capazes de influenciar na formulação de políticas de forma a tornar o ambiente mais receptivo a suas propostas, sua principal característica consiste na persistência, com o intuito de garantir a promoção de suas ideias e angariar apoio de outros agentes (Kingdon, 2003).

Mintrom e Norman (2009) apontam quatro elementos que permitem ao empreendedor político se destacar no processo de formulação e de mudança política. Tratam-se de atores que possuem elevado grau de perspicácia social, no sentido de compreender os demais agentes que atuam na arena política e de se engajar em debates políticos; focam sua atenção na definição dos problemas em prol de promover as soluções mais adequadas; valorizam sua rede de contatos, o trabalho em equipe e a importância de se desenvolver coalizões em prol das causas defendidas; e lideram pelo exemplo, executando ações que reduzam a percepção de riscos que os tomadores de decisão possam ter em relação às ideias e soluções defendidas. Sua relevância dentro do Modelo de Múltiplos Fluxos, por sua vez, consiste no papel que desempenham ao promover a conexão dos fluxos, “unindo soluções a problemas; propostas a momentos políticos; eventos políticos a problemas” (Capella, 2007, p. 97). Sem a presença desses agentes, é possível que esse processo de junção não consiga se estabelecer, razão pela qual buscam estar sempre atento à abertura de janelas de oportunidade – no momento em que estas surgem, precisam estar prontos para a ação. Entretanto o processo de defesa de suas ideias e de suas propostas inicia-se em um momento anterior, do contrário, não seriam capazes de aproveitar a oportunidade que surge com a abertura da janela (Kingdon, 2003).

O conceito de empreendedor político adotado na literatura está atrelado ao sentido do termo em inglês *policy*, o qual, assim como o termo *politics*, é traduzido para o português como política. Entretanto, enquanto o primeiro está relacionado à dimensão restrita das políticas públicas e da análise de políticas, o segundo comumente volta-se para o ambiente político-partidário, no qual a política é operacionalizada (Ham & Hill, 1995). Os esforços do empreendedor político são direcionados, assim, para promover ideias que permitam mudanças no contexto das políticas públicas (Mintrom & Norman, 2009).

Dessa forma, embora seja pertinente para caracterizar os agentes que possuem interesses em uma dada política e que aproveitam as janelas de oportunidade para promoverem suas soluções e obterem os resultados mais vantajosos para si, ao restringir sua análise apenas à dimensão das *policies*, esse Modelo desconsidera a relevância que as instituições exercem nos rumos das políticas públicas. Dado que os arranjos institucionais vigentes podem apresentar-se como barreiras para que esses agentes tenham êxito em seus propósitos, é possível pressupor

que hajam atores (incluindo os próprios empreendedores políticos) que procurem modificá-los para terem sucesso em sua empreitada. Vale, assim, deter a análise a um outro tipo de agente que também assume uma característica empreendedora, entretanto direcionando suas ações para a modificação das instituições – os empreendedores institucionais.

2.2. O conceito de empreendedor institucional

O conceito de empreendedor institucional, concebido no final dos anos 1980 por DiMaggio (1988), emergiu inicialmente no campo de estudo das organizações como forma de designar determinados atores que, por possuírem interesse no estabelecimento de arranjos institucionais que melhor atendessem seus interesses, empregam recursos e assumem responsabilidades para criar novas instituições ou modificar aquelas já existentes (Maguire, Hardy, & Lawrence, 2004). Diferentes atores podem assumir uma postura de empreendedor institucional, incluindo aqui indivíduos, organizações em geral, associações civis, movimentos sociais e redes que congregam diferentes agentes com um propósito em comum (Hardy & Maguire, 2008). Proporciona, assim, uma visão focada no agente sobre como as instituições surgem e se transformam (Hardy & Maguire, 2008; Lawrence & Suddaby, 2006).

Entendido como um elemento que possui interesses, o empreendedor institucional busca influenciar o contexto a partir de estratégias que lhe permita modificar as instituições já existentes ou, se necessário, estimular a criação de novos arranjos (Lawrence & Suddaby, 2006). Embora proponham uma ruptura nas instituições e se engajem ativamente na implementação das mudanças, nem sempre os empreendedores institucionais têm a intenção ou a percepção de suas ações, bem como não é necessário obter êxito em suas empreitadas para ser considerado um empreendedor institucional (Battilana et al., 2009).

Battilana et al. (2009) apontam, ainda, que a atuação dos empreendedores institucionais caracteriza-se como um processo composto por três etapas: **desenvolver uma visão** sobre a necessidade de mudanças, **mobilizar pessoas** a fim de angariar apoio às ideias defendidas e **motivar seus apoiadores** para que deem apoio e suporte para a concretização da mudança almejada. Hardy e Maguire (2008) destacam duas linhas principais de análise a respeito do papel por eles desempenhados âmbito das instituições. A primeira é centrada no indivíduo, compreendido como um agente específico que disfruta de uma posição vantajosa e que consegue exercer influência, se não determinante, em graus elevados visando a criação ou a modificação de arranjos institucionais. Outra corrente de trabalhos, por sua vez, que vem

ganhando maior destaque na literatura a partir dos anos 2000, volta-se por compreender o empreendedor institucional como um processo coletivo, incremental e multidimensional, no qual há uma ênfase menor no agente individual em si e mais nas consequências geradas por seus atos. Independente da análise, há a compreensão de que os indivíduos são produto do contexto institucional no qual estão inseridos (Battilana et al., 2009).

O poder, aqui, adquire uma importância subjetiva – mais do que algo que os indivíduos possuem, o que determina a sua atuação como empreendedor institucional reside na forma como o exercitam. Outro elemento que contribui para o sucesso desses agentes reside em sua capacidade de enxergar (ou, se preciso, criar) janelas de oportunidade para implementar suas ideias e visões (Hardy & Maguire, 2008). Por fim, o próprio contexto institucional, marcado por incertezas, problemas, tensões e contradições, pode proporcionar as oportunidades necessárias para que estes atores se apresentem como agentes da mudança e tenham êxito na execução de seus propósitos. Compreende-se, assim, como atores que ocupam uma posição mais periférica dentro do ambiente institucional podem, também, assumir a postura de empreendedores (Hardy & Maguire, 2008; Suddaby & Greenwood, 2005).

Estes agentes destacam-se por sua perspicácia analítica e reflexiva que lhes possibilitam promover uma visão alternativa a respeito do funcionamento das instituições, dispendo de legitimidade para advogar pela mudança (Hardy & Maguire, 2008; Suddaby & Greenwood, 2005). A análise do contexto institucional permite a estes indivíduos, por sua vez, traçar as estratégias mais apropriadas para atingir seus objetivos, seja mobilizando recursos como elementos de barganha e de negociação para angariar apoio as suas ideias, seja atuando junto a outros agentes para despertar a consciência quanto à necessidade de mudança e estabelecer uma rede de relacionamentos que amplie sua margem de manobra a partir do estabelecimento de alianças, coalisões e colaborações (Hardy & Maguire, 2008).

Entretanto, o conceito de empreendedorismo institucional não passou imune a críticas desde que foi lançado por DiMaggio. Por um lado, desconsidera a influência que as instituições exercem no comportamento dos atores; por outro, os empreendedores são tidos como um tipo de ator demasiadamente racional, dotado de um comportamento heroico. Além disso, ao propor uma visão instrumentalizada da agência, estaria indo em oposição aos preceitos da teoria institucional (Battilana et al., 2009).

A análise dos conceitos de empreendedor político e de empreendedor institucional permite concluir que ambos são referentes a agentes que compartilham da percepção de que o *status quo* do contexto em que atuam não lhes agrada, engajando-se na sua alteração. Além

disso, deve-se considerar que os empreendedores – sejam eles políticos ou institucionais – não atuam sozinhos em determinada política pública, e sim defendem e representam interesses de um conjunto maior de atores.

Assim, torna-se necessário entender como estes agentes estão organizados em um sentido macro, agregando-se em grupos e em coalizões que simbolizam os interesses em jogo e auxiliam nas tentativas de empreender mudanças. Nesse sentido, cabe analisar dois modelos teóricos muito utilizados nos estudos que se voltam para a análise de processos de mudança política e institucional. Por um lado, o ACF oferece elementos que permitem compreender como se organizam os grupos de interesse no contexto de políticas públicas. Por outro, o Modelo MIGT oferece contribuições relevantes para se analisar a atuação dos empreendedores no que tange a postura estratégica e o comportamento adotado para garantir seus interesses. As próximas duas seções dedicam-se a contextualizar brevemente essas abordagens.

2.3. As coalizões de defesa a partir do Modelo de Coalizões de Advocacia

O ACF pode ser definido como um modelo teórico que permite compreender os processos e os resultados desencadeados em um determinado subsistema político, o qual é composto por uma grande variedade de atores capazes de direta ou indiretamente influenciarem nos acontecimentos dentro do escopo do subsistema. Inclui-se, aqui, não apenas membros de todos os níveis de governo, mas também líderes de grupos de interesses, cientistas, consultores, cidadãos em geral e mídia (Weible & Sabatier, 2009). É voltado para a análise de situações complexas e complicadas envolvendo objetivos substancialmente conflitantes, disputas técnicas e atuação de múltiplos atores de variados níveis de governo (Sabatier & Weible, 2007).

Lançado originalmente em 1988 por Sabatier, o ACF passou por algumas revisões e atualizações no transcorrer dos últimos 30 anos que o consolidou como um importante modelo teórico e uma das principais abordagens na literatura para se avaliar mudanças e processos políticos (Wellstead, 2017), passível de ser aplicado a um escopo amplo e diversificado de situações (Sabatier & Weible, 2007). Seu foco reside nas crenças, ideias e valores dos atores envolvidos, os quais se organizam em coalizões de defesa que compartilham esses mesmos interesses, e sua lógica causal se sustenta partindo-se de cinco premissas básicas: 1) no âmbito dos processos políticos, a informação técnica e científica assume um papel central; 2) foco em uma perspectiva temporal longa, de pelo menos 10 anos, para analisar e entender determinada mudança política; 3) subsistemas políticos são tidos como as unidades básicas de análise; 4) há

a presença de um amplo e diversificado conjunto de atores, envolvendo membros de todos os níveis de governo, além de atores oriundos da sociedade civil (pesquisadores, consultores, mídia, etc.); e 5) dispor de uma perspectiva que considera as políticas e programas como reflexo das traduções de crenças (Sabatier & Weible, 2007).

Na lógica do modelo, os indivíduos são tidos como racionalmente limitados, dispendo de habilidades restritas para processar estímulos e tendendo a se recordarem mais das derrotas sofridas do que das vitórias obtidas, enquanto que as crenças são tidas como fatores causais do seu comportamento, afetando a forma como estes compreende o contexto político e os estímulos recebidos. Aspecto central do ACF, as crenças são um elemento fundamental para compreender como os indivíduos organizam-se em coalizões de defesa e atuam em um determinado sistema político, estruturando-se em um sistema hierárquico composto por três níveis (Sabatier & Weible, 2007; Weible, Sabatier, & Mcqueen, 2009).

No topo, estão as *deep core beliefs*, compreendendo as designadas crenças mais abrangentes e estáveis, estando menos suscetíveis a mudanças e sendo predominantemente normativas. No meio da hierarquia, as *policy core beliefs* englobam aquelas crenças consideradas moderadas em seu escopo e que ampliam a abrangência substantiva e geográfica do subsistema político. Embora resistente a mudanças, podem ser ajustadas em resposta a percepção dos agentes em relação ao ambiente ou após adquirirem novas informações e experiências. Sua especificidade no subsistema é o que garante a formação das coalizões de defesa e a coordenação das atividades entre os seus membros. Por fim, na base do sistema hierárquico, estão as *secondary beliefs*, compreendendo as crenças com escopo mais restrito e empiricamente fundamentadas, as quais acabam se tornando as mais propensas a sofrerem alterações com o transcorrer do tempo (Sabatier & Weible, 2007; Weible et al., 2009).

Os subsistemas políticos são as unidades básicas de análise e se organizam a partir de um escopo mais amplo de ambiente político, o qual compreende uma diversidade maior de tópicos sobre amplas áreas geográficas. São delimitados por parâmetros relativamente estáveis e eventos externos e limitado por estruturas de oportunidade que garantem às coalizões uma atuação de longo prazo, pelos recursos que estas têm disponíveis, por restrições de curto prazo e por outros eventos do próprio subsistema político (Weible et al., 2009). Caracterizam-se por dispor de uma dimensão funcional ou substantiva (por exemplo, uma determinada política pública setorial) e outra territorial, que serve como foco das análises (Sabatier & Weible, 2007).

Dentro da perspectiva de compreender a atuação dos participantes, considera que estes, para terem sucesso na execução de políticas que reflitam os componentes de seu sistema de

crenças e frear o avanço de adversários, acabam buscando aliados para estabelecerem estruturas cooperativas de atuação – as coalizões de defesa. Cada subsistema permite aos atores se agruparem em um conjunto de duas a até cinco coalizões que englobam agentes tanto da esfera governamental quanto membros da sociedade civil que, por um lado, compartilham um conjunto de crenças normativas e causais entre si; e, por outro, possuem um engajamento em um nível não trivial de atividades coordenadas ao longo do tempo. Cada coalizão detém seus próprios recursos e traçam estratégias específicas para atingirem seus objetivos políticos, com base no seu próprio sistema de crenças (Sabatier & Weible, 2007).

Mais do que um grupo de interesses, as coalizões são alianças informais entre grupos de indivíduos (e geralmente das organizações das quais estes fazem parte) para atuarem, de forma coordenada, em um determinada questão política. Compartilhando ideologias e visões de mundo, buscam influenciar nos rumos de determinada política pública para que esta reflita os seus interesses e crenças em detrimento de outras coalizões adversárias. Trata-se, assim, de uma das formas que atores dispõem para influenciarem os rumos dos governos a fim de ver seus interesses atendidos pela agenda pública (Weible & Ingold, 2018).

Contudo, nem todos os atores de um subsistema político vão fazer parte das coalizões existentes ou compartilhar o sistema de crenças dominante. Essa ressalva pode ser aplicada a determinados participantes que, embora contribuam com conhecimentos científicos e técnicos para os debates e para a atuação dos demais agentes, desempenham um papel irrelevante na dinâmica das disputas e dos processos políticos – como, por exemplo, alguns membros das comunidades acadêmica e científica (Sabatier, 1988).

Por outro lado, para um conjunto de atores (seja indivíduos isolados, conjunto de indivíduos ou organizações) denominados *policy brokers*, a preocupação dominante reside em atuar para manter o nível de conflitos políticos dentro de determinados limites no contexto do subsistema político e/ou interno das coalizões de defesa. Mediando os diferentes interesses, voltam seus esforços para tentar alcançar uma solução que seja razoável e possível de ser executada para um determinado problema, frequentemente sob a forma de programa de ação governamental. Entretanto, nada impede que eles tenham certos interesses políticos ou se engajem na defesa de políticas, bem como não necessariamente vão agir em consonância com os interesses defendidos pela agência a qual estão afiliados institucionalmente (Sabatier, 1988).

Em alguns aspectos, o conceito de empreendedor político se aproxima do de *policy broker*, uma vez que ambos se referem a atores que atuam e exercem influência na arena decisória das políticas públicas. Entretanto, segundo Christopoulos e Ingold (2011), as

diferenças entre esses agentes residem nos papéis desempenhados e nos impactos gerados pelas suas ações em um contexto de redes. Enquanto que os *policy brokers* costumam se destacar pela postura mais colaborativa e por uma atuação voltada ao bom funcionamento do sistema como um todo, os empreendedores políticos estão mais interessados nos retornos que podem obter para si. Ao se destacarem pela defesa de seus ideais, procuram influenciar o sistema decisório visando obter os resultados que melhor atendem aos seus objetivos e interesses (Christopoulos & Ingold, 2011).

No apêndice 1, há uma ilustração que esquematiza, com mais detalhes, como o ACF é operacionalizado. Ao longo dos anos, o ACF se caracterizou por seu um modelo em constante evolução, passando por algumas mudanças em suas proposições, mas mantendo as suas premissas básicas. Entretanto, algumas limitações apontadas por Sabatier e Weible (2007) incluem a ausência de uma abordagem referente aos problemas de ação coletiva e de variáveis institucionais claramente conceituadas e operacionalizadas que permitam estruturar a formação e o comportamento das coalizões. Destacam, ainda, que, apesar do escopo abrangente do Modelo, questões como o comportamento, a estabilidade e os rumos estratégicos das coalizões são influenciados por aspectos como o poder, os recursos disponíveis, a influência de líderes políticos e/ou de empreendedores e a sua própria interdependência funcional. Vieira e Gomes (2014) destacam, ainda, que uma das suas limitações reside em não considerar explicitamente que as mudanças institucionais possam ser resultantes do comportamento das próprias coalizões, se assim for do interesse delas e de seus múltiplos agentes. Essa perspectiva de atuação estratégica dos atores e as consequências de suas ações nas instituições são melhor compreendidas pelo Modelo MIGT, que é analisado a seguir.

2.4. Mudança Institucional Gradual e Transformativa

O Modelo MIGT surgiu como uma resposta à visão dominante no campo institucional quanto ao padrão de comportamento das instituições e na explicação da forma pela qual a estabilidade dos padrões institucionais condicionaria o comportamento dos agentes, de modo a permitir a reprodução e a manutenção da ordem vigente (Lieberman, 2002; Mahoney & Thelen, 2010; Streeck & Thelen, 2005). De forma mais restrita, surgiu também como uma reação às críticas quanto à limitada capacidade dessa corrente de compreender os processos de mudança institucional (Mahoney & Thelen, 2010).

Partindo-se da perspectiva de que as instituições são propensas a conflitos, desequilíbrios e choques de interesses e de valores, entende-se que o processo de transformação

institucional é permeado não apenas por causas exógenas, mas também endógenas, que se manifestam no transcorrer do tempo e de forma gradual. A estabilidade dos padrões institucionais condicionaria o comportamento dos agentes, de modo a permitir a reprodução e a manutenção da ordem vigente (Mahoney & Thelen, 2010; Streeck & Thelen, 2005). Vieira e Gomes (2014), com base nos pressupostos lançados por Streeck e Thelen (2005) e por Mahoney e Thelen (2010), apontam o seguinte a respeito do processo de mudança institucional:

[...] é possível especular que o engajamento dos atores faz com que a própria interpretação possa provocar mudança na forma como a instituição é aplicada [...] Assim, o processo de mudança institucional teria como base as seguintes premissas: o sistema é composto por múltiplos atores com interesses diversos e desigual distribuição de poder; os atores interpretam as instituições de maneiras diferentes; as preferências e interesses de cada ator podem ser ambíguos; a agência também provoca consequências não premeditadas; os atores permeiam múltiplos ambientes institucionais complexos (p. 683).

Assentado na perspectiva lançada por Streeck e Thelen (2005) de que as pequenas e graduais mudanças que as instituições passam no transcorrer de um período de tempo podem resultar em alterações capazes de modificarem o comportamento humano e os resultados políticos obtidos no contexto institucional, Mahoney e Thelen (2010) concebem o Modelo MIGT como uma resposta à visão dominante no campo institucional sobre o comportamento das instituições. A base do modelo reside no papel que os atores desempenham nesse processo, uma vez que a sua movimentação, aliada à dinâmica dos conflitos internos existentes, mais do que gerarem os mecanismos de reprodução institucional e de reforço de padrões do sistema, podem proporcionar também alterações incrementais significativas com o passar do tempo (Mahoney & Thelen, 2010; Streeck & Thelen, 2005).

O processo de mudança gradual e transformacional tende a se manifestar a partir das lacunas existentes entre as regras e suas interpretações, ou entre as regras e suas diferentes aplicações. Isso acontece porque, em um contexto de regras formalizadas, há espaço para a manifestação da ambiguidade na sua interpretação e implementação por parte dos atores – seja individualmente ou agrupados em coalizões. Como consequência, abrem-se brechas para que estes mudem seus interesses, suas percepções e suas preferências, podendo resultar em questionamentos quanto à continuidade das instituições (Mahoney & Thelen, 2010).

A mudança gradual e transformativa é caracterizada por ser decorrente de um processo lento e incremental cujos resultados implicam em uma descontinuidade do *status quo* das instituições (Streeck & Thelen, 2005). Entretanto, para se avaliar o tipo de mudança institucional que pode se manifestar, é necessário analisar dois fatores – as características do contexto político (possibilidades de veto dos agentes) e as da própria instituição no que tange o

nível de discricionariedade na interpretação e/ou no cumprimento das normas. Ambos são essenciais para se determinar o perfil dominante de agente de mudança que pode emergir no contexto institucional em questão, bem como as estratégias que este estará predisposto a adotar em prol de seus objetivos (Mahoney & Thelen, 2010). Dessa maneira, o modelo concilia tanto os fatores de agência quanto os fatores de estrutura (Vieira & Gomes, 2014).

Quatro são as possibilidades de mudanças apontadas pelo Modelo MIGT: *Displacement*, *Layering*, *Drift* e *Conversion*¹. O tipo ***Displacement*** é caracterizado pela substituição das regras existentes com subsequente introdução de novas. Por sua vez, a mudança por ***Layering*** acontece através da introdução de novas regras às instituições já existentes, alterando progressivamente sua estrutura e sua influência no comportamento dos atores. O tipo ***Drift*** ocorre quando, a partir de alterações no contexto externo, modifica-se o impacto das regras já existentes, que permanecem formalmente as mesmas. Por fim, a mudança por ***Conversion*** decorre a partir de uma nova interpretação e aplicação das regras existentes pelos agentes devido à ambiguidade.

Além de apontar os tipos de mudança possíveis, o Modelo MIGT avalia também o comportamento dominante adotado pelos agentes, indo além de uma simples divisão entre vencedores e perdedores. Questionando-se a respeito da intenção do agente em preservar as regras existentes e se ele cumpre as regras institucionais, chega-se a uma combinação que determina quatro tipos de agentes de mudança gradual, conforme apontado na Figura 1 – os Insurgentes (*insurrectionaries*), os Simbióticos (*symbionts*), os Subversivos (*subversives*) e os Oportunistas (*opportunists*).

Figura 1. Tipos de agentes de mudança e seus comportamentos

Tipos de agentes	O ator busca preservar as regras existentes?	O ator cumpre as regras institucionais?
Insurgentes (<i>insurrectionaries</i>)	Não	Não
Simbióticos (<i>symbionts</i>)	Sim	Não
Subversivos (<i>subversives</i>)	Não	Sim
Oportunistas (<i>opportunists</i>)	Sim/Não	Sim/Não

Fonte: adaptado de Mahoney e Thelen (2010)

Os **Insurgentes** caracterizam-se por uma rejeição do *status quo* e visam conscientemente eliminar as instituições ou as regras vigentes, mobilizando-se, de forma ativa, contra elas ao adotar estratégia do tipo *Displacement*. Os **Simbióticos** subdividem-se em dois

¹ Segundo Vieira e Gomes (2014), esses termos podem ser traduzidos como Substituição (*displacement*), Camadas (*layering*), Deslocamento (*drift*) e Conversão (*conversion*). Entretanto, optou-se por manter, neste trabalho, as nomenclaturas originais dos tipos de mudança apontadas por Mahoney e Thelen (2010) na construção do modelo MIGT.

tipos – Parasitas e Mutualísticos. Ambos se caracterizam por explorar a instituição vigente para ganhos próprios, mas, enquanto que os Parasitas acabam por comprometer a sobrevivência desta no longo prazo, os Mutualísticos conseguem explorá-la sem colocar em risco sua existência. Tendem a atuar para garantir a manutenção e a estabilidade das instituições, embora possam provocar mudanças do tipo *Drift*. Por sua vez, os **Subversivos** almejam a mudança institucional, contudo sem comprometer as regras vigentes, promovendo a adição de novas regras em uma estratégia tipicamente de *Layering*. Finalmente, os **Oportunistas** manifestam preferências ambíguas sobre as instituições. Sua atuação é marcada pela inércia, contudo, quando decidem emergir como agentes de mudança, adotam estratégias do tipo *Conversion*, explorando as ambiguidades existentes na interpretação e na aplicação das regras.

Ao proporcionar uma visão endógena do processo de mudança institucional centralizada no comportamento dos agentes, o Modelo MIGT agrega uma perspectiva de que a mudança é decorrente da compreensão, pelos atores envolvidos, de que os interesses serão melhor atendidos caso promovam alteração no *status quo* das instituições, mesmo que de forma gradual e progressiva. Agregando-se à análise dos empreendedores, suas categorias referentes aos tipos de agente e aos comportamentos estratégicos adotados permitem compreender como estes podem atuar para desencadear as mudanças almejadas. Contudo, conforme apontado por Vieira e Gomes (2014), esse modelo também possui limitações, em especial no sentido de compreender os meios utilizados para desencadear os processos de mudança. Os preceitos do Neoinstitucionalismo Discursivo fornecem, por sua vez, elementos interessantes que permitam entender como os agentes inseridos em um dado contexto político ou institucional – incluindo, aqui, os empreendedores – difundem suas ideias.

2.5. O Neoinstitucionalismo Discursivo

Desenvolvidas como uma reação à perspectiva behaviorista, o Neoinstitucionalismo, embora englobando diversas correntes de pensamento, assentou-se basicamente em três versões clássicas: a Sociológica (também denominada de Organizacional), a Histórica e a da Escolha Racional (DiMaggio & Powell, 1991; Hall & Taylor, 1996). Contudo, embora as correntes clássicas do Neoinstitucionalismo tenham contribuído para reafirmar a importância das instituições dentro da agenda de pesquisa das ciências sociais, essas abordagens permaneceram relativamente estáticas em suas compreensões sobre as dinâmicas do meio institucional (Hope & Raudla, 2012). Ao analisar as três versões de forma comparada, Hall e Taylor (1996) afirmam que cada uma possui suas limitações e vantagens, não sendo capazes de individualmente

responder a todas as perguntas que envolvam o comportamento humano e a evolução das instituições, sendo necessário estimular o intercâmbio entre elas para que pudessem compreender seus respectivos pontos subjacentes. Em particular influenciado por concepções construtivistas, havia a expectativa de que esse diálogo pudesse aproximar as três correntes clássicas ou mesmo resultar em uma nova e mais unificada abordagem para o estudo das instituições (Campbell, 2004).

A partir da segunda metade dos anos 2000, uma quarta vertente Neoinstitucionalista emergiu nas Ciências Sociais. Surgido no âmbito da Ciência Política assentado na compreensão das ideias e do discurso como elementos cruciais na análise do comportamento institucional e humano, o Neoinstitucionalismo Discursivo, influenciado por preceitos construtivistas, apresentou-se como uma alternativa que permitia explorar a zona de interseção entre as três versões originais, oferecendo explicações que agregassem os pontos positivos de cada uma das correntes (Hope & Raudla, 2012; Raitio, 2013). Capaz de se relacionar com diferentes abordagens ao mesmo tempo em que centraliza suas atenções para o papel das ideias, manifestadas pelo discurso, como condicionantes dos interesses e das ações dos atores dentro das instituições, trata-se de uma abordagem mais dinâmica e centrada no poder dos agentes, os quais são movidos por interesses subjetivos (Schmidt, 2008, 2010), ressaltando a relevância das ideias e do discurso como elementos importantes para se compreender o contexto institucional e as dinâmicas de mudança (e de continuidade) das instituições.

Schmidt (2008, 2011) aponta que as ideias possuem três níveis de análise. O primeiro deles é o das *policies solutions*, considerado o mais generalista de todos, capaz de mudar com rapidez e sendo proposta pelos *policy makers*. Na sequência, tem-se o nível intermediário dos *programs*, passíveis de mudanças lentas e graduais visando a adaptação e o ajuste a contextos desafiadores. Por fim, o nível mais profundo é composto pelas *philosophies* ou *philosophical ideas*, premissas ou ideologias enraizadas que permeiam a concepção tanto das *solutions* quanto dos *programs*, sendo de difícil modificação. Cada um desses níveis, por sua vez, contém dois tipos de ideias – cognitivas (ou casuais), voltadas para indicar como os diferentes níveis de análise podem se correlacionar entre si, e normativas, com o intuito de legitimação de cada um dos três níveis acima descritos (Schmidt, 2008, 2011).

Ao abordar a construção teórica do Neoinstitucionalismo Discursivo e o conceito de níveis de análise das ideias, Schmidt (2008) destaca que, dentro do espectro dos estudos nas ciências sociais, diferentes abordagens e perspectivas voltaram-se para essa questão, inclusive o modelo do ACF. Dessa forma, o conceito de crenças e valores dos agentes que o modelo

prega para definir as coalizões de defesa representaria um reflexo das ideias defendidas pelos seus membros, segundo a autora. Os três níveis de ideias – *policy*, *programs* e *philosophies* – estariam, assim, respectivamente relacionados às *secondary beliefs*, *policy core beliefs* e *deep core beliefs* que o ACF aponta como o sistema hierárquico de crenças que condicionam a formação das coalizões de defesa (Schmidt, 2008, 2010).

Por sua vez, as ideias são manifestadas através do discurso, incluindo aqui não apenas a comunicação oral e escrita, mas também narrativas, mitos, memórias coletivas, histórias, imagens e transcrições. A grande questão que se impõe aos que buscam estudar as ideias consiste em compreender como algumas conseguem dominar a arena política em detrimento de outras (Schmidt, 2008, 2010). Nesse sentido, o discurso assume uma roupagem mais abrangente englobando não apenas o conteúdo subjetivo das ideias, mas também o processo interativo através do qual são transmitidas. Mais do que compreender o que foi dito, busca-se entender o contexto no qual o discurso foi transmitido (onde, quando, como e porque foi dito) e seu impacto nos agentes (quem disse o que para quem) (Schmidt, 2008).

Na esfera política, o discurso assume duas funções importantes – coordenativa e comunicativa. A primeira consiste no esforço dos atores políticos envolvidos em estabelecerem um diálogo comum acerca da formulação, implementação e justificativa de uma determinada ideia política ou programática, influenciados por agentes envolvidos no processo político. Por sua vez, a segunda função representa a forma como esses atores se engajam junto ao público-alvo afetado pelas ideias desenvolvidas visando apresentá-las, deliberá-las e legitimá-las. Nesse sentido, recebe estímulos e influência de uma comunidade mais ampla, incluindo a mídia, grupos de interesse e de oposição e a própria sociedade (Schmidt, 2008).

Os discursos podem contribuir tanto para o sucesso quanto para o fracasso das ideias concebidas. Sua credibilidade depende da consistência e da coerência entre os agentes políticos envolvidos em sua manifestação, embora aceitando-se um relativo grau de imprecisão ou de ambiguidade. Entretanto, nem sempre o sucesso de um discurso envolve esses elementos, podendo assumir uma faceta de manipulação e de dominação conforme sejam os reais interesses dos atores. Além disso, o contexto institucional em questão influencia a forma de manifestação do discurso (Schmidt, 2008, 2010).

A noção de interesses no âmbito da vertente discursiva assume uma concepção subjetiva, por se tratarem de ideias, embora sem deixar de reconhecer que exista uma realidade material externa às instituições que influencia o ambiente. As normas, nesse sentido,

constituem-se como uma construção dinâmica em detrimento de uma concepção estrutural mais estática que costuma prevalecer nas correntes neoinstitucionalistas clássicas (Schmidt, 2008).

Por sua vez, as instituições são compreendidas como estruturas e construções internas dos agentes que as influenciam, valendo-se de suas experiências e habilidades ideacionais para agir no contexto institucional e de suas habilidades discursivas para comunicar suas percepções e atuar em prol da continuidade ou da mudança institucional. Tanto suas capacidades ideacionais quanto suas habilidades discursivas são necessárias para entender como as instituições se comportam no transcorrer do tempo, tendo em vista que, enquanto que o discurso pode exercer influência na construção e na perpetuação dos arranjos institucionais adotados, estes podem se apresentar como o reflexo da representação do discurso manifestado por aqueles atores que constituíram as instituições em vigor (Schmidt, 2008). Trazer o conceito das ideias e do discurso para a análise das instituições permitiu, assim, compreendê-las por um novo ângulo, mais dinâmico e menos atrelado a normas e preferências rígidas e imutáveis (Schmidt, 2008, 2010).

Nesse sentido, analisar o discurso adotado pelos agentes inseridos no contexto institucional permite compreender melhor o comportamento das instituições no transcorrer do tempo. Seguindo esta ótica, Phillips e Malhotra (2008), ressaltando a necessidade da teoria institucional se aproximar da ótica do construtivismo social, destacam que a análise de discurso pode beneficiar melhor compreensão das dinâmicas de criação e de desenvolvimento das instituições. Atrelada a concepções críticas, a abordagem de Análise de Discurso Crítica (ADC) destaca, por sua vez, que o discurso é entendido como uma prática social que age sobre as estruturas que condicionam a vida em sociedade (Resende & Ramalho, 2013). Dessa forma, ao se compreender o discurso emanado, torna-se possível não apenas entender como as instituições funcionam, mas também vislumbrar meios de forma a operacionalizá-la em prol de melhor atender aos interesses daqueles que estão inseridos no contexto institucional. O discurso, assim, “desempenha papel decisivo no desenvolvimento das instituições” (Magalhães, Martins, & Resende, 2017, p. 177).

Rezende e Ramalho (2013) destacam que o discurso constitui-se como resultante de práticas sociais e de um modo de ação historicamente situado, contribuindo tanto para a continuidade quanto para a transformação das estruturas nas quais estão assentadas a produção discursiva nas sociedades. Dentro desse contexto, os diferentes atores expressam diferentes ideologias e o discurso é capaz de se apresentar como a manifestação das lutas hegemônica e contra-hegemônica travadas e como reflexo das diferentes manifestações de poder entre as

coalizões. Na dialética entre discurso e sociedade, portanto, “o discurso é moldado pela estrutura social, mas é também constitutivo da estrutura social. Não há, portanto, uma relação externa entre linguagem e sociedade, mas uma relação interna e dialética” (Resende & Ramalho, 2013, p. 26).

Dentro dessa abordagem, a compreensão da ideologia emanada pelo discurso assume importância significativa. Entendidas como significações ou construções da realidade, as diferentes ideologias embutidas nas práticas discursivas “contribuem para a produção, a reprodução ou a transformação das relações de dominação” tendo em vista que o contexto social é marcado por constantes lutas ideológicas, sendo eficazes quando passam a ser naturalizadas ou adquirem um viés de senso comum (Flairclough, 2016, p. 122).

Contudo, o Neoinstitucionalismo Discursivo não passou imune a críticas. Bell (2011, 2012) aponta que as concepções da vertente discursiva desconsideram variáveis estruturais que moldam os processos de mudança institucional, possuindo um enfoque excessivo no papel da agência e do agente que iria em contraposição aos preceitos da Teoria Institucional. Tratando-se de uma abordagem teórica recente, demanda maiores pesquisas a respeito de sua influência nas dinâmicas institucionais (Selianko & Lenschow, 2015), podendo se beneficiar, para tanto, do diálogo com outras perspectivas teóricas (Gruszka, Scharbert, & Soder, 2016). Nesse sentido, Hope e Raudla (2012) sugerem que esta vertente pode ajudar a entender os efeitos que a manifestação dos discursos geram em processos de mudança não apenas institucionais, mas também política, enquanto que Carstensen (2015) argumenta que pode contribuir para a identificação de novas ideias no campo político.

2.6. Convergindo as abordagens teóricas analisadas

Com base no que foi debatido no decorrer deste referencial teórico, a Figura 2 sintetiza os principais pontos que permeiam os conceitos teóricos aqui abordados, destacando as premissas, limitações e contribuições de cada abordagem. Esse é o ponto de partida para traçar possíveis relações entre eles, agregando uma dimensão mais ampla para entender a atuação dos empreendedores no contexto das políticas públicas.

Embora o Modelo de Múltiplos Fluxos agregue uma concepção centrada no agente e proporcione ao empreendedor político um papel de destaque na formulação da agenda e das políticas públicas, seu poder de ação revela-se limitado. Conforme apontado por Kingdon (2003), os empreendedores políticos aproveitam os momentos que a janela de oportunidade surge para promoverem a conexão dos fluxos, ligando soluções aos problemas e aproveitando

o contexto do fluxo político para promoverem suas ideias. Reconhecidos por sua persistência e por suas habilidades de negociação, dispõem de características que lhes possibilitam exercer influência sobre outros agentes visando convencê-los de uma ideia que, por sua vez, pode proporcionar-lhes benefícios futuros (Kingdon, 2003).

Por sua vez, os empreendedores institucionais são agentes que procuram desencadear mudanças que alterem o status quo das instituições – seja no sentido de modifica-las ou de criar novos arranjos – participando ativamente da implementação desses processos, embora nem sempre obtenham êxito. A partir da lógica de que os indivíduos são um produto do contexto institucional no qual estão inseridos, esses agentes desenvolvem uma visão de que as mudanças são necessárias para atingir seus objetivos; para tanto, acabam mobilizando recursos e motivando outros indivíduos para conseguirem, assim, atingir seus objetivos (Battilana et al., 2009; Hardy & Maguire, 2008).

Tanto os empreendedores (político ou institucional) quanto os *policy brokers* atuam em um contexto de política pública no qual prevalecem diferentes crenças, disputas, ideias e interesses e a formação de alianças tende a ser um processo inevitável para se alcançar os objetivos e limitar as ações dos adversários. Sendo um dos modelos teóricos mais utilizados nas últimas décadas para avaliar a dinâmica dos processos políticos, o ACF agrega a noção de que as disputas e negociações que resultam na mudança das políticas (e, por consequência, das instituições vigentes) ocorrem em um contexto de subsistema político, demandando tempo e a formação de coalizões de defesa, baseadas no sistema de crenças dos membros e na adoção de estratégias de atuação coordenada, nas quais alguns atores conseguem ter maior destaque em detrimento de outros (Sabatier & Weible, 2007; Weible & Sabatier, 2009; Weible et al., 2009).

Figura 2. Convergindo as abordagens teóricas analisadas

Abordagem	Premissas	Contribuições	Limitações
O empreendedor político segundo o Modelo de Múltiplos Fluxos	<ul style="list-style-type: none"> * Agente com poder de influenciar processo de formulação de políticas e a definição da agenda. * Empreendedor político: agente persistente e racional que investe recursos na promoção de uma ideia. * Os empreendedores influenciam na formulação de políticas e na conexão dos fluxos. 	<ul style="list-style-type: none"> * O desenvolvimento das políticas decorre da disputa entre definições de problemas e geração de alternativas. * Permite lidar com condições de ambiguidade e de incerteza. * Agrega uma dimensão de agente a um processo compreendido mais pela ótica da estrutura. * O empreendedor é um agente central no âmbito da formulação da agenda e na conexão entre os fluxos. 	<ul style="list-style-type: none"> * Dificuldade em prever quando processos de mudança na agenda podem acontecer. * Os fluxos podem se conectar mesmo sem a ocorrência das janelas de oportunidade. * Não reconhece o papel das instituições na concepção das políticas públicas. * O empreendedor é capaz de influenciar os demais atores, mas não consegue controlar os processos de mudança.

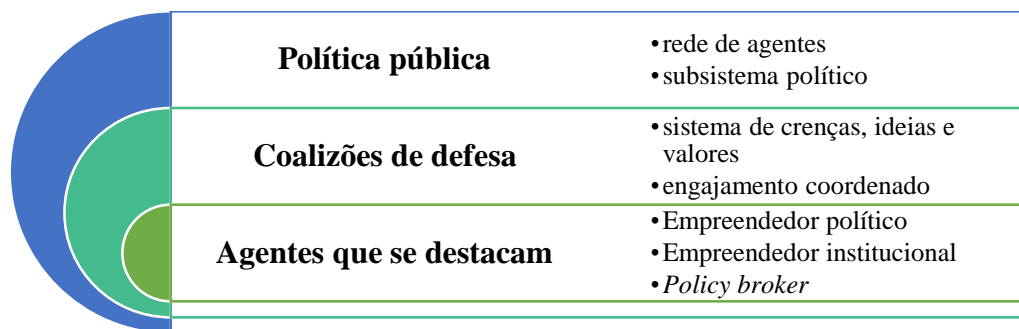
O conceito de empreendedor institucional	<ul style="list-style-type: none"> * O empreendedor exerce influência para modificar as instituições ou, se preciso, para criar novos arranjos institucionais. * Destacam-se por desenvolver uma visão, mobilizando pessoas e motivando seus apoiadores para atingir seus objetivos. 	<ul style="list-style-type: none"> * Agrega considerações sobre agentes, poder e interesses e seus reflexos nos arranjos institucionais. * Foca no papel exercido pelo agente no processo de surgimento e transformação das instituições. * Entende o indivíduo como um produto do contexto institucional inserido. 	<ul style="list-style-type: none"> * Desconsidera a influência que as instituições exercem no comportamento dos atores e as estratégias que os agentes podem adotar para atingir seus objetivos. * Visão instrumentalizada e desincorporada da agência, indo em oposição aos preceitos da teoria institucional.
As coalizões de defesa e a figura do <i>policy broker</i> no ACF	<ul style="list-style-type: none"> * Os subsistemas políticos são as unidades básicas de análise; * Os indivíduos que atuam no subsistema se organizam em coalizões de defesa a partir do compartilhamento de crenças e da promoção de atuação coordenada entre seus membros. * <i>Policy broker</i> visto como um agente mediador de conflitos e de interesses, embora possa ter objetivos políticos próprios. 	<ul style="list-style-type: none"> * Permite agrupar os agentes em coalizões de defesa a partir dos valores e crenças que compartilham entre si e dos interesses em comum. * Possibilita a análise de situações complexas que envolvem objetivos conflitantes e atuação de múltiplos atores. * Sua perspectiva temporal permite analisar o comportamento das instituições e o impacto das coalizões no seu funcionamento. 	<ul style="list-style-type: none"> * Ausência de variáveis institucionais conceituadas e operacionalizadas que estruturam a formação e o comportamento das coalizões. * Não oferece resposta para o papel que o poder, os recursos, os líderes/empreendedores políticos desempenham nas coalizões; * Não considera explicitamente as mudanças institucionais como resultante do comportamento das coalizões.
Modelo MIGT	<ul style="list-style-type: none"> * Mudança institucional como processo endógeno e incremental a partir dos <i>gaps</i> entre criação da regra e sua implementação ou aplicação. * Ambiente institucional complexo. A ambiguidade é uma variável que pode pautar a atuação dos atores. 	<ul style="list-style-type: none"> * Aponta diferentes estratégias para conduzir um processo de mudança institucional. * Classifica os tipos de agentes de mudança com base no comportamento adotados. * Proporciona um relato histórico do processo de mudança institucional. A movimentação dos agentes e dinâmica dos conflitos são condicionantes das alterações incrementais. 	<ul style="list-style-type: none"> * Desconsidera dinâmica interna de atuação e de coordenação entre os agentes envolvidos nem o seu poder de persuasão. * Categorização limitada, demandando adequação aos tipos preestabelecidos. * Não leva em consideração processos de mudança em políticas públicas que também podem afetar as instituições vigentes.
Neoinstitucionalismo Discursivo	<ul style="list-style-type: none"> * Ideias e discurso são elementos cruciais na análise do comportamento institucional e humano. * Abordagem dinâmica, centrada no poder de agentes movidos por interesses subjetivos. * Instituição como estrutura e construção internas dos agentes que a influenciam. 	<ul style="list-style-type: none"> * Vê o agente como elemento importante na dinâmica institucional (seja de continuidade ou de mudança das instituições). * A mudança institucional é um processo endógeno resultante de habilidades ideacionais e discursivas dos agentes. * Explica o funcionamento das instituições pela interação entre ideias e discursos. 	<ul style="list-style-type: none"> * Abordagem recente, não dispendo de modelos para compreender o processo de mudança institucional. * Carece de um olhar estratégico para a figura do agente e de sua atuação perante às instituições. * Desconsidera variáveis estruturais externas que também influenciam no processo de mudança institucional.

Fonte: elaborado pelo autor

Além disso, o ACF agrega a noção de que os empreendedores não são agentes que atuam isoladamente em um subsistema político, mas sim que estão inseridos em um contexto no qual alianças tendem a se formar a partir das crenças compartilhadas pelos agentes e dos objetivos que tenham em comum. Dessa forma, presume-se que os empreendedores se engajarão em defender as ideias da coalizão da qual fazem parte e apresentar soluções que sejam vantajosas para todos os seus membros. Além disso, o ACF apresenta a figura do *policy broker*, o qual assume uma faceta de mediador entre as coalizões (e mesmo dentro das próprias coalizões) que se materializam no processo político no qual as políticas públicas se desenvolvem. Por fim, como apontado por Schmidt (2008), é possível traçar uma relação entre os diferentes níveis de ideia que os indivíduos manifestam e o sistema de crenças que lhes influenciam.

A Figura 3 demonstra esquematicamente como se estabelece essa relação entre políticas públicas, coalizões de defesa, empreendedores político e institucional e *policy brokers*.

Figura 3. Relação entre agentes e coalizões de defesa no escopo de uma política



Fonte: elaborado pelo autor

Por sua vez, o Modelo MIGT e os preceitos do Neoinstitucionalismo Discursivo agregam uma dimensão sobre como o contexto institucional impacta na formulação das políticas públicas e no poder de ação que os agentes possuem para influenciar nos rumos das instituições. De forma mais específica, permite compreender as margens de manobra e as restrições que existem para os empreendedores políticos propagarem suas propostas e conduzirem suas negociações junto aos demais agentes envolvidos nos fluxos de política e de programas. Além disso, suprem a limitação do Modelo de Múltiplos Fluxos referente à carência de um olhar para o papel que as instituições desempenham no âmbito das políticas públicas.

O discurso, por sua vez, assume uma importância fundamental para compreender os condicionantes que movem este agente. Tendo em vista ser este um instrumento valioso a sua disposição para manifestar e defender as ideias concebidas, torna-se um meio importante para

advogar pela adoção das soluções propostas, persuadir os demais atores envolvidos na defesa dos seus interesses e condicionar os rumos que o ambiente institucional deveria adotar para permitir a execução das políticas concebidas – mesmo que, para tanto, precisem assumir a defesa de mudanças nas regras vigentes. Por fim, que o Modelo de Múltiplos Fluxos supre as lacunas analíticas sobre políticas públicas que carecem de atenção em ambas essas abordagens.

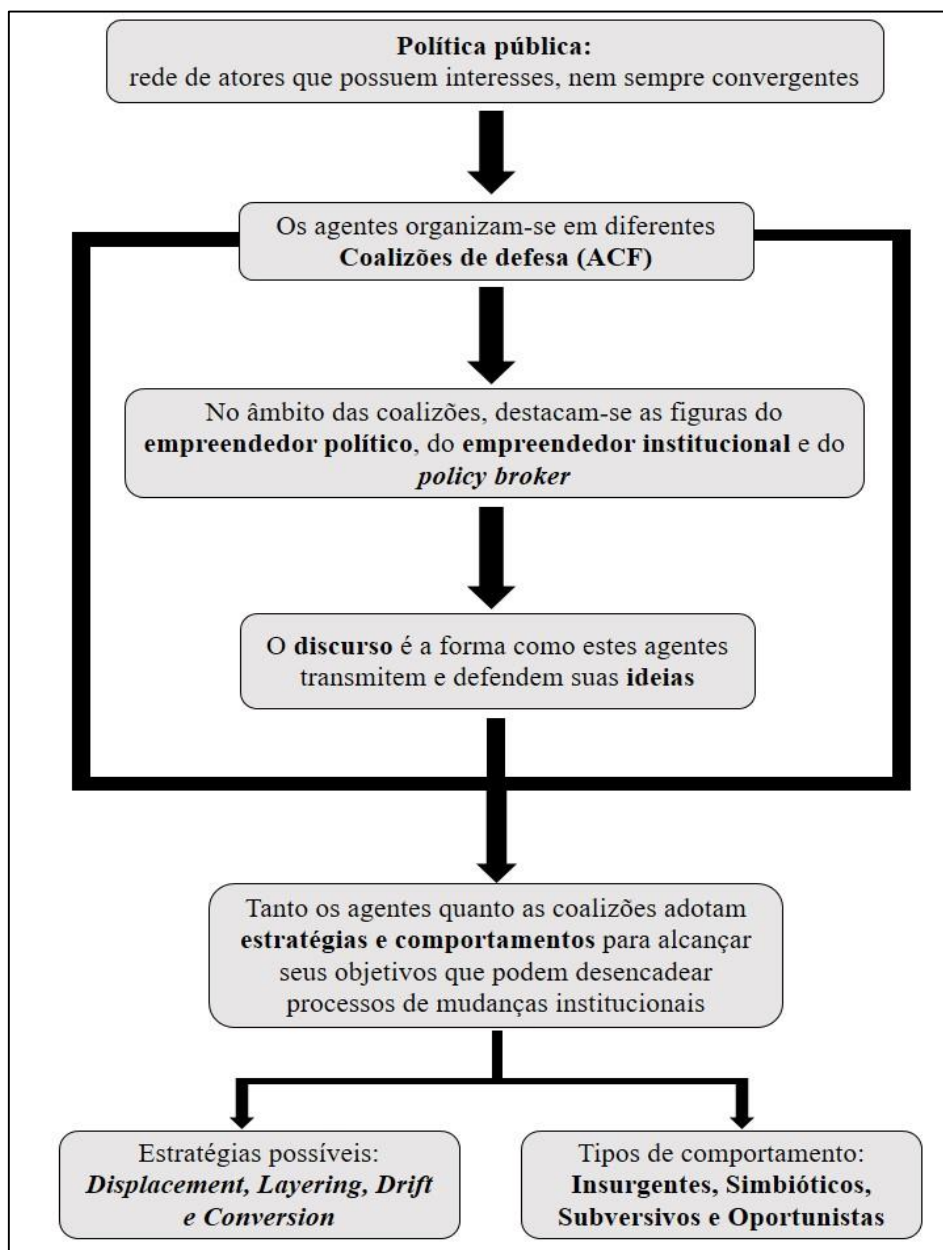
Agregando-se, por sua vez, os conceitos de empreendedor institucional à análise e seguindo uma linha de raciocínio similar à de Anderson (2018) para encarar o empreendedor político como um tipo de empreendedor institucional, rompe-se a perspectiva de que esses agentes não possam desempenhar um papel mais ativo nos processos de mudança. Pelo contrário, entende-se que, para fazer valer as soluções propostas e ter êxito em conectar os fluxos, os empreendedores precisam atuar ativamente para que os arranjos institucionais vigentes permitam a execução das ideias por eles defendidas.

Entende-se, assim, que, partindo de um contexto no qual uma política pública trata-se de um subsistema político que engloba uma rede de atores com interesses e crenças diversas organizados em coalizões de defesa, alguns atores tendem a assumir uma posição de maior destaque na defesa das ideias e na implementação de soluções. Tanto os empreendedores políticos quanto os institucionais enquadram-se nessa definição, enquanto que os *policy brokers* assumem uma postura de negociação e de mediação dos diferentes interesses existentes. As ideias e soluções defendidas, por sua vez, são transmitidas através do discurso dos agentes, refletindo, por sua vez, o sistema de crenças da coalizão da qual fazem parte. Por fim, a atuação – tanto dos empreendedores quanto das coalizões – é caracterizada por ser estratégica, revelando um comportamento dominante a fim de alcançar seus objetivos e, se for do interesse, desencadear processos de mudança nas políticas e nas instituições que as condicionam. A figura 4 apresenta uma representação gráfica dessa proposição.

Assim, por meio das propostas de interface entre essas abordagens, percebe-se que é possível agregar um olhar de dinamismo e de complexidade ao papel que o empreendedor político desempenha nas políticas públicas. Embora seja possível concordar que essa atuação não necessariamente seja ativa, ao persuadir outros agentes para promover suas ideias e suas propostas, o empreendedor pode atuar com o propósito de influenciar o rumo das instituições, desencadeando as mudanças necessárias para o desenvolvimento de determinada política pública. Além disso, ao estar inserido dentro de uma coalizão, ele tende a promover ideias e soluções que são defendidas pelos demais membros do grupo, assumindo uma postura proativa e de proeminência perante os demais agentes e uma posição de destaque em um contexto no

qual outras coalizões também estão operando e buscando alcançar seus objetivos. Nesse sentido, o poder do discurso – entendido aqui como a manifestação das ideias – adquire importância estratégica para persuadir os demais agentes na defesa de suas propostas. Por fim, sob certos aspectos, para atingir seus fins, a promoção de alterações no *status quo* institucional também far-se-á necessária, demandando que advogue em prol delas.

Figura 4. Modelo de representação gráfica da análise



Fonte: elaborado pelo autor

2.7. Considerações finais do capítulo

Nos estudos em políticas públicas, a definição de agenda consiste na percepção pelos agentes públicos de que uma questão possui relevância, passando, assim, a ser objeto da intervenção do Estado por meio de uma política ou programa definidos por meio de um conjunto de regras institucionais. Os diversos atores interessados, entre eles empreendedores políticos e institucionais com visões particulares sobre o problema e munidos de ideias que podem servir como soluções para este, tentam influenciar no desenho que essa política assumirá em um ambiente marcado por disputas para definir a agenda vigente.

Considerando esse panorama complexo, entende-se a relevância de se estudar o papel que estes agentes adquirem nas dinâmicas das políticas públicas e seu poder de atuação em relação às regras institucionais vigentes. Embora os propósitos desta pesquisa não incluam verificar e testar como se procedeu a operacionalização do ACF dentro do caso analisado, dois elementos deste modelo são relevantes para compreender a evolução da política de agrotóxicos e o comportamento dos atores, em especial dos empreendedores, no transcorrer do tempo analisado: a noção de coalizões de defesa e a figura dos *policy brokers* dentro da perspectiva de atuação em um subsistema político (Sabatier, 1988; Sabatier & Weible, 2007).

As categorias apontadas pelo Modelo MIGT, por sua vez, permitem compreender a postura e as estratégias que tanto os empreendedores quanto as coalizões podem adotar para alcançar seus objetivos, uma vez que o modelo é constituído de duas dimensões. Por um lado, oferece uma compreensão sobre os tipos de mudança que podem ser desenvolvidos (*Displacement, Layering, Drift e Conversion*); e, por outro, permite analisar o comportamento dominante adotado pelos agentes (insurgentes, simbióticos, subversivos e oportunistas) (Mahoney & Thelen, 2010).

Os preceitos do Neoinstitucionalismo Discursivo, por fim, agregam na análise do papel desempenhado por este agente o entendimento de que o poder de manifestação das ideias através do discurso pode gerar impactos tanto no âmbito da formulação e concepção das políticas quanto no rumo das instituições. Além disso, partindo-se da relação estabelecida por Schmidt para relacionar o nível das ideias com o sistema hierárquico de crenças do ACF, torna-se possível verificar, a partir das ideias, como as coalizões de defesa se constituíram e se organizaram em um subsistema (Schmidt, 2008).

Tendo em vista que as instituições são entendidas como o conjunto de regras, normas, leis, regulamentos e procedimentos que definem a política (Mahoney & Thelen, 2010), logo a atuação dos empreendedores pode gerar alterações no que tange a estabilidade do sistema, bem como o ordenamento e a cooperação entre os atores interessados. Dessa forma, havendo

interesse, motivação e necessidade, os empreendedores seriam capazes de adotar uma postura estratégica que visasse modificar as próprias instituições que regem determinada política para que pudessem alcançar seus objetivos. O discurso adquire importância fundamental para que os empreendedores tenham êxito em suas empreitadas e consigam atingir seus objetivos, pois são agentes que se destacam por deter boa capacidade de persuasão e de convencimento. Constitui-se, assim, em um instrumento precioso para expor suas ideias, influenciar outros agentes envolvidos e direcionar suas ações, permitindo-lhes agir para aproveitar melhor as janelas de oportunidade existentes, mesmo que, para tanto, precise intervir na regras institucionais para garantir a implementação das soluções de políticas públicas defendidas.

3. MÉTODOS DA PESQUISA

Detalha-se neste capítulo o enquadramento da pesquisa desenvolvida, apontando os métodos empregados e as estratégias traçadas para a coleta e análise dos dados. Embasado pelo paradigma interpretativista, dentro do qual as interpretações resultantes são decorrentes das percepções e concepções daqueles que estão inseridos no fenômeno observado, este estudo guiou-se por uma lógica indutiva, sem a imposição prévia de todas as categorias ou de constructos para a realização das análises (Denzin & Lincoln, 2005; Saccol, 2009).

Para tanto, adotou-se uma abordagem qualitativa de pesquisa em virtude de seu caráter subjetivo, no qual prevalece a observação da realidade e a interpretação pessoal do pesquisador em detrimento de se estabelecer uma explicação causal para o fenômeno estudado (Stake, 2011). Trata-se de uma abordagem pertinente à finalidade deste estudo, tendo em vista seu propósito de se explorar um fenômeno e apresentar *insights* sobre seu comportamento (Creswell, 1998) a partir do significado transpassado pelos agentes que vivenciaram ou foram impactados pelo contexto em questão (Denzin & Lincoln, 2005).

No que tange a natureza, esta pesquisa se caracteriza por ser descritiva, pois, assentado no entendimento de Hair et al. (2005), os resultados apontados baseiam-se na descrição dos fatos analisados a partir da mensuração dos dados coletados. Tanto o contexto explorado quanto a construção do *corpus* da pesquisa estão assentados em evidências empíricas identificadas a partir dos dados coletados e nos conceitos apresentados no referencial teórico (Neuman, 2006).

Para atingir os objetivos, empregou-se o método de estudo de caso, com suporte de pesquisa documental e de consulta a bibliografia já existente sobre caso analisado. Por sua vez, os dados coletados foram obtidos a partir da análise de leis, decretos, projetos de leis, normas e relatórios ministeriais, discursos em plenário e notas taquigráficas de comissões parlamentares no Congresso Nacional. Para o tratamento dos dados, empregou-se as técnicas de análise de conteúdo e de análise de discurso. A seguir, cada um desses conceitos será melhor detalhado.

3.1. Métodos empregados

Baseado no paradigma que guiou esta pesquisa e na adoção de uma abordagem qualitativa, em termos de métodos, definiu-se pela realização de um estudo de caso, o qual consistiu no *locus* para embasamento das análises, com suporte de coleta de dados através de pesquisa documental. Cada um desses métodos será melhor enquadrado a seguir.

3.1.1 O estudo de caso

O método-base que guiou a pesquisa foi o estudo de caso, definido após proceder com uma revisão de literatura a respeito da figura dos empreendedores político e institucional constatar que este era o método que predominava nos estudos analisados (Alexandrescu, Martinát, Klusáček, & Bartke, 2014; Anderson, 2018; Cao et al., 2014; Davidson & de Loë, 2016; Kingdon, 2003; Macedo et al., 2016). A escolha desta estratégia assenta-se nas possibilidades proporcionadas para a geração de *insights* típicos de uma pesquisa interpretativista, pois o método de estudo de caso permite retratar, em profundidade, como transcorreu a manifestação do fenômeno estudado e sua representatividade (Creswell, 1998). Entende-se, assim, que, ao explorar a fundo um determinado caso ou situação, o pesquisador consegue penetrar na realidade social analisada e compreender melhor suas particularidades e impactos sobre o fenômeno por ele estudado (Goldenberg, 2003) retendo, assim, suas características mais significativas (Yin, 2010).

Considerando que a pesquisa voltou-se mais para a compreensão de um fenômeno do que para o conhecimento profundo da situação em si, o estudo de caso em questão enquadra-se como sendo instrumental, por assumir um papel secundário no contexto do trabalho desenvolvido. O interesse principal do pesquisador residiu em compreender um problema maior e pesquisa, enquanto que o caso, embora estudado de forma profunda, assumiu um papel de suporte para ajudar a atingir os objetivos traçados (Stake, 2005; Yin, 2010). Tendo em vista que a finalidade do trabalho reside em testar e construir uma explicação teórica que permita explicar o fenômeno, um estudo de caso instrumental revela-se, assim, ser a estratégia mais apropriada.

Procedeu-se com o estudo de um único caso singular (Stake, 2005) que está assentado nas características apontadas por Godoy (2006) como sendo típicas desse método. Possui um caráter particularista, uma vez que está centrado em compreender uma situação particular que possui relevância para compreensão do fenômeno investigado; descritivo, por estar baseado em procedimentos descritivos na obtenção dos dados e na mensuração dos resultados; heurístico, pois as conclusões da pesquisa baseiam-se em insights gerados a partir da reflexão dos significados descobertos resultantes das investigações procedidas; e indutivo, tendo em vista que a análise dos dados e os resultados obtidos refletem as percepções do fenômeno apontada pelos atores inseridos no contexto e identificadas pelo pesquisador (Godoy, 2006).

Além disso, a opção pelo estudo de caso está atrelada à abordagem adotada, uma vez que se trata de um método comum ao se proceder com pesquisas qualitativas (Stake, 2005; Yin,

2010). Outra justificativa para a escolha deste método de pesquisa reside por atender a três condições de pesquisa ressaltadas por Yin (2010) como primordiais para o emprego do estudo de caso como estratégia de pesquisa: 1) a adoção de uma pergunta de pesquisa de caráter explanatória, representada pelo emprego da expressão “como”; 2) enfoque sobre eventos contemporâneos – a evolução da política brasileira de agrotóxicos no transcorrer dos últimos 20 anos; e 3) a impossibilidade de exercer controle sobre os eventos comportamentais daqueles que estão envolvidos na realidade manifestada, por se tratar de um ambiente social complexo no qual não são possíveis, por exemplo, exercer testes de hipóteses ou de variáveis.

Conforme exposto brevemente na Introdução, o caso analisado foi o da política brasileira de agrotóxicos, instituída a partir da Lei n. 7.802/89 (mais conhecida como Lei dos Agrotóxicos) e modificada, nos anos subsequentes, por alguns decretos e leis complementares. Mais especificamente, o foco de análise consistiu em compreender a evolução desta política ao longo dos últimos 20 anos (1999 a 2018) e o comportamento dos agentes empreendedores e das coalizões de defesa nos processos que resultaram nas mudanças institucionais introduzidas nesse período, reconhecendo o discurso como um instrumento importante para a sua atuação.

Criada em 1989, a Lei dos Agrotóxicos insere-se em um contexto maior de preocupação com o meio ambiente que marcou os anos 1980 e de elaboração de leis que tratavam da questão de produção e comercialização desses produtos nos estados brasileiros. Considerada à época uma legislação de grande vanguarda acerca do tema, seu processo de formulação já refletia a divergência de posições entre dois grupos de interesses com lógicas de atuação bastante distintas. Nos trinta anos que se sucederam desde então, o comportamento da política de agrotóxicos ficou marcado pela ação mais intensa e antagônica desses grupos. Por um lado, os representantes ligados ao setor do agronegócio e das indústrias químicas, defensores de uma maior produtividade do campo, buscaram explorar brechas da legislação e advogavam por mudanças que pudessem flexibilizar os seus dispositivos. Por outro, representantes de grupos da sociedade civil, de parte da comunidade científica e da agroecologia batalharam por mudanças nesse modelo de produção ao defenderem uma agricultura com menos agrotóxicos e que fosse menos nociva à saúde humana e ao meio ambiente (V. Almeida, Friedrich, Tygel, Melgarejo, & Carneiro, 2017; Franco & Pelaez, 2016; Pelaez, Rodrigues, & Dal Ri, 2015; Pelaez, Terra, & Silva, 2010; Porto & Milanez, 2009; Rigotto et al., 2012).

A principal arena onde essas posições se materializaram – e que serviu de *locus* da pesquisa – foi o Congresso Nacional. No âmbito das comissões parlamentares, esses diferentes agentes puderam expressar suas opiniões visando influenciar os rumos da política e advogar

por mudanças – seja no sentido de garantir maior flexibilização ou de exigir maior rigor na legislação relacionada à produção, comercialização e utilização de agrotóxicos no país. Nesse processo, alguns indivíduos e organizações tiveram maior relevância nos debates, destacando-se na articulação e na defesa dos interesses advogados por cada um desses grupos.

Para tanto, ambos os lados contaram com o apoio de parlamentares aliados dentro do Congresso, algo valioso tendo em vista que deputados e senadores são, em última instância, os responsáveis por promover as mudanças nas regras institucionais. Entre esses dois grupos, os órgãos governamentais ligados ao Executivo federal – em especial aqueles que são os responsáveis pela regulação da política – procuraram defender os dispositivos legais que ela estabeleceu e os seus próprios interesses, embora, no transcorrer do tempo analisado, sofressem pressão de ambos os grupos antagônicos.

3.1.2. Pesquisa documental

Além da adoção do estudo de caso, a coleta e análise de documentos foi de fundamental importância para o êxito da pesquisa no sentido de obter dados e dispor de maior compreensão acerca dos fatos que condicionaram a política brasileira de agrotóxicos e a atuação dos atores envolvidos. A pesquisa documental permite compreender a evolução e as características de uma determinada população, situação ou fenômeno (Flick, 2009), auxiliando na problematização de práticas sociais, na desnaturalização das mesmas e na ruptura com padrões pré-concebidos acerca de determinado fenômeno (Lemos, Galindo, Reis Júnior, Moreira, & Borges, 2015). Embora os documentos sejam amplamente utilizados por pesquisadores qualitativos, eles raramente são utilizados sozinhos, sendo muito relevantes para prover dados adicionais e para fazer checagem dos achados derivados de outras fontes (Bryman, 1989).

Concordando com a concepção de Creswell (2010), entende-se que coleta de dados qualitativos em documentos apresenta como vantagem o fato de possibilitar ao pesquisador obter a linguagem e a palavra daqueles inseridos no *locus* da pesquisa, apresentando a conveniência de (uma vez obtidos) serem dados acessíveis em qualquer momento no transcorrer da pesquisa. Além disso, a leitura repetida dos documentos permite ao pesquisador, em um dado momento, tomar consciência das similitudes, relações e diferenças capazes de levar a uma análise admissível e confiável (Poupart et al., 2012), aspecto relevante quando se trabalha com os discursos emanados pelos agentes e pelas coalizões as quais estes pertencem e com a percepção das ideias por eles expressadas.

Recorreu-se a uma fonte ampla de documentos com o intuito de levantar o máximo de dados possíveis para a compreensão do fenômeno analisado, incluindo-se leis, projetos de leis, normas e decretos que se constituem tanto como marco institucional da política quanto em instrumentos que produziram mudanças no transcorrer da sua evolução, notas taquigráficas dos debates transcorridos no Congresso Nacional, transcrição de discursos proferidos por parlamentares na tribuna da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nos quais expressaram opiniões, propostas de mudança e críticas à política de agrotóxicos, notas técnicas e relatórios elaborados pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) a respeito do consumo de agrotóxicos e outros documentos relevantes encontrados pelo pesquisador no transcorrer da pesquisa.

3.2. Coleta e análise de dados

Enquanto que as pesquisas quantitativas, via de regra, são pautadas pela amostragem estatística e representativa, a abordagem qualitativa pressupõe que os critérios de seleção dos dados devem ser guiados considerando os *insights* que possam ser obtidos a partir da sua relevância e do conteúdo que estes podem proporcionar (Flick, 2009). Visa-se, assim, construir um *corpus*, composto por um conjunto finito de materiais, definidos pelo pesquisador, que representem o fenômeno estudado, partindo-se de um processo gradual de seleção e de análise até atingir um ponto de saturação no qual já não se consegue mais extrair variedade na coleta (Bauer & Aarts, 2011). A seguir, detalha-se melhor os procedimentos de coleta e de análise de dados adotados na pesquisa.

3.2.1. Procedimentos de coleta de dados

O primeiro passo na coleta de dados consistiu no levantamento dos documentos colhidos no transcorrer da pesquisa – normas, leis, decretos, resoluções, notas taquigráficas, transcrições de discursos de parlamentares e outros que, no transcorrer do estudo, se revelaram úteis ao pesquisador – e incluídos na composição do *corpus*. Através dessas informações, foi possível construir uma linha do tempo de evolução da política de agrotóxicos, identificar as diferentes coalizões existentes e os atores-chaves que tiveram uma atuação mais destacada e atrelada aos

propósitos deste estudo e compreender as ideias defendidas que permearam o comportamento da política de agrotóxicos e as mudanças institucionais implementadas ou propostas.

As principais fontes para a coleta dos dados analisados consistiram nas notas taquigráficas de audiências realizadas no Congresso Nacional (tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal), por retratarem com fidedignidade os discursos proferidos pelos agentes participantes dos debates. Estabeleceu-se como período temporal para as análises os últimos 20 anos (1999 a 2018), atendendo a premissas dos Modelos MIGT e ACF que pressupõem um período mínimo de 10 anos para as análises do fenômeno estudado. A escolha deste período reflete também uma limitação imposta pelas próprias Casas Legislativas, tendo em vista que o Senado adotou a codificação dos áudios das audiências públicas em notas taquigráficas a partir do ano de 1997, enquanto que a Câmara, a partir de 1998, segundo informações obtidas em contato, por e-mail e telefone, com técnicos legislativos de ambas as Casas. Além das notas, recorreu-se também aos discursos proferidos pelos parlamentares nas tribunas de ambas as casas do Congresso no período entre 1985 (após a redemocratização do Brasil) e 2018, com a ressalva de que os discursos anteriores a 1999 revelaram-se úteis apenas para a construção do caso e, portanto, não tiveram tanta relevância na análise dos dados.

Para proceder com a coleta das notas taquigráficas, o primeiro passo consistiu na delimitação das comissões parlamentares que seriam analisadas. Adotou-se, como critério, focar naquelas que são responsáveis pelos assuntos de agricultura, meio ambiente e saúde, tendo por base que a política de agrotóxicos brasileira é caracterizada pela relação tripartite entre o MAPA (agricultura), o IBAMA (meio-ambiente) e a ANVISA (saúde) para proceder com as análises técnicas e conceder os registros dos agrotóxicos autorizados para uso no Brasil. Assim, elegeu-se seis comissões permanentes para as análises. No âmbito da Câmara dos Deputados, as escolhidas foram as Comissões de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e de Seguridade Social e Família. Por sua vez, no Senado, elegeu-se as Comissões de Agricultura e Reforma Agrária, a de Assuntos Sociais e a de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. Além destas, outras duas comissões temporárias revelaram-se pertinentes para a análise por retratarem o atual cenário de debates na Câmara a respeito do assunto e por proporem propostas divergentes de mudança na legislação atualmente vigente: a comissões especiais do PL 6299/02 – Regula Defensivos Fitossanitários (retratada por parte da mídia e de setores da sociedade como “PL do Veneno”) e do PL 6670/16 – Política Nacional de Redução de Agrotóxicos, ambas encerradas

com o término da 55ª Legislatura do Congresso Nacional (2015 – 2019) e com projetos de lei aprovados para deliberação e votação no plenário da Câmara dos Deputados.

A etapa seguinte consistiu na seleção das notas taquigráficas que apresentassem relevância para o estudo e que passariam por uma análise mais aprofundada. Focou-se principalmente em identificar as audiências em que o assunto “agrotóxico” e/ou “defensivo agrícola” fosse a pauta central das reuniões ou que tenha permeado parte dos debates por estar atrelado a outros temas correlatos. Partindo-se de um conjunto inicial de mais de 2000 notas taquigráficas referentes a todas as audiências realizadas no período englobado por esta pesquisa e disponibilizadas nos sites da Câmara dos Deputados e do Senado, foram selecionadas 198 notas, coletadas entre os meses de outubro de 2018 e janeiro de 2019. Destas, após uma leitura aprofundada realizada entre dezembro de 2018 e janeiro de 2019, 133 revelaram-se úteis para os propósitos da pesquisa e para a coleta de dados, as quais totalizam 350 horas e 46 minutos de audiências – a Figura 5 detalha a quantidade de notas taquigráficas utilizadas referente a cada uma das oito comissões analisadas e a relação completa de todas as notas úteis para a pesquisa encontra-se detalhada no Apêndice B.

Figura 5. Comissões Parlamentares analisadas e notas taquigráficas utilizadas

Casa Legislativa	Comissão Parlamentar	Notas taquigráficas
Câmara dos Deputados	Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural	25
	Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	10
	Comissão de Seguridade Social e Família	7
	PL 6299/02 – Regula Defensivos Fitossanitários	15
	PL 6670/16 – Política Nacional de Redução de Agrotóxicos	11
Senado Federal	Comissão de Agricultura e Reforma Agrária	39
	Comissão de Assuntos Sociais	20
	Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle	6

Fonte: elaborado pelo autor

Quanto aos discursos proferidos em plenário, procedeu-se primeiro com uma busca exploratória nos sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nas respectivas páginas referentes à busca de discursos dos parlamentares, inserindo, no campo “assunto”, os termos “agrotóxico” e “defensivo” e procedendo com a pesquisa em duas etapas: a primeira, no mês de outubro de 2018, abrangendo o período entre 01º de janeiro de 1985 e 30 de setembro de 2018, e uma segunda busca complementar, em janeiro de 2019, englobando o último trimestre de 2018. No site da Câmara, obteve-se um total de 412 discursos ao se pesquisar por

“agrotóxico” e outros 448 quando pesquisado “defensivo”. Excluindo-se as repetições e fazendo uma análise preliminar, constatou-se que 290 discursos seriam pertinentes para a pesquisa. Por sua vez, no Senado, os resultados obtidos foram 78 discursos para o termo “agrotóxico” e outros 35 para o termo “defensivo”, sendo que um total de 66 discursos mostraram-se relevantes para a pesquisa.

Entretanto, novamente o pesquisador se deparou com algumas limitações no que tange a disponibilidade de informações transcritas. No caso da Câmara dos Deputados, só estão disponíveis as transcrições de discursos feitos a partir de setembro de 2000, necessitando recorrer aos Anais da Casa para complementar a pesquisa referente ao período anterior. Em contato com a Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação procedido via Portal da Transparência, feito em novembro de 2018, e com retorno obtido tanto por e-mail quanto por telefone, foi disponibilizada uma relação de 96 resultados referentes às edições dos anais nos quais os termos supracitados foram localizados ao se pesquisar por “assunto”, bem como as instruções necessárias para acessá-los no site da Câmara. Ao se proceder com as análises, 66 discursos revelaram-se pertinentes para a pesquisa. Quanto ao Senado, embora só estivessem disponíveis as transcrições a partir do ano de 1997, o site disponibilizou os resultados da busca para todo o período requisitado, proporcionando o redirecionamento aos anais da Casa para a coleta dos discursos referentes ao período anterior.

Os critérios estabelecidos para a seleção dos discursos de plenário foram a pertinência das informações manifestadas pelo expoente e a contribuição dada para o debate a respeito da política de agrotóxicos (incluindo aqui a apresentação de projetos de lei), bem como refletir um posicionamento do orador acerca da questão e/ou de mudanças nas regras institucionais vigentes e exaltar a participação de determinado agente (interno ou externo ao Congresso) que fosse relevante para a política.

3.2.2. Análise dos dados coletados

No que tange o tratamento analítico dos dados, empregou-se duas técnicas bastante utilizadas em pesquisas qualitativas – a análise de conteúdo e a análise de discurso. Apontada por Bauer (2011, p. 190) como uma “técnica híbrida” capaz de realizar “uma ponte entre um formalismo estatístico e a análise qualitativa dos materiais”, sua finalidade, mais do que apontar descrições numéricas de características presentes no *corpus* dos textos, permite identificar “tipos, qualidade e distorções no texto, antes que qualquer quantificação seja feita”. Definidas

por Bardin (2016, p. 36) como um “conjunto de técnicas de análise das comunicações” aplicável a um campo bastante vasto de fontes baseadas em códigos linguísticos e não-linguísticos, a análise de conteúdo permite inferir variáveis que auxiliam a compreender o conteúdo das mensagens emanadas, a partir da adoção de procedimentos sistemáticos e objetivos de análise.

Partindo-se dos procedimentos explanados por Bardin (2016), procedeu-se, primeiro, com uma pré-análise do material coletado com a finalidade de eleger quais documentos eram pertinentes para o estudo e seriam submetidos a uma análise aprofundada, refinar os objetivos da pesquisa e estruturar uma categorização que auxiliasse na interpretação das informações. Na sequência, o material selecionado foi extensamente explorado e analisado, procedendo com as codificações e categorizações das informações coletadas de forma a possibilitar ao pesquisador inferir e interpretar as informações emanadas nas comunicações analisadas.

Os dados coletados foram organizados em uma extensa planilha de Excel com dois propósitos. Por um lado, estruturou-se a linha do tempo referente à evolução da política, apontando os principais fatos e mudanças institucionais que, por menores que fossem, proporcionaram alterações na formulação original da política e exaltada pela versão original da Lei n. 7802/89. Por outro, identificou-se os atores que tiveram uma atuação relevante no escopo da política analisada. A partir disso, foi possível verificar quais destes atores poderiam ser apontados como empreendedores; quais as coalizões a que eles pertenciam e os trechos dos discursos emanados por cada participante que foram relevantes na análise, expressando opiniões, críticas, defesa da legislação vigente e sugestões de mudança no arcabouço institucional, defendendo posicionamentos contrários e a favor da utilização de pesticidas na agricultura brasileira e explanando os procedimentos atrelados ao registro e liberação dos agrotóxicos e as dificuldades enfrentadas.

Além do Excel, utilizou-se o software NVIVO 11 para complementar e validar as análises, o qual se revela uma ferramenta cada vez mais utilizada pelos pesquisadores qualitativos na área da Administração para qualificar os processos analíticos empregados em seus estudos e gerar confiança nos resultados obtidos (Mozzato & Grzybovski, 2011) bem como para sistematizar e organizar os dados coletados, proceder com análises estatísticas em palavras e identificar a recorrência de termos mais utilizados (Jacks et al., 2016). O NVIVO foi particularmente útil na pesquisa para auxiliar na inferência de informações a respeito das principais palavras contidas nos discursos dos expoentes, realizar análise de clusters de palavras e traçar relações entre as coalizões a partir da similaridade das palavras.

Em paralelo à análise de conteúdo, empregou-se a técnica de análise de discurso nos trechos das falas dos agentes coletados tanto nas notas taquigráficas das audiências quanto nos discursos de plenário com o intuito principal de compreender e identificar as ideias expressadas pelos atores. Aspecto central na abordagem do Neoinstitucionalismo Discursivo, Schmidt (2008) aponta que o êxito de um discurso reside no alcance e na forma como este é transmitido para o seu público-alvo. Nas palavras da autora:

Discourses succeed when speakers address their remarks to the right audiences (specialized or general publics) at the right times in the right ways. Their messages must be both convincing in cognitive terms (justifiable) and persuasive in normative terms (appropriate and/or legitimate). A successful discourse 'gets it right' in terms of a given 'meaning context' according to a given 'logic of communication'. This suggests not only that the ideas in the discourse must 'make sense' within a particular ideational setting but also that the discourse itself will be patterned in certain ways, following rules and expressing ideas that are socially constructed and historically transmitted" (Schmidt, 2008, p. 313).

Oriunda da linguística, a análise do discurso pressupõe que, longe de ser neutro, o discurso assume um papel central na construção do contexto social em que foi manifestado. Ao pesquisador, interessa compreender o seu conteúdo e sua organização retórica partindo-se de uma concepção de que este se trata de uma forma de ação em que se manifesta uma prática social e que a linguagem é construtiva (Gill, 2011). A análise, portanto, reside em textos linguísticos, os quais podem ser heterogêneos e ambíguos, e são objeto de interpretação por parte do pesquisador com o entendimento de que o discurso é socialmente construtivo e pode ser analisado a partir de uma gama variada de aspectos de forma e de significado (Flairclough, 2016). Dentre as diferentes perspectivas de abordagem teórico-metodológicas para a compreensão do discurso, as análises processadas pautaram-se pelos preceitos da corrente designada Análise de Discurso Crítica (ADC), a qual está inserida dentro da tradição qualitativa interpretativista de pesquisa – tal como o alinhamento concebido para o presente estudo.

Relacionando conhecimentos teóricos e metodológicos, a ADC é voltada para a “análise de textos, eventos e práticas sociais no contexto sócio-histórico, principalmente no âmbito das transformações sociais” (Magalhães et al., 2017, p. 27). Compreende o discurso como sendo moldado a partir das relações de poder e de ideologia existentes, gerando impactos (geralmente não percebidos de forma clara pelos participantes do discurso) nas identidades e relações sociais e no sistema de conhecimento e de crenças da coletividade analisada (Flairclough, 2016).

Como campo de investigação do discurso, a ADC é heterogênea, instável e aberta, permitindo agregar diferentes abordagens na análise, permitindo a construção de um desenho de pesquisa moldado pela integração de conceitos e categorias oriundos de diversas perspectivas. Um de seus pressupostos básicos reside no estímulo à interdisciplinaridade por

parte do pesquisador, o qual deve pautar-se não apenas por elementos de análise linguística, mas também apropriando-se de conceitos e teorias oriundas das Ciências Sociais a fim de compreender o discurso como uma prática social, sendo o texto (entendido aqui de forma ampla no que tange suas condições de produção, distribuição e consumo) a unidade mínima de análise considerada que permite essa compreensão no escopo de determinada pesquisa. Por sua vez, o interesse investigativo da ADC reside em relacionar o uso da linguagem a contextos que envolvem situações de manifestação de poder em termos de tentativa de estabelecimento e de manutenção de hegemonia. Nesse sentido, o discurso é compreendido como a operacionalização de lutas hegemônicas travadas entre diferentes grupos que favorecem apenas uma parcela dos agentes envolvidos em detrimento daqueles que estão em uma posição contra-hegemônica; assim, resultam em representações ideológicas e em uma distribuição desigual de poder baseado no consenso (Ramalho & Resende, 2011).

No contexto da ADC, prevalece a abordagem apresentada por Thompson (1995) em sua teoria social crítica, segundo a qual, longe de assumir uma concepção neutra, a ideologia possui um sentido negativo e hegemônico, sendo utilizada para estabelecer e sustentar relações de dominação que favoreçam indivíduos e grupos dominantes dentro da ordem social vigente. Nesse sentido, cinco seriam as formas (ou modos gerais) de operacionalização da ideologia apontadas pelo autor – legitimação, dissimulação, unificação, fragmentação e reificação – as quais podem ser operacionalizadas de forma sobreposta e/ou reforçadas mutuamente e se manifestam por meio de determinadas estratégias de construção simbólica no discurso dos agentes, que possuem, por sua vez, diferentes capacidades de poder para exercer influência e dominação sobre os demais (Thompson, 1995).

Na **legitimação**, as relações de dominação são estabelecidas e sustentadas ao serem vistas como sendo legítimas, justas e dignas de apoio, sendo manifestada por meio de estratégias de racionalização (fundamentos racionais e legalidade de regras pré-definidas), de universalização (acordos institucionais que beneficiam a coletividade) e de narrativização (fatos e histórias passadas que legitimam o presente). Por sua vez, a **dissimulação** envolve a ocultação, ofuscação ou negação das relações de dominação, sendo representadas de forma a desviar a atenção dos indivíduos através de construções simbólicas de deslocamento (recontextualização de termos e de conotações), eufemização (descrição de ações, instituições e relações sociais de forma a despertar uma valoração positiva e ofusque pontos de instabilidade) e tropo (emprego de figuras de linguagem como metáfora, metonímia e sinédoque para dissimular relações de dominação) (Thompson, 1995).

A **unificação** ocorre quando há tentativas de construção de uma unidade coletiva interligando os indivíduos, independentemente de suas diferenças, por meio de padronização (compartilhamento de um referencial padrão a todos) e de simbolização da unidade (construção de símbolos que permitam uma identificação coletiva). Já a **fragmentação** ressalta a segmentação de indivíduos e de grupos capazes de representar um desafio ou oposição ao grupo dominante, sendo que as estratégias de operacionalização residem em ressaltar a diferenciação (ênfase às distinções, diferenças e divisões existentes) ou em exaltar o expurgo do outro (construção de um inimigo a ser combatido e expurgado) (Thompson, 1995).

Por fim, a **reificação** parte da ocultação do caráter social e histórico dos fenômenos, retratando processos como coisas e representando situações que seriam transitórias como sendo permanentes e naturais. Vale-se de estratégias de naturalização (criações sociais e históricas são retratadas como acontecimentos naturais), eternalização (fenômenos históricos são tidos como permanentes, imutáveis e recorrentes) nominalização e passivização (recursos gramaticais e sintáticos que concentram a atenção em determinados temas em prejuízo de outros, apagando atores e ações e representando processos como coisas ou entidade) (Thompson, 1995).

A Figura 6 apresenta um resumo dos modos de operacionalização da ideologia e das estratégias de construção simbólica utilizadas. Essas categorias apontadas por Thompson (1995) são relevantes dentro do escopo da ADC, pois permitem ao pesquisador classificar os sentidos veiculados nos textos analisados e captar os interesses particulares projetados a partir do discurso (Ramalho & Resende, 2011). A ADC permite, assim, compreender as manifestações de poder e de ideologia nos discursos manifestados pelos atores a partir de enunciados relativamente estáveis apontados no transcorrer de suas falas (Magalhães et al., 2017). Aliada aos preceitos com a abordagem de ideologia concebida por Thompson (2002), o pesquisador passa a dispor de ferramentas que lhe permite fazer análises linguísticas de construções discursivas revestidas de ideologia (Resende & Ramalho, 2013).

Adotando-se os conceitos da ADC e as concepções de modo de operação da ideologia de Thompson (2002), procedeu-se com a análise de discurso tendo por base os trechos catalogados inicialmente, os quais foram organizados em uma planilha de Excel. Para cada fala, procedeu-se com uma minuciosa análise do discurso buscando compreender as estratégias de construção simbólica que permeavam as respectivas falas dos agentes analisadas. Feita a identificação destas, foi possível atribuir um (ou mais) modo de operação do discurso conforme a(s) estratégia(s) atribuída(s) ao trecho do discurso analisado, bem como identificar as ideias e as informações transmitidas – explícitas ou implicitamente

Figura 6. Modos de operação da ideologia

Modos de operação da ideologia	Significado	Estratégias típicas de construção simbólica	Significado
Legitimação	Relações de dominação são representadas como legítimas (justas e dignas de apoio).	Racionalização	Justifica-se um conjunto de relações através de uma cadeia lógica de raciocínio.
		Universalização	Apresenta-se interesses específicos como sendo interesses gerais.
		Narrativização	Recorre-se a histórias passadas para legitimar o presente.
Dissimulação	Relações de dominação são ocultadas, negadas ou obscurecidas.	Deslocamento	Deslocamento contextual de termos e expressões.
		Eufemização	Emprego de termos que agregam uma valoração positiva a instituições, ações ou relações.
		Tropo	Uso de figuras de linguagem (sinédoque, metonímia e metáfora).
Unificação	Construção simbólica de uma identidade coletiva.	Padronização	Referencial padrão proposto como fundamento partilhado.
		Simbolização da unidade	Construção de símbolos que representem unidade e identificação coletiva.
Fragmentação	Segmentação dos indivíduos e grupos que representam ameaças ao grupo dominante.	Diferenciação	Foco nas características que desunem e impedem a constituição de um grupo coeso e coletivo.
		Expurgo do outro	Construção simbólica de um inimigo.
Reificação	Retratação de uma situação transitória como sendo permanente, natural e atemporal.	Naturalização	Realidade social e histórica tratada como acontecimento natural.
		Eternalização	Fenômenos sócio-histórico retratados como sendo permanentes e imutáveis.
		Nominalização/ Passivização	Direcionamento da atenção em certos temas em prejuízo de outros, com apagamento de atores e ações.

Fonte: elaborado pelo autor com base em Ramalho e Resende (2011), Resende e Ramalho (2013) e Thompson (1995)

Conforme avançava-se na categorização dos trechos das falas analisados e na compreensão do conteúdo exposto pelos agentes através do seu discurso, buscou-se identificar aqueles atores e organizações que exerceram maior poder de influência na evolução da política analisada. Além disso, foi possível compreender como as diferentes ideias, propostas e soluções de mudança política e/ou institucional foram manifestadas pelos diferentes atores, permitindo traçar a distinção entre as diferentes coalizões existentes e os aspectos que permeavam a disputa de poder desencadeado entre elas, seja para estabelecer a hegemonia ou para pautar a luta contra-hegemônica daqueles que não detinham o exercício do poder. Por fim, permitiu-se compreender as ideias que, embora compartilhadas pelos atores envolvidos – inclusive de coalizões opostas – eram difundidas de formas distintas para se atingir diferentes objetivos.

Atrelado às concepções do Neoinstitucionalismo Discursivo, foi possível, também, traçar quais as ideias que compunham cada um dos níveis apresentados por Schmidt (*policies solutions, programs e philosophies*) e que são compartilhadas pelos agentes das coalizões. Por fim, permitiu analisar o modo como o discurso constitui-se em elemento importante para propagar as ideias defendidas pelas coalizões e pelos empreendedores a fim de obterem êxito em seus objetivos.

3.3. Operacionalização da pesquisa

Partindo-se da discussão apresentada no referencial teórico e dos objetivos geral e específicos definidos para esta pesquisa, definiu-se as diferentes etapas da pesquisa, os procedimentos analíticos que seriam adotados e as variáveis de análise a serem utilizadas. A Figura 7 sumariza as principais variáveis utilizadas neste estudo para proceder com as categorizações dos agentes, das coalizões e das ideias.

Os conceitos de empreendedor político (Kingdon, 2003), de empreendedor institucional (Hardy & Maguire, 2008) e de *policy broker* (Sabatier, 1988) serviram como base para proceder com a identificação e caracterização dos agentes, enquanto que, do ACF (Sabatier & Weible, 2007), extraiu-se o conceito de coalizões de defesa para organizá-los em grupos que apresentavam maior similaridade na defesa de ideias entre seus membros. Por sua vez, enquanto que o Neoinstitucionalismo Discursivo (Schmidt, 2008, 2010) revela-se pertinente para compreender as ideias manifestadas pelo discurso e seu papel no comportamento das instituições, o Modelo MIGT (Mahoney & Thelen, 2010) agregou uma dimensão de análise que permitiu identificar as estratégias adotadas pelas coalizões e pelos empreendedores no transcorrer da evolução da política de agrotóxicos.

O primeiro passo consistiu no processo de construção do estudo de caso a partir do levantamento histórico e contextual da política brasileira de agrotóxicos a partir da coleta e análise de documentos oficiais, artigos científicos, livros, pesquisas acadêmicas anteriores e materiais diversos que foram pertinentes para aprofundar o conhecimento do pesquisador a respeito da realidade observada. Este foi um processo que permeou todo o desenvolvimento do estudo, sendo constantemente enriquecido conforme avançava-se nas etapas seguintes.

Os passos referentes ao mapeamento dos agentes e identificação das coalizões de defesa e dos empreendedores deu-se de forma concomitante, uma vez que, na medida em que se aprofundava nas análises e nas concepções de desenho da rede que envolvia todos esses atores

e sua divisão em coalizões, ficava mais evidente quem eram os agentes que assumiam maior destaque ou relevância nos debates e que exerceram posturas empreendedoras e/ou que se engajavam na defesa das ideias defendidas.

Figura 7. Variáveis utilizadas na pesquisa para tratamento e análise dos dados

Conceitos teóricos	Variáveis utilizadas no tratamento na e análise dos dados	Referência
Empreendedor político	- Indivíduos, conjuntos de indivíduos ou organizações; - Engajamento na defesa e promoção de ideias que lhes favoreçam; - Domínio sobre determinada questão; - Representam os interesses de outros agentes; - Atenção voltada para tentar resolver os problemas através das soluções propostas.	Kingdon (2003)
Empreendedor institucional	- Indivíduos, conjuntos de indivíduos ou organizações; - Procuram influenciar o contexto para modificar as instituições existentes ou para substituí-las por novos arranjos institucionais; - Apresentam uma visão sobre a necessidade de mudanças; - Mobilizam pessoas e motivam seus apoiadores.	Hardy e Miguire (2008)
<i>Policy broker</i>	- Indivíduos, conjuntos de indivíduos ou organizações; - Atuação voltada para mediar os conflitos entre as coalizões e/ou dentro das coalizões, buscando soluções que sejam razoáveis e possíveis de serem executada.	Sabatier (1988)
Coalizões de defesa	- Alianças informais entre grupos de indivíduos e de organizações; - Atuação coordenada no subsistema político; - Compartilhamento de um conjunto de crenças e valores entre si e de interesses em comum em relação à política, manifestadas através das ideias.	Sabatier e Weible (2007) Schmidt (2008)
Estratégias adotadas	<i>Displacement, Layering, Drift e Conversion</i>	Mahoney e Thelen (2010)
Comportamento dos agentes e das coalizões	Insurgentes, Simbióticos, Subversivos e Oportunistas	
Análise do discurso: modos de operação da ideologia	- Legitimação (racionalização, universalização e naturalização); - Dissimulação (deslocamento, eufemização e tropo); - Unificação (padronização e simbolização da unidade); - Fragmentação (diferenciação e expurgo do outro); - Reificação (naturalização, eternalização, nominalização e passivização).	Thompson (1995)
Classificação das ideias	- Níveis de ideias (<i>policy solution, programs e philosophies</i>); - Funções do discurso (comunicativa e coordenativa);	Schmidt (2008, 2010)

Fonte: elaborado pelo autor

Por sua vez, conforme se concluíam as etapas anteriores, foi possível identificar as estratégias adotadas pelas coalizões e pelos empreendedores que balizaram a sua atuação e o comportamento por eles adotado. Para tanto, o discurso se revelou fundamental, pois foi possível desprender elementos que apontavam os interesses manifestados pelas coalizões e pelos empreendedores, permitindo categorizar o seu comportamento com base na tipologia apresentada por Mahoney e Thelen (2010).

Por fim, conforme se aprofundava na análise de discurso, foi possível desprender dos dados como a ideologia foi operacionalizada pelos agentes. Para tanto, foram utilizadas como variáveis de análise as cinco categorias de operação da ideologia de Thompson (legitimação,

dissimulação, unificação, fragmentação e reificação) e as estratégias atreladas a cada uma delas. Isso permitiu, por sua vez, identificar padrões que permeavam o discurso das diferentes coalizões e traçar relações entre os seus membros. A partir de então, foi possível identificar as principais ideias propagadas pelo discurso dos agentes envolvidos (tanto das coalizões quanto dos empreendedores), verificar quais aquelas que apresentavam maior poder de união entre os membros da coalizão, bem como as que permeavam com mais força o discurso dos empreendedores, e compreender como o discurso dos empreendedores foi operacionalizado segundo os níveis de ideia (política, programa e filosófica) e as funções do discurso (comunicativa e coordenativa) apresentados por Schmidt (2008, 2010).

Com base no que foi exposto nesta seção e nos objetivos específicos traçados e apresentados na Introdução, a Figura 8 sumariza como se desenvolveu esta pesquisa e os procedimentos adotados em cada etapa. Todo o processo de análise dos dados foi desenvolvido tendo por base a análise de conteúdo (Bardin, 2016; Bauer, 2011) e a análise de discurso crítica (Resende & Ramalho, 2013).

Figura 8. Resumo dos procedimentos a serem adotados na construção da pesquisa

Etapas de execução da pesquisa	Fontes de dados utilizadas	Tipo de análise de dados	Conceitos e/ou modelos teóricos relacionados
Levantamento histórico e contextual da política brasileira de agrotóxicos	- Documentos oficiais - Artigos científicos - Textos na mídia	- Análise de conteúdo (Bardin, 2016; Bauer, 2011)	- Perspectiva temporal dos modelos MIGT (Mahoney & Thelen, 2010) e ACF (Sabatier & Weible, 2007)
Mapeamento dos agentes e identificação das coalizões de defesa	- Discursos de plenário - Documentos oficiais - Notas taquigráficas - Textos na mídia	- Análise de conteúdo (Bardin, 2016; Bauer, 2011) - Análise de discurso crítica (Resende & Ramalho, 2013)	Modelo ACF (Sabatier & Weible, 2007)
Identificação dos empreendedores	- Discursos de plenário - Documentos oficiais - Notas taquigráficas - Textos na mídia	- Análise de conteúdo (Bardin, 2016; Bauer, 2011) - Análise de discurso crítica (Resende & Ramalho, 2013)	- Modelo de Múltiplos Fluxos (Kingdon, 2003) - Conceito de empreendedor institucional (Hardy & Maguire, 2008)
A ideologia e as ideias propagadas pelo discurso e seus reflexos nas instituições	- Discursos de plenário - Notas taquigráficas	- Análise de discurso crítica (Resende & Ramalho, 2013)	- Neoinstitucionalismo Discursivo (Schmidt, 2008, 2010) - Concepção crítica de ideologia (Thompson, 1995)
Identificação das estratégias adotadas pelas coalizões e pelos empreendedores na evolução da política de agrotóxicos	- Discursos de plenário - Documentos oficiais - Notas taquigráficas	- Análise de conteúdo (Bardin, 2016; Bauer, 2011) - Análise de discurso crítica (Resende & Ramalho, 2013)	- Modelo MIGT (Mahoney & Thelen, 2010)

Fonte: elaborado pelo autor

4. CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE OS AGROTÓXICOS

Entendendo-se que o assunto agrotóxico é complexo, faz-se necessário proceder, antes da apresentação do estudo de caso em si, com algumas explicações visando facilitar a compreensão, pelos leitores, sobre a definição desses produtos, sua relevância para a cadeia produtiva agrícola global e, mais específica, brasileira e as principais críticas levantadas quanto ao seu uso. Dessa forma, este capítulo encontra-se assim organizado: primeiro, faz-se uma contextualização sobre o surgimento dos agrotóxicos e das diferentes terminologias utilizadas na literatura para se referir a esse produto. Na sequência, segue-se uma breve análise da indústria de agrotóxicos e do consumo brasileiro ao longo dos últimos anos atrelados à perspectiva de relevância do Brasil dentro da cadeia produtiva agrícola global. A seguir, caracteriza a relação institucional estabelecida entre a ANVISA, o IBAMA e o MAPA que pauta a regulação desses produtos. Por fim, apresentam-se alguns argumentos que encapam as vozes contrárias ao modelo produtivo baseado em agrotóxicos.

4.1. Definição do conceito de agrotóxicos

De forma geral, pode-se definir os agrotóxicos como compostos químicos ou biológicos desenvolvidos para potencializar uma ação biocida contra um ser vivo (seja este um vírus, uma bactéria, uma planta ou um animal). Sua finalidade principal consiste em combater, matar e exterminar pragas agrícolas, apresentando tanto aspectos positivos, por ser atualmente um agente necessário e essencial no moderno processo produtivo agrícola, quanto negativos, ligado aos potenciais riscos que sua aplicação pode causar à saúde humana e ao meio ambiente. Essa dualidade de perspectivas é a base para se compreender o discurso adotado respectivamente pelos que defendem seu uso nas lavouras e por seus críticos (Veiga, 2007).

A origem dos agrotóxicos remonta às primeiras décadas do século XX, quando houve um grande desenvolvimento da indústria química para fins bélicos. Especialmente no período entre as duas guerras mundiais, pesquisas na Europa (em especial na Alemanha, após a ascensão de Hitler ao poder) e nos Estados Unidos voltavam-se para o estudo e a produção de compostos químicos que poderiam ser utilizados como potenciais armas tanto para proteção de tropas contra adversidades naturais dos terrenos de combate quanto para ataque contra inimigos em caso de conflito armado. Passada a guerra, as indústrias produtoras direcionaram o foco desses compostos químicos para a aplicação na agricultura no combate de pragas e para uso na saúde

como ferramenta de combate a vetores causadores de doenças endêmicas (Ballantyne & Marrs, 2004; Paschoal, 1979; Pelaez et al., 2010).

Com o avanço da Revolução Verde nas décadas subsequentes, seu uso no campo ampliou-se consideravelmente, passando a ser um dos pilares da agricultura moderna. No caso brasileiro, esses compostos químicos foram introduzidos em 1943 e passaram a ser mais empregados nas lavouras a partir dos anos 1960 e 1970, quando se estabeleceram as primeiras indústrias no país voltadas para a sua produção a partir de políticas de incentivo de substituição de importações implementadas pelos governos militares e por uma política favorável de crédito de custeio aos agricultores (Paschoal, 1979; Pelaez et al., 2010). Nesse período, surge também uma das primeiras associações voltadas para a defesa dos interesses e fortalecimento da imagem das indústrias de agrotóxicos— a Associação Nacional de Defensivos Agrícolas (ANDEF), atualmente chamada de Associação Nacional de Defesa Vegetal (Franco & Pelaez, 2017).

No que tange a denominação desses produtos, predominava então, no Brasil, o uso do termo “defensivos agrícolas” para se referir aos agrotóxicos, sendo, inclusive, o adotado pela legislação vigente à época. Isso acarretava, em contrapartida, na exclusão de uma gama diversa de agentes químicos que também tinham finalidade de combater pragas (Peres, Moreira, & Dubois, 2003). Outra designação comum à época era a de “praguicidas”, pois, a grosso modo, se tratavam de produtos voltados para matar pragas. A primeira menção ao termo “agrotóxico” é datada do final dos anos 1970, por Paschoal (1979), que, criticando as nomenclaturas então adotadas, sugere que essa palavra apresenta “um sentido geral para incluir todos os produtos químicos usados nos agroecossistemas para combater pragas e doenças. O termo é uma contribuição útil, já que a ciência que estuda esses produtos chama-se toxicologia” (p. 35)

No transcorrer dos anos 1980, grupos ambientalistas e sindicalistas rurais adotaram a nomenclatura sugerida por Paschoal, com o intuito de ressaltar os riscos toxicológicos que representavam para o meio ambiente e para a saúde humana e para denunciar uma valoração positiva que o termo “defensivo agrícola” proporcionava ao não evidenciar a “capacidade desses agentes de destruir a vida animal ou vegetal” (Peres et al., 2003, p. 22). Beneficiando-se de um contexto de crescente importância que a pauta de defesa do meio ambiente adquiriu na agenda internacional no decorrer dos anos 1980 e de crise macroeconômica no país que resultou em menores incentivos do governo para a agricultura, esses grupos opositores conseguiram exercer pressão suficiente sobre a classe política para forçar a alteração da nomenclatura na legislação (Pelaez et al., 2010; Peres et al., 2003).

A primeira menção no aparato institucional brasileiro ao termo “agrotóxico” consta na Constituição Federal de 1988 (CF/88), que menciona, no art. 220, § 4º, que “a propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, **agrotóxicos**, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais [...] e conterà, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso” (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, 2017).

Entretanto, foi apenas com a aprovação e sanção da lei n. 7.802/89 que se estabeleceu uma definição clara sobre o significado legal do termo “agrotóxico”, que, em seu art. 2º, assim define esses produtos:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

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;

b) substâncias e produtos, empregados como desfolhantes, desseccantes, estimuladores e inibidores de crescimento;

II - componentes: os princípios ativos, os produtos técnicos, suas matérias-primas, os ingredientes inertes e aditivos usados na fabricação de agrotóxicos e afins (Lei n. 7.802, 1989)

Dessa forma, segundo a definição adotada no Brasil, o termo “agrotóxico” se aplica para designar uma gama ampla de produtos físico, químico ou biológicos cuja aplicação não se restringe apenas à agricultura. Engloba, além destes, os que são empregados nas pastagens, na preservação de florestas e de ecossistemas e no combate de pragas nocivas nos ambientes urbano, hídrico e industrial (como os inseticidas e demais defensivos de uso doméstico, os quais podem ser designados também como produtos domissanitários). Dessa forma, ao se referir a “agrotóxicos”, o presente estudo considera toda essa gama de produtos, embora os de uso agrícola sejam o foco central de análise por serem os responsáveis pelos principais condicionantes da política e pelas críticas mais acaloradas levantadas contra o seu uso.

A definição apresentada na lei n. 7.802/89 é importante para compreender como esse conceito está institucionalizado no país, contudo, até os dias atuais, não há uma padronização a respeito da nomenclatura desses produtos. Além disso, o termo “agrotóxicos” é alvo de críticas por alguns setores, tendo como um dos argumentos o fato de ser utilizado basicamente apenas no Brasil, enquanto que, na literatura internacional, o mais utilizado é *pesticida* (do inglês *pesticide* e do espanhol *plaguicidas*) (Peres et al., 2003), adotado, inclusive, pela Organização Mundial de Saúde (OMS), que apresenta a seguinte definição em seu *website*:

Pesticides are chemical compounds that are used to kill pests, including insects, rodents, fungi and unwanted plants (weeds). Pesticides are used in public health to kill vectors of disease, such as mosquitoes, and in agriculture, to kill pests that damage crops. By their nature, pesticides are potentially toxic to other organisms, including humans, and need to be used safely and disposed of properly (Organização Mundial de Saúde, 2019).

Os agrotóxicos também podem ser genericamente designados como agroquímicos (que abrange, também, fertilizantes e adubos inorgânicos), biocidas, defensivos agrícolas, defensivos químicos, praguicidas, produtos fito-farmacêuticos ou produtos fitossanitários. Quando focada a sua finalidade de uso em relação ao organismo-alvo, emprega-se também termos herbicida (combate de ervas daninhas), fungicida (combate de fungos), inseticida (combate de insetos), acaricida (combate de ácaros), bactérias (bactericidas), moluscos (moluscicida), dentre outros (Ballantyne & Marrs, 2004; Pelaez et al., 2010; Peres et al., 2003).

Alguns defensores chegam a referi-los como “remédio de planta” para ressaltar que sua finalidade seria a de proteger as plantas das doenças causadas por pragas, vírus e bactérias que podem assolar as plantações. Por sua vez, as vozes mais críticas comumente utilizam a palavra “veneno” para se referir aos agrotóxicos para ressaltar a sua natureza tóxica desses produtos, o fato de terem sido criados para matar pragas e os seus potenciais efeitos negativos para o organismo humano e para o meio ambiente. Essas designações expressam principalmente a forma como trabalhadores rurais e membros da cadeia produtiva e comercial dos agrotóxicos enxergam esses produtos:

O termo ‘remédio’ tem origem no discurso de vendedores e técnicos ligados à indústria, que tratavam os agrotóxicos por ‘remédio de plantas’, quando da implantação deles no mercado brasileiro, por volta da década de 60. Já o termo ‘veneno’ deriva da experiência concreta do trabalhador rural [...] que, desde o início da utilização dos agrotóxicos no meio rural, vem observando, além de seus efeitos previstos – matar pragas –, também seus efeitos nocivos à saúde humana e animal (por exemplo, morte de peixes, roedores, animais domésticos etc.) (Peres et al., 2003, p. 24).

A quantidade de substâncias que são utilizadas como agrotóxicos (ou pesticidas), assim como seus subgrupos químicos e biológicos, são as mais variadas possíveis. Em uma perspectiva legal, a definição sobre esses produtos varia bastante entre os diferentes países, bem como os aspectos administrativos, legais, normativos e preventivos adotados internacionalmente (Ballantyne & Marrs, 2004). Independente da nomenclatura, o objetivo desses produtos permanece sendo o mesmo – tratam-se de substâncias (ou conjunto de substâncias) cujo propósito visa combater e/ou matar formas de vida vegetal e animal que apresentem riscos potenciais à saúde pública e à agricultura. De acordo com sua periculosidade ambiental e toxicidade para a saúde, os agrotóxicos são divididos em quatro classes, que vão

de I (para aqueles considerados extremamente tóxicos e altamente perigosos ao meio ambiente) a IV (produtos pouco tóxicos, com riscos baixos ao meio ambiente), seguindo um padrão internacional de classificação desses produtos (Peres et al., 2003).

4.2. O mercado mundial de agrotóxicos

De forma geral, o mercado mundial de agrotóxicos é bastante concentrado, tanto em termos dos principais tipos de defensivos consumidos quanto das empresas que comercializam esses produtos. Sozinhas, três classes de produtos respondem por aproximadamente 95,00% do consumo mundial de agrotóxicos: os herbicidas (48,00%), os inseticidas (25,00%) e os fungicidas (22,00%) (Pelaez et al., 2010). Por sua vez, o perfil da cadeia produtiva de agrotóxicos é bastante concentrado e oligopolizado, no qual 13 empresas multinacionais são responsáveis por aproximadamente 90,00% das vendas totais, movimentando, em 2014, US\$ 67 bilhões. Destas, seis – Bayer, Basf, Dow, Dupont, Monsanto e Syngenta – respondem por quase 70,00% do comércio mundial desses produtos. Sua vantagem competitiva reside na capacidade de manter elevados e constantes investimentos em pesquisa e desenvolvimento, competindo pelo patenteamento de novos princípios ativos e pela exclusividade de comercialização enquanto vigoram as patentes (Pelaez & Mizukawa, 2017; Pelaez et al., 2016).

Destacam-se, ainda por terem presença em todas as etapas da produção de agrotóxicos, sendo, por isso, denominadas de integradas (Pelaez et al., 2010). Nas últimas duas décadas, a estratégia competitiva dessas empresas passou por uma diversificação que lhes garantiu maior poder dentro da indústria global de agroquímicos. Por um lado, apresentam uma atuação forte no mercado de sementes geneticamente modificadas, que lhes permitiu vender ao agricultor tanto a semente transgênica quanto o agrotóxico específico e necessário que esta necessita para germinar e se desenvolver. Por outro, também adentraram no crescente mercado dos produtos bioquímicos (também chamados de biopesticidas), que movimentam um volume anual de vendas estimado em US\$ 2,4 bilhões, com tendência de crescimento para os próximos anos devido à demanda da sociedade contemporânea por produtos mais saudáveis e livres de agrotóxicos e por regulações cada vez mais rígidas adotadas por vários países em relação ao mercado de pesticidas (Pelaez & Mizukawa, 2017).

Por sua vez, as demais empresas (denominadas especializadas) voltam-se para a disputa da parcela do mercado de agrotóxicos com patentes já vencidas (os produtos equivalentes) e de produtos formulados, no qual prevalece a competição por preços (Pelaez et al., 2016, 2010).

Entre 2000 e 2013, o comércio internacional de agrotóxicos aumentou em torno de 220%, em termos de valor, atrelado principalmente ao crescimento da produção de commodities que demandam uso intenso desses produtos. Nesse período, enquanto que a China tornou-se o maior exportador desses produtos, o Brasil passou a ser o principal importador mundial de agrotóxico, respondendo por cerca de 20% do consumo mundial total e movimentando mais de US\$ 3 bilhões em vendas apenas em 2013 (Bombardi, 2017; Pelaez et al., 2015).

4.3. Consumo de agrotóxico no Brasil: panorama geral

Desde os anos 1970, o Brasil esteve entre os seis maiores mercados consumidores de agrotóxicos do mundo (Pelaez et al., 2010). O avanço da chamada “Revolução Verde” no campo ao longo das últimas décadas, baseado no uso intensivo de tecnologia e de insumos e da monocultura de produtos como o milho, o algodão, a cana-de-açúcar e principalmente a soja, aliado a uma política fiscal favorável às grandes produtoras de insumos e à concessão de crédito aos agricultores consolidou, ao longo das últimas décadas do século XX, um modelo de produção agrícola no Brasil no qual o uso de agrotóxico possui grande importância na cadeia agrícola do país (Franco & Pelaez, 2016).

Nos últimos anos, o Brasil consolidou a sua posição como um dos maiores produtores agropecuários do mundo, sendo atualmente o segundo maior exportador de gêneros agrícolas (Pignati et al., 2017). A lógica de produção está relacionada à inserção brasileira com base em uma dinâmica de economia internacionalizada avessa à produção de alimentos, na qual se especializa no fornecimento de algumas *commodities* agrícolas que tenham alta demanda no mercado externo, que demandam uso intensivo de agrotóxicos e que passam a ocupar uma parcela maior das terras cultiváveis do país em detrimento do cultivo de itens que fazem parte da base alimentar da população, como arroz, feijão, trigo e mandioca (Bombardi, 2017).

Dentre os produtos que compõem a pauta de exportação do país, o grande destaque é a soja, que movimentou, ao longo de 2018, um volume de mais de US\$ 40 bilhões entre a comercialização de grãos e de produtos processados, como o óleo de soja, e respondeu por cerca de 17,00% das exportações, segundo dados do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), atualmente incorporado ao Ministério da Economia. Apenas o comércio de soja bruta (em grãos ou triturada) respondeu por mais de US\$ 33 bilhões e quase 14,00% do total exportado (MDIC, 2019).

Fatores como a condição climática brasileira, o fato de dispor de um grande território tropical e a modernização produtiva que possibilitou à agricultura avançar e ocupar áreas que, no passado, eram consideradas pouco atrativas para a plantação – como as regiões do cerrado, no Centro-Oeste, e do semiárido nordestino – permitiram ao Brasil aumentar a sua produtividade por hectare e se firmar como um grande produtor de alimentos, possibilitando colher mais de uma safra anual de diversos gêneros agrícolas (Pignati et al., 2017). Entretanto, esses mesmos fatores climáticos e territoriais também implicam ao agricultor a necessidade de lidar constantemente com diversos tipos de pragas no campo que, se não combatidas e/ou controladas, podem resultar em sérios prejuízos nas lavouras e comprometer a produtividade do campo (Veiga, 2007). Atualmente, o país apresenta, em média, o uso de 8,33 quilos de agrotóxicos por hectare² (kg/ha), valor que varia bastante entre os diferentes estados da federação (Bombardi, 2017).

Outro fator relacionado ao aumento do uso de agrotóxicos no campo consiste no avanço do uso das sementes transgênicas a partir do final dos anos 1990. A alteração genética do DNA dessas sementes permitiu torná-las resistentes à aplicação de determinados herbicidas e inseticidas e ao ataque de pragas, entretanto resultaram, como uma das consequências, o aumento do consumo de agrotóxicos (Pignati et al., 2017).

Em dossiê publicado em 2015, pesquisadores vinculados à Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO) apontam que, ao longo da década de 2000, houve aumento no consumo médio de agrotóxicos por hectare de área plantada. De uma média de 10,5 litros por hectare (l/ha), em 2002, o valor passou para 12 l/ha no ano de 2011, um crescimento de 14,28%. Os cultivos de soja, de milho, de cana-de-açúcar e de algodão são apontados como os responsáveis pela maior parte do consumo total do período. Dentre os fatores apontados como motivadores dessa elevação no consumo médio, destacam-se:

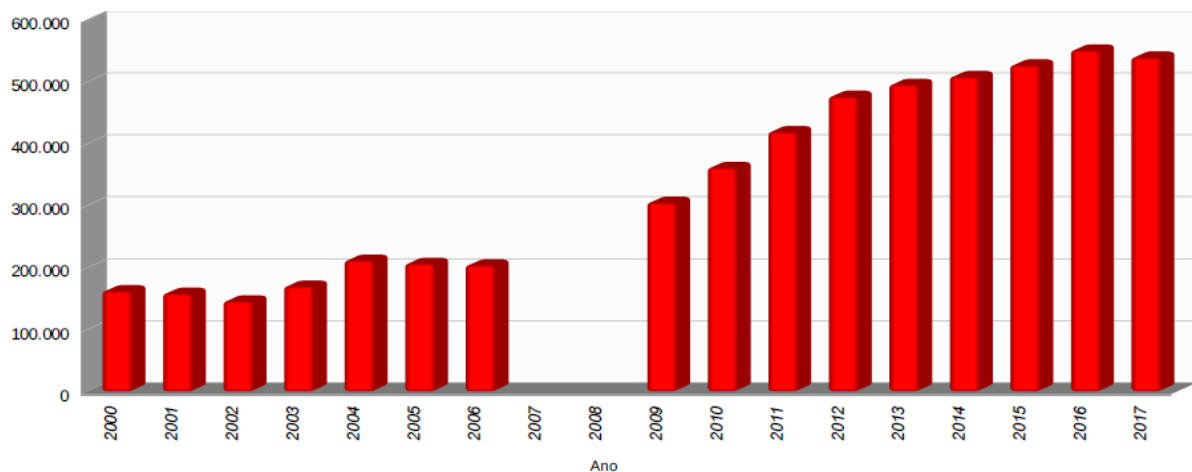
[...] a expansão do plantio da soja transgênica, que amplia o consumo de glifosato, a crescente resistência das ervas “daninhas”, dos fungos e dos insetos demandando maior consumo de agrotóxicos e/ou o aumento de doenças nas lavouras, como a ferrugem asiática na soja, o que aumenta o consumo de fungicidas. Importante estímulo ao consumo advém da diminuição dos preços e da absurda isenção de impostos dos agrotóxicos, fazendo com que os agricultores utilizem maior quantidade por hectare (Carneiro, Augusto, Rigotto, Friedrich, & Búrigo, 2015).

² É válido fazer uma ressalva: não há uma padronização na literatura técnico-científica quanto à unidade de medida, sendo utilizadas tanto o quilograma quanto o litro para se determinar os cálculos de consumo de agrotóxico. Dessa forma, no transcorrer do capítulo, ambas as unidades serão utilizadas e parte das informações se referirão a quilograma por hectare e parte, a litro por hectare, de acordo com os dados sinalizados na bibliografia referenciada.

Pignati et al (2017), partindo-se da análise de dados para 21 cultivos agrícolas e disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apontam que, no ano de 2015, os cultivos da soja, do milho e da cana-de-açúcar representaram 76,00% do total de área cultivável no país e responsáveis por 82,00% do consumo total de agrotóxicos (apenas a soja respondeu por 63,00% do total), enquanto que o cultivo do fumo foi o que apresentou maior média de consumo, com o uso de 60 l/ha, seguido do algodão (28,6 l/ha), de produtos cítricos (23 l/ha), do tomate (20 l/ha) e da soja (17/7 l/ha). Ao todo, os autores apontam que quase 900 milhões de litros de agrotóxicos foram aplicados na lavoura apenas no ano de 2015, sendo os estados de Mato Grosso, do Paraná e do Rio Grande do Sul os que lideraram nesse consumo, respondendo por aproximadamente 53,00% do total (Pignati et al., 2017).

Anualmente, o IBAMA publica relatórios referentes à comercialização de agrotóxicos no Brasil, com base em dados repassados pelas empresas que comercializam esses produtos. As informações mais recentes, referentes ao ano de 2017, indicam que quase 540 mil toneladas de agrotóxicos foram comercializadas no país, a grande maioria (85,56%) nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Separando por classe de produtos, tem-se os herbicidas (58,45%), os fungicidas (12,06%) e os inseticidas (10,10%) como os principais tipos de agrotóxicos consumidos no país. Desse total, 32,00% referem-se apenas ao composto químico glifosato, principal herbicida utilizado na lavoura de soja. O volume comercializado em 2017 representou uma queda de 0,35% em relação a 2016, contudo, ao menos desde 2009, a trajetória se apresentou em ascendência constante. Se tomar como base o ano 2000, houve um crescimento de mais de 330% no comércio de agrotóxicos no país (IBAMA, 2018b), conforme sinalizado pela Figura 9, extraída do boletim de 2017 do IBAMA.

Figura 9. Consumo de agrotóxicos e afins – período de 2000 a 2017



Fonte: IBAMA, 2018b

Nota: Os dados referentes aos anos de 2007 e 2008 não foram sistematizados pelo IBAMA.

4.4. A relação tripartite e os limites à ação dos órgãos reguladores

No Brasil, três órgãos têm responsabilidade conjunta para concederem a autorização de registro de agrotóxicos: o MAPA, o IBAMA e a ANVISA. Essa avaliação é feita com base em uma série de itens apresentados pelas empresas produtoras para atestar a composição física, química e/ou biológica dos mesmos, incluindo extensos dossiês toxicológicos e ecotoxicológicos e comprovações de eficiência de ação. Esses documentos incluem, dentre outros aspectos, “testes de toxicidade aguda, crônica, de metabolismo animal, vias de biodegradação, tipos de resíduos gerados, persistência no meio ambiente, mobilidade no solo, toxicidade para organismos do solo e aquáticos” para ser possível proceder com a avaliação do grau de periculosidade que possam causar ao homem, aos demais seres vivos e ao meio ambiente (Grisolia, 2005, p. 55).

Até os anos 1970, o registro de agrotóxicos era de responsabilidade apenas do Ministério da Agricultura, o qual historicamente procurou incentivar o aumento da produtividade agrícola. A inclusão dos órgãos da saúde e do meio ambiente em condição equânime à pasta da agricultura nesse processo reflete tanto a maior conscientização que o tema dos agrotóxicos adquiriu na sociedade, preocupada com os impactos ambientais e toxicológicos gerados por estes produtos, quanto uma resposta da União às legislações estaduais aprovadas no decorrer dos anos 1980, algumas das quais prevendo uma necessária avaliação prévia dos efeitos causados pelos agrotóxicos na saúde e no meio ambiente para conceder autorização para o uso e comércio dos agrotóxicos (Pelaez, Silva, & Araújo, 2013).

Com base nesses preceitos, a Lei dos Agrotóxicos estabeleceu aos órgãos federais responsáveis pelas áreas de agricultura, meio ambiente e saúde a responsabilidade por conceder os registros que permitem a produção, comercialização e uso de agrotóxicos no território nacional (Lei n. 7.802, 1989). Desde que se instituiu essa relação, ficou a cargo do MAPA proceder com a avaliação no que tange o seu desempenho e eficiência agrônômica. Por sua vez, com a criação do Ministério do Meio Ambiente (MMA), em 1992 (e a consequente vinculação do IBAMA a este), e da ANVISA, vinculada ao Ministério da Saúde (MS), em 1999, esses órgãos ficaram responsáveis por avaliar os produtos respectivamente no que tange os seus efeitos ao meio ambiente e a sua toxicologia e os impactos à saúde humana.

A partir dos pareceres dos três órgãos, o registro é concedido, cabendo ao MAPA proceder com essa etapa final do processo. Caso um destes seja no sentido contrário à aprovação, o registro do produto não é autorizado, ficando proibida a sua comercialização

(Pelaez et al., 2013). Assim, configurou-se a relação tripartite em vigor, representando um avanço importante em termos de avaliação dos impactos dos agrotóxicos, pois:

[...] denota o reconhecimento legal de que as características agronômicas do produto avaliado, as avaliações toxicológicas e as de efeitos ao meio ambiente encontram-se estritamente ligadas. Ademais, esse tipo de gestão compartilhada poderia proporcionar a redução dos riscos de captura, em contrapartida à centralização da regulação em uma única agência, em especial do Ministério da Agricultura. Isso, no entanto, acabou por reforçar a polarização entre os entes governamentais (Franco, 2014).

Não se pode dizer que essa relação tenha sido conduzida de forma harmoniosa pelo Executivo ao longo do tempo, sendo alvo de constantes críticas por parte principalmente dos setores produtivos. Um dos motivos principais consiste na demora nos processo de avaliação dos produtos, em decorrência da complexidade e do elevado número de testes necessários. Alinhado a um volume alto de registros apresentados pelas empresas e a uma carência de infraestrutura física e humana que permita a esses órgãos satisfazerem a demanda dentro do prazo legal previsto para avaliação (até 120 dias), esse quadro resultou na formação de imensas filas para análise (Franco & Pelaez, 2016; Pelaez et al., 2010).

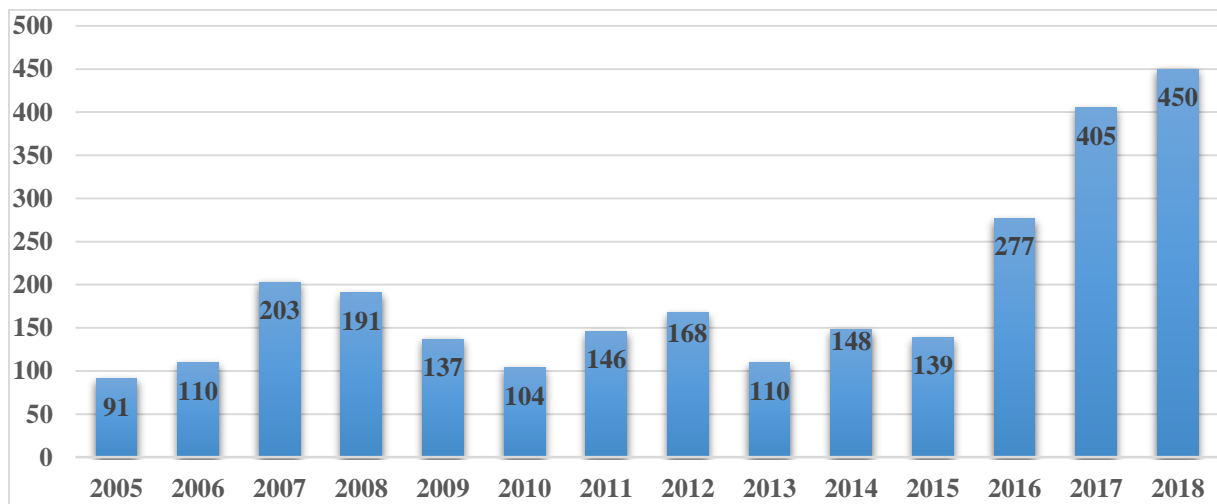
Em estudo comparando as realidades de Estados Unidos e Brasil (os dois maiores mercados consumidores de agrotóxicos do mundo), Pelaez, Silva e Araújo (2013) apontam as falhas na implementação da regulação social preconizados pela Lei n. 7.802/89. Dentre os pontos ressaltados, indicam que, enquanto que a *Environmental Protection Agency*, agência norte-americana responsável, dentre outras questões, pela avaliação de agrotóxicos e concessão de registros, dispunha de 850 técnicos dedicados exclusivamente ao processo regulatório desses produtos, no Brasil, somado os três órgãos responsáveis, o número não chegaria a 50. Além disso, as taxas cobradas nos Estados Unidos para que um novo ingrediente ativo seja avaliado pela autoridade competente e para a renovação de registros concedidos (que deve ser feita a cada 15 anos) são consideravelmente mais altas que as brasileiras, cabendo às empresas, ainda, o ônus de apresentarem provas que atentem que os produtos continuam atendendo às especificações técnicas e parâmetros de toxicidade. Enquanto isso, no Brasil, essa responsabilidade recai sobre os próprios órgãos reguladores e os registros são concedidos por prazo indeterminado – apenas se houver indícios de que o produto tenha potencial para causar danos ambientais ou toxicológicos é que os órgãos responsáveis podem abrir processo de reavaliação (Pelaez et al., 2013).

Além disso, os três órgãos não estão plenamente isentos da interferência de agentes cujos interesses voltam-se para atender prioritariamente demandas conforme seja do interesse da agenda política, bem como à ação do *lobby* das entidades setoriais junto aos poderes

Executivo e Legislativo cobrando maior agilidade nos procedimentos de avaliação. O IBAMA e principalmente a ANVISA são os alvos principais das insatisfações manifestadas pelo setor produtivo e por parlamentares ligados à bancada ruralista, uma vez que lidam com as avaliações mais complexas e que demandam mais tempo de serem concluídas – e conseqüentemente são as que tendem a atrasar mais na liberação do parecer (Franco & Pelaez, 2016).

Contudo, ao longo dos últimos anos, algumas mudanças foram introduzidas na legislação visando conferir maior agilidade no processo de liberação de registros, introduzindo mecanismos como a avaliação por equivalência para aqueles agrotóxicos que possuem composição química similar a outros já autorizados para uso no Brasil, simplificando os procedimentos de registro (Decreto n. 4.074, 2002; Decreto n. 5.549, 2005). Embora permaneçam as queixas do setor produtivo em relação à demora dos órgãos reguladores em aprovar os registros dos produtos, nos últimos anos, com o governo de Michel Temer, o volume anual de registros concedidos aumentou significativamente em comparação com os anos anteriores –no período entre 2016 e 2018, o total de registros concedidos é similar ao total englobado pelos oito anos anteriores (MAPA, 2019), conforme apontado pela Figura 10.

Figura 10. Total de agrotóxicos registrados anualmente – 2005 a 2018



Fonte: MAPA, 2019

4.5. Agrotóxicos, alimentos e saúde humana: críticas ao atual modelo produtivo

Quando o assunto é agrotóxico, um aspecto que movimenta os debates consiste na qualidade do alimento consumido pela população, aspecto avaliado pela ANVISA, desde 2001, através do Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos (PARA). Desenvolvido com apoio de órgãos estaduais e municipais de vigilância sanitária e de

laboratórios estaduais, o relatório mais recente (referente ao triênio 2013 -2015) apontou um nível de segurança alimentar tido como aceitável em termos de riscos agudos de intoxicação e de exposição aos resíduos (ANVISA, 2016).

Contudo, essa pesquisa possui algumas limitações, como, por exemplo, não conseguir detectar a presença de dois dos agrotóxicos mais consumidos no país – o glifosato e o 2,4-D, os quais foram apontados recentemente como possíveis agentes carcinógenos por órgãos internacionais ligados à pesquisa do câncer (V. Almeida et al., 2017). Além disso, deve-se ressaltar que mais da metade das amostras (58,00%) possuíam algum tipo de resíduo de agrotóxicos, das quais 27,30% apontavam para a presença de resíduos de três ou mais agrotóxicos, aspecto que ainda é alvo de pesquisas para saber se o risco de consumo desses alimentos não seria potencializado devido a essa exposição simultânea (ANVISA, 2016).

Críticos apontam, também, que, embora o PARA sirva como uma importante referência, ainda persistem incertezas científicas na literatura acerca da definição dos valores dos limites máximos de resíduos (LMR) utilizados para se avaliar as amostras e, portanto, essas informações podem não refletir adequadamente a dimensão dos que os agrotóxicos podem representar à saúde da população (Carneiro et al., 2015). Por fim, entidades que lutam pela redução do consumo de agrotóxicos no país, como a ABRASCO, denunciam uma possível manipulação dos resultados apontados neste último relatório da ANVISA, em decorrência de mudanças implementadas no PARA que resultaram em modificações na apresentação dos resultados em comparação com anos anteriores (Friedrich, Souza, & Carneiro, 2018).

Ainda em relação aos LMR, defensores da redução do uso de agrotóxico alegam que os valores de referência adotados pelo Brasil são mais elevados quando comparado a outros países. Bombardi (2017) aponta que os LMR adotados para alguns dos principais agrotóxicos consumidos no país, quando comparado com o valor máximo tolerado na União Europeia (UE), chega a ser de 200 vezes maior, no caso do herbicida glifosato (defensivo mais consumido no país e usado em várias culturas, principalmente na de soja) e de até 400 vezes maior, no caso do inseticida / acaricida Malationa, usado no cultivo de feijão. Se utilizado como referência os LMR na água potável consumida pela população, a discrepância nos valores tolerados é ainda maior – o Brasil permite uma concentração 5000 vezes maior de resíduo de glifosato na água se comparado à EU (Bombardi, 2017).

Além disso, outro dado preocupante refere-se ao fato de que alguns agrotóxicos bastante consumidos no Brasil são proibidos para venda em países da UE, bem como de nações como Estados Unidos, Canadá, Austrália e Japão. Carneiro et al. (2015) destacam que, dos 50

princípios ativos de agrotóxicos mais comercializados no país, 22 são proibidos na UE. Dentre esses produtos, destaque para aqueles com ingredientes ativos como o Acefato (inseticida / acaricida usado principalmente na soja), a Atrazina (herbicida usado em várias culturas) e o Carbofurano (inseticida / acaricida), que são proibidos na UE desde 2003, mas que permanecem sendo utilizados em larga escala no Brasil. Além disso, entre os anos de 2015 e 2017, aumentou a diferença no número de agrotóxicos autorizados para uso no Brasil em culturas como o café, a cana-de-açúcar, os produtos cítricos, o milho e a soja que se encontram proibidos na UE, acompanhando uma tendência também de crescimento no número de agrotóxicos autorizados pelo país para uso nessas culturas (Bombardi, 2017).

Dentre as consequências para o meio ambiente, a problemática do agrotóxico está associada à contaminação da água de lençóis freáticos, de rios e mesmo da chuva, bem como do solo. Além disso, sua aplicação incorreta e de forma excessiva pode causar impactos nos ecossistemas vivos, em especial na flora e na fauna, contribuindo para a diminuição da biodiversidade. Em especial, há críticas sobre os efeitos causados pela pulverização aérea de agrotóxicos, pois a ação do vento pode contribuir para espalhar as partículas por vastas regiões, chegando, inclusive, ao meio urbano. Por fim, os agrotóxicos também são associados ao surgimento de diversas doenças e disfunções no organismo, já tendo sido detectados, inclusive, em amostras de leite materno humano, bem como são apontados como agentes capazes de provocar mutação gênica àqueles expostos a sua ação (Carneiro et al., 2015; Grisolia, 2005).

A toxicidade de um agrotóxico considera apenas os seus efeitos agudos no organismo (i.e., aqueles causados imediatamente após a exposição a esses produtos), entretanto pouco reflete sobre os efeitos crônicos que podem desencadear no longo prazo. Embora muitos sejam classificados como pouco ou medianamente tóxicos, os efeitos para a saúde humana podem se manifestar meses, anos ou décadas depois da exposição, estando associados como possível fator responsável por diversos tipos de cânceres, por distúrbios endócrinos, neurológicos e mentais, além de má-formação fetal e/ou disfunções no sistema reprodutor (Carneiro et al., 2015).

Além disso, com o passar do tempo, os organismos que são alvo da ação dos agrotóxicos vão adquirindo resistência genética. Como resultado, esses produtos vão perdendo a eficácia e demandando a aplicação de uma quantidade maior de insumos ou o emprego de novos produtos para tentar combater as pragas (Grisolia, 2005). Por fim, o contrabando de agrotóxicos é outro problema que gera riscos à população, pois implica no uso de compostos não permitidos no Brasil e cujos riscos toxicológicos não são analisados pelas autoridades que regulamentam esses produtos no país. Dado que, para algumas culturas, há limitações na quantidade de registros de

agrotóxicos autorizados para uso nas lavouras (ou mesmo não há agrotóxicos permitidos), esse fato sinaliza uma falta de controle, por parte das autoridades, na condução das políticas públicas relacionadas a esses produtos (Rigotto et al., 2012; Rigotto, Vasconcelos, & Rocha, 2014).

4.6. Considerações finais do capítulo

A partir das informações analisadas neste capítulo, percebe-se que a questão dos agrotóxicos é complexa, envolvendo diferentes interesses em jogo, a começar pela própria terminologia adequada para se referir a esses produtos. Por um lado, trata-se de um produto tido como essencial na agricultura moderna, que permite ao Brasil dispor de um protagonismo na produção agrícola global, a qual se reflete na sua balança comercial com o exterior. Além disso, movimenta uma cadeia produtiva de mais de US\$ 3 bilhões apenas no país, um dos maiores mercados consumidores de agrotóxicos do mundo.

Entretanto, são crescentes as vozes na sociedade civil e científica que se manifestam contra o consumo desses produtos. Apontando os riscos envolvidos para a saúde humana e para o meio ambiente que esses produtos acarretam, esses setores defendem a necessidade de se buscar meios alternativos para garantir a qualidade dos alimentos consumidos pela população e mudanças no modelo produtivo agrícola, tendo em vista que os agrotóxicos estão associados à manifestação de doenças como o câncer e à contaminação dos solos e dos recursos hídricos.

Equilibrando-se entre esses grupos, o Estado brasileiro implementou um aparato institucional cujo alicerce principal é a Lei n. 7.802/89, também conhecida como Lei dos Agrotóxicos, para instituir uma política pública que condiciona o tema dos agrotóxicos e que tem na relação tripartite entre ANVISA, IBAMA e MAPA um dos seus pilares básicos de funcionamento. Cabe, assim, compreender como se constituiu essa política e o seu comportamento ao longo das últimas décadas e quais são os diferentes instrumentos institucionais que a condicionam, assunto abordado no capítulo a seguir.

5. ESTUDO DE CASO: A POLÍTICA BRASILEIRA DE AGROTÓXICOS

O objetivo deste capítulo consiste em apresentar o estudo de caso realizado – no caso, a política brasileira de agrotóxicos – contextualizando seu processo de formulação e as principais mudanças institucionais que ocorreram desde a promulgação da Lei dos Agrotóxicos, em 1989. Além disso, apresenta o atual contexto que condiciona os debates em torno desta política, com destaque para dois projetos de lei de perfis bastante distintos que provocaram muitos e acalorados debates no âmbito do Congresso Nacional e que demonstram a existência de posicionamentos e de ideias divergentes a respeito de como esta política deve ser estruturada. Para começar, cabe fazer uma breve contextualização sobre a política ambiental brasileira para compreender como a questão dos agrotóxicos se comportou no transcorrer das últimas décadas.

5.1. A política ambiental no Brasil

A política ambiental caracteriza-se pelos avanços institucionais serem resultante principalmente de respostas governamentais às pressões da sociedade e da comunidade global, por respostas às consequências ambientais geradas pelo modelo de produção e consumo do capitalismo contemporâneo (Steiner, 2011; Tridapalli, Borinelli, Campos, & De Castro, 2012).

Ao apresentarem “uma preocupação explícita quanto à proteção, à conservação e ao uso dos recursos naturais e do meio ambiente”, o conjunto das políticas ambientais servem como instrumentos que o Estado dispõe para intervir no manejo dos recursos e da qualidade do meio ambiente (Tridapalli et al., 2012, p. 81). O Estado, assim, possui uma participação fundamental no processo de regulação ambiental, valendo-se de um conjunto de instrumentos legais e institucionais que combinam ações de comando e controle para garantir o cumprimento das políticas neste campo. Quando a sociedade civil não se apresenta como uma força ativa nas ações ambientais, outras forças de interesses passam a exercer maior influência sobre os rumos das políticas, moldando-a a seus interesses (Tridapalli et al., 2012).

Analisando a evolução da política ambiental brasileira, Neves (2016) aponta que ela pode ser dividida em cinco fases distinta, representadas na Figura 11: 1) a “pré-história” da política ambiental brasileira; 2) a abordagem setorial de proteção do meio ambiente; 3) a estruturação da matriz institucional de defesa do meio ambiente; 4) o aperfeiçoamento e pendências do arcabouço institucional; e 5) as ameaças à matriz institucional.

Figura 11. A evolução da política ambiental brasileira

Fase	Período	Característica
“Pré-história” da política ambiental brasileira	Fim do século XIX – década de 1960	Criação das primeiras regulações de proteção do meio ambiente
Abordagem setorial de proteção do meio ambiente	Fim dos anos 1960 – início dos anos 1980	Início do estabelecimento das estruturas institucional de meio ambiente no país
Estruturação da matriz institucional do meio ambiente	Década de 1980	Institucionalização da política ambiental brasileira e da matriz de defesa do meio ambiente, consolidada com a criação do IBAMA.
Aperfeiçoamento e pendências do arcabouço institucional	Décadas de 1990 e 2000	Aperfeiçoamento da matriz com a criação do Ministério do Meio Ambiente e maior articulação do Estado com setores privados e com a sociedade civil para atuar nos assuntos ambientais
Ameaças à matriz institucional	Fim dos anos 2000 – presente momento	Inflexão na política ambiental com o enfraquecimento da matriz institucional e retrocessos na agenda socioambiental

Fonte: elaborado pelo autor com base em Neves (2016)

A primeira fase começa no final do século XIX e avança até os anos 1960, marcada pelas primeiras regulações de proteção dos recursos naturais e sanitária. Na sequência, na fase de abordagem setorial (final da década de 1960 a princípios dos anos 1980), houve maior influência dos debates internacionais acerca do modelo de crescimento econômico vigente e dos impactos gerados sobre os recursos naturais (Neves, 2016), bem como começou a se estabelecer uma estrutura institucional de meio ambiente no país (Tridapalli et al., 2012).

Contudo, as principais mudanças que permitiram a institucionalização da política ambiental no Brasil transcorreram na terceira fase, que remete aos anos 1980. Enquanto que, no contexto internacional, consolida-se o uso do termo desenvolvimento sustentável para estabelecer a necessidade de uma relação construtiva entre o desenvolvimento socioeconômico e a proteção do meio ambiente, a nível nacional, o país viu-se pressionado por crescentes pressões de setores da sociedade cobrando respostas aos problemas ambientais desencadeados pelo modelo de desenvolvimento adotado. Nessa fase, estrutura-se a matriz institucional de defesa do meio ambiente, consolidada com a incorporação de uma série de inovações relativas ao tema na Constituição de 1988 e com a criação do IBAMA, em 1989 (Neves, 2016).

Por sua vez, os anos 1990 e 2000 compreendem a quarta fase, marcada pelo aperfeiçoamento da matriz institucional ambiental a partir da criação do MMA e do fortalecimento institucional dos estados e municípios para atuarem nas questões de meio ambiente. Contudo, a adoção de um modelo neoliberal pró-mercado e a imposição de ajuste fiscal no final dos anos 1990 resultou em restrições orçamentárias às agências ambientais. Esse cenário estimulou a articulação do Estado com os setores privados e com a sociedade civil para

atuar nos assuntos ambientais ao mesmo tempo em que viu questionadas sua legitimidade e capacidade de resolução dos conflitos na área (Neves, 2016).

Por fim, a quinta e última fase engloba a presente década. Apontando como um momento de ponto de inflexão na política ambiental, Neves (2016) define esse período como sendo marcado pelo enfraquecimento da matriz institucional e por retrocessos na agenda socioambiental ao passo que, no Congresso Nacional, avançou a defesa de interesses voltados ao dismantelamento do arcabouço institucional para a proteção ambiental.

A análise do panorama da política ambiental, no Brasil, permite concluir que, a partir do fim dos anos 1960, após ganhar força na agenda internacional e decorrente de pressões internas da sociedade, a proteção do meio ambiente passou a ter mais destaque no país. Em especial, a partir dos anos 1980, vê-se a estruturação de um arcabouço institucional que, consolidado entre os anos 1990 e 2000, promoveu um sistema de crescente rigor em termos de controle atrelado à participação mais ativa de diferentes setores da sociedade civil. Contudo, o cenário de restrições fiscais limitou a ação das agências fiscalizadoras, ao passo que a pauta ambiental perdeu força na agenda política atual, sendo a presente década marcada por movimentos de flexibilização das normas vigentes (Neves, 2016).

Embora a questão da política brasileira de agrotóxicos não faça parte exclusivamente da pauta da agenda ambiental, o seu desenvolvimento institucional sofreu, em partes, influência de acontecimentos que permearam a estruturação da política ambiental do país. As fases descritas por Neves (2016) servem, com alguns ajustes, para descrever a evolução e os rumos gerais do aparato institucional brasileiro sobre agrotóxicos ao longo das últimas décadas, descritos nos tópicos a seguir.

5.2. Primórdios da política de agrotóxicos: os debates a nível estadual e a elaboração da Lei dos Agrotóxicos

Até os anos 1980, não existia, no Brasil, uma legislação específica que regulamentasse, a nível federal, a questão dos agrotóxicos. As bases legais existentes restringiam-se ao Decreto n. 24.114, de 1934, o qual não abordava aspectos como a toxicidade desses produtos. Tratava-se de uma legislação ultrapassada, por ser anterior à difusão dos produtos químicos organossintéticos que passaram a dominar a indústria a partir do fim da Segunda Guerra Mundial. Em complemento a este, algumas poucas e conflitantes portarias que os Ministérios da Saúde e da Agricultura criaram a partir dos anos 1960 para lidar com esse assunto

compunham o aparato legal vigente até então e a legislação sanitária não tratava diretamente a respeito de agrotóxicos (Ferrari, 1985; Franco & Pelaez, 2017; Pelaez et al., 2015).

Conforme mencionado anteriormente, o contexto que marcou os anos 1970 e 1980 foi marcado por maior conscientização da sociedade a respeito da preservação do meio ambiente, resultando em crescentes pressões internas e externas para a adoção de um aparato institucional mais rígido em relação à preservação ambiental (Neves, 2016). Além disso, a indústria mundial de defensivos agrícolas começava a enfrentar resistências nos países desenvolvidos (principalmente na Europa), os quais introduziam mecanismos de maior controle e uma regulação mais rigorosa para esses produtos, impulsionando as indústrias a buscarem novos mercados nos quais a legislação fosse mais branda e que apresentavam perspectivas promissoras de consumo – como o Brasil à época, por exemplo (Pelaez et al., 2013).

Esse panorama refletiu-se diretamente na questão dos agrotóxicos no Brasil, pois, em contraposição aos setores que produziam e comercializavam esses produtos, grupos ambientalistas e de trabalhadores rurais aliados a setores da comunidade científica começaram a denunciar os efeitos que causavam para a saúde humana e para o meio ambiente, cobrando a adoção de uma legislação mais rígida. Em particular, o foco de atuação desses grupos foi direcionado inicialmente sobre os governos estaduais, cobrando dos estados uma postura mais assertiva de controle sobre o comércio de agrotóxicos. Além disso, procuraram mobilizar, através da mídia, a opinião pública dos setores urbanos da sociedade, com o argumento de que o produto produzido no campo era consumido principalmente nas cidades e, portanto, todos estavam suscetíveis ao risco de intoxicação por agrotóxicos (Franco & Pelaez, 2017).

Franco e Pelaez (2017) destacam que esses movimentos críticos à indústria de agrotóxicos eram particularmente intensos no Rio Grande do Sul. Um fato que catalisou os debates e que se apresentou como uma janela de oportunidade foi a contaminação, em maio de 1982, da bacia hidrográfica do Lago Guaíba, em Porto Alegre, por produtos organoclorados utilizados como inseticidas pelos produtores agrícolas da região. Esse acontecimento mobilizou vários setores da sociedade gaúcha que resultaram na introdução de uma legislação mais rígida em relação aos agrotóxicos – a Lei Estadual n. 7.747/82 (conhecida como Lei Gaúcha dos Agrotóxicos), pioneira no Brasil em âmbito estadual. Representando uma vitória para os movimentos ambientalistas, essa lei introduziu avanços expressivos (e, até então, inéditos) acerca dos mecanismos de controle para o comércio e o uso desses produtos, inclusive em designá-los como agrotóxicos (Ferrari, 1985; Franco & Pelaez, 2017).

Entretanto, as entidades de classe da indústria de agrotóxicos (sob liderança da ANDEF), vendo que essa lei seria prejudicial aos seus negócios, procurou se movimentar rapidamente para tentar revogá-la, judicializando a questão. Além disso, intensificou o seu *lobby* junto aos demais setores políticos brasileiros para tentar impedir que o pioneirismo legislativo gaúcho fosse seguido por outros estados, entretanto sem muitos êxitos: nos anos subsequentes, legislações inspiradas na Lei Gaúcha de Agrotóxicos foram criadas em outros estados brasileiros (Ferrari, 1985; Franco & Pelaez, 2017).

Percebe-se, assim, que o movimento político para maior controle sobre a comercialização de agrotóxicos no país iniciou-se a nível estadual, aproveitando brechas institucionais que permitiram aos estados introduzir uma legislação própria sobre o assunto. Como reação, a ANDEF e outras entidades ligadas à indústria química adaptaram a sua estratégia, passando a defender mudanças no aparato legislativo federal. Em específico, advogavam por uma nova legislação em substituição ao Decreto n. 24.114/34 que centralizasse na União os poderes de controle sobre a questão dos agrotóxicos (Franco & Pelaez, 2016, 2017).

Por fim, o Brasil vivenciava um momento político de profundas mudanças com o processo de transição do regime militar para a redemocratização. A Assembleia Nacional Constituinte eleita em 1986 foi palco de mobilizações que resultaram na elaboração de uma nova Carta Magna que refletisse uma maior preocupação com o tema do meio ambiente e de preservação ambiental. Foi esse contexto complexo que marcou o panorama no qual a nova legislação de agrotóxicos foi elaborada (Pelaez et al., 2013).

4.3.1. A repercussão das leis estaduais: a construção de uma legislação federal sobre agrotóxico

A movimentação desencadeada pelos estados aliadas a pressões das entidades ligadas à indústria agroquímica estimulou a ação da União para atualizar a legislação vigente sobre agrotóxicos. Em especial, havia a compreensão de que essa era uma questão de alçada federal, a quem caberia estabelecer critérios para a comercialização desses produtos. Ainda durante o governo do General Figueiredo, em 1984, tentou-se aprovar uma proposta de mudança, porém, embora já houvesse consenso quanto à necessidade de se aprovar uma nova lei em substituição ao Decreto de 1934, essa iniciativa não teve êxito (Franco & Pelaez, 2017).

Com a transição do governo militar para um novo governo civil, em 1985, e o estabelecimento da Assembleia Nacional Constituinte, em 1986, o ambiente político estava mais favorável a apreciação de temas que proporcionassem maior regulação social, em especial

voltados para assuntos de proteção ambiental e direito do consumidor. Isso proporcionava maior segurança jurídica para que uma nova legislação sobre agrotóxicos fosse discutida e aprovada e o assunto voltou a ser discutido tanto dentro do Parlamento quanto no poder Executivo (Franco & Pelaez, 2016, 2017), como evidenciado pelos discursos a seguir:

“Agora, numa medida corajosa e de há muito esperada, o Presidente José Sarney assinou decreto criando uma comissão especial para propor a reformulação da legislação sobre a fiscalização da produção, exportação, importação e utilização de agrotóxicos, biocidas e seus componentes, legislação totalmente defasada, já que foi feita em 1934, quando ainda era outra a realidade do setor. Esta mudança foi tentada várias vezes no passado, mas tornou-se inviável diante das pressões sobre o Governo, em especial por parte das empresas multinacionais. Com a criação da comissão, o Presidente Sarney quer promover um amplo estudo sobre a questão dos agrotóxicos, em seus mais diferentes ângulos (Deputado T. Alves, PMDB, 1985, em discurso no plenário da Câmara dos Deputados).

“Impõe-se uma lei federal que confira à União o controle da fabricação e da importação desses produtos e permita aos Estados legislarem quanto ao seu uso [...] Todavia, o projeto de lei enviado pelo Governo anterior ao Congresso não alcançava tais objetivos. Era um projeto aplaudido pelas multinacionais do ramo e vaiado pela agronomia nacional, pelos sanitaristas, pelos ecologista! Tinha mais a intenção de proteger os produtos do alcance das leis estaduais do que sinceramente impor um controle em favor da saúde pública” (Deputado J. Gilberto, PMDB, 1985, em discurso no plenário da Câmara dos Deputados).

Um novo anteprojeto de lei foi elaborado pelo Executivo no início de 1986, porém ficou parado até outubro de 1988, quando as repercussões do assassinato do ambientalista e líder seringueiro Chico Mendes e as cobranças nacionais e internacionais por resposta a esse crime pressionavam o governo para que tomasse uma ação em relação à preservação ambiental. Nascia, assim, o Programa Nossa Natureza, um compilado de propostas políticas voltadas para o meio ambiente, no meio do qual foi incluído a proposta de legislação sobre os agrotóxicos como prioridade nacional (Franco & Pelaez, 2016, 2017).

Assim como a contaminação do Rio Guaíba operou como um ‘pequeno empurrão’ para a construção da Lei gaúcha de agrotóxicos, o assassinato de Chico Mendes e a instituição do Programa Nossa Natureza constituíram-se em elementos importantes para que o anteprojeto de lei, parado na Casa Civil, passasse a integrar a agenda governamental (Franco & Pelaez, 2016)

Encaminhado em abril de 1989, a proposta teve uma tramitação rápida em ambas as casas parlamentares, sendo aprovada pela Câmara dos Deputados em 15 de junho de 1989 e, menos de um mês depois, pelo Senado, sem sofrer modificações (Franco & Pelaez, 2016, 2017). Seu mérito e relevância para o país foram exaltados pelos parlamentares à época:

Trata-se de uma proposta para a atualização da legislação sobre agrotóxicos, matéria vasta e completa, que se articula em dois eixos de preocupações fundamentais: de um lado, a necessidade, reconhecida pela Conferência Internacional da Alimentação de 1974 de **intensificar o uso de agrotóxicos para ampliar a oferta de alimentos [...]**; de outro lado, a **necessidade de tomar todas as providências**

possíveis para proteger a saúde humana e dos animais e o meio ambiente contra o uso inadequado, temerário ou abusivo desses produtos (Deputado J. Masini, 1989, em discurso no plenário da Câmara dos Deputados).

[...] com relação ao projeto dos agrotóxicos, houve um acordo firmado por todos os relatores. Acho isso um grande avanço para o Brasil [...] Assim **o Brasil disporá de uma legislação de agrotóxicos, quando até então vigia uma legislação de 1934** (Deputado F. Feldman, 1989, em discurso no plenário da Câmara dos Deputados).

[...] no estudo do Projeto de Lei n' 1.924, seguimos um princípio extremamente benéfico, o da junção de três Comissões. [...] em conjunto, **conseguimos formalizar um substitutivo que representa um gigantesco avanço, em face da inexistência de legislação sobre o assunto desde 1934** [...] As importantes emendas de mérito foram apresentadas no sentido de manter e aprofundar o poder dos Estados de legislar sobre consumo, comércio e armazenamento de agrotóxicos (Deputado A. L. Cavalcanti, 1989 em discurso no plenário da Câmara dos Deputados).

Em 11 de julho de 1989, houve a sanção do Presidente José Sarney, instituindo-se, então, a Lei n. 7.802/89, conhecida como Lei dos Agrotóxicos, que substituiu uma legislação com 55 anos de vigência e introduziu importantes modificações no aparato institucional brasileiro sobre essa questão. Os fatos que resultaram na Lei n. 7.802/89 estão resumidos na Figura 12.

Figura 12. Processo histórico que resultou na Lei dos Agrotóxicos (Lei n. 7.802/89)

Data	Acontecimento	Finalidade
1982	Aprovação da Lei de Agrotóxicos no RS (Lei Estadual n. 7.747/82).	Pautar diretrizes para a distribuição e comercialização de agrotóxico no estado do RS e para a responsabilização dos atores envolvidos no processo. Foi a pioneira do tipo na esfera estadual no Brasil, inspirando, nos anos subsequentes, a criação de legislação semelhante em outros estados.
1984	Elaboração, pelo governo Figueiredo, de anteprojeto de lei sobre os agrotóxicos.	Substituir a legislação vigente, datada de 1934. Contudo, essa proposta não foi bem aceita no Congresso e acabou sendo retirada de pauta pelo Executivo.
1985 / 1986	Elaboração de novo anteprojeto de lei sobre os agrotóxicos, agora no governo Sarney	Oferecer uma resposta à crescente demanda social por uma legislação mais rígida no que tange a política de agrotóxicos.
1988	Lançamento do Programa Nossa Natureza.	Resposta às pressões nacionais e internacionais sofridas por um maior engajamento do governo na proteção ambiental como consequência do assassinato de Chico Mendes.
Abr/89	Envio ao Congresso do anteprojeto que trata dos agrotóxicos, em caráter de Urgência	Aproveitar "janela de oportunidade", submetendo à apreciação dos parlamentares da proposta elaborada para uma política de agrotóxicos.
Jun-jul/89	Aprovação no Congresso Nacional do PL 1924/89	Aprovar o PL que trata da criação da Lei dos Agrotóxicos.
11/07/1989	Sanção presidencial da Lei n. 7802/89, conhecida como Lei dos Agrotóxicos.	Primeira Lei de caráter amplo e específica sobre os agrotóxicos, inaugurando uma nova concepção regulamentar sobre o tema e orientando a formação de um novo sistema normativo para agrotóxicos no Brasil.

Fonte: elaborado pelo autor

4.3.2. Os principais avanços representados pela Lei dos Agrotóxicos

Dentre as principais inovações introduzidas pela nova lei, pode-se destacar: 1) o estabelecimento de regras mais rígidas para a concessão de registros dos agrotóxicos, que necessitavam ser embasados em análises de toxicidade à saúde humana e ao meio ambiente (até então não havia a necessidade deste último); 2) a adoção oficial do termo “agrotóxico” na legislação para denominar compostos químicos e biológicos utilizados no combate a pragas; e 3) a proibição do registro quando a ação tóxica desses produtos se revelar superior a de outros produtos similares já existentes, apresentarem características carcinogênicas, teratogênicas, mutagênicas ou que possam causar distúrbios hormonais, incorporando o conceito de avaliação de perigo (Franco & Pelaez, 2016, 2017). Sobre esse último ponto, a lei, em seu art. 3º, § 5º e 6º, foi bastante específica para definir casos em que o registro não será concedido:

§ 5º O registro para novo produto agrotóxico, seus componentes e afins, será concedido se a sua ação tóxica sobre o ser humano e o meio ambiente for comprovadamente igual ou menor do que a daqueles já registrados, para o mesmo fim, segundo os parâmetros fixados na regulamentação desta Lei.

§ 6º Fica proibido o registro de agrotóxicos, 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 ao meio ambiente e à saúde pública;
- b) para os quais não haja antídoto ou tratamento eficaz no Brasil;
- c) que revelem características teratogênicas, carcinogênicas ou mutagênicas, de acordo com os resultados atualizados de experiências da comunidade científica;
- d) que provoquem distúrbios hormonais, danos ao aparelho reprodutor, de acordo com procedimentos e experiências atualizadas na comunidade científica;
- 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;
- f) cujas características causem danos ao meio ambiente (Lei n. 7.802, 1989).

Outras inovações importantes foram: 1) a ampliação da gama de produtos fiscalizados (art. 2º); 2) a possibilidade de impugnar ou cancelar o registro de produtos quando solicitado por entidades de classe e da sociedade civil (art. 5º); 3) a necessidade de realizar cadastro compulsório daqueles que estão envolvidos diretamente no manuseio desses produtos, incluindo produtores, comerciantes e aplicadores (art. 4º); 4) o receituário agrônômico passou a ser item obrigatório para autorizar a venda dos agrotóxicos (art. 13); 5) a adoção de normas e de padrões a serem seguidas nas embalagens e nos rótulos dos produtos (art. 6º e 7º); 6) o estabelecimento da relação tripartite entre os órgãos federais da agricultura, do meio ambiente e da saúde, cada um com sua competência específica (art. 3º); e 7) a atribuição clara de responsabilidade administrativa, civil e penal aos responsáveis por danos causados pela ação dos agrotóxicos (art. 14 a 17) (Franco & Pelaez, 2016, 2017; Lei n. 7.802, 1989).

Vale ressaltar, também, que a lei conferiu aos estados e ao Distrito Federal a responsabilidade de fiscalizar “uso, o consumo, o comércio, o armazenamento e o transporte interno” dos agrotóxicos (art. 10), delegando aos mesmos (bem como aos municípios) o poder

de legislar de forma complementar (Lei n. 7.802, 1989). Muitos dos avanços da Lei dos Agrotóxicos já estavam presentes anteriormente na legislação gaúcha de 1982. Para a época, essa lei representou uma vanguarda em vários aspectos, tendo em vista que conceitos como o de avaliação de perigo só foram incorporados às normas da União Europeia em 2009 (Franco & Pelaez, 2016, 2017). Em vigor até os dias atuais, constitui o marco legal fundamental que rege a política brasileira de agrotóxicos.

5.3. Evolução do marco legal após a promulgação da Lei dos Agrotóxicos

5.3.1. As primeiras regulamentações e os impasses surgidos com o Mercosul

Embora inovadora, alguns pontos importantes estipulados na Lei n. 7.802/89 necessitavam da edição de uma regulamentação específica para que se tornassem, de fato, efetivos, o que ocorreu com a publicação do Decreto n. 98.816/90, janeiro de 1990, já nos últimos meses do governo Sarney. Esse decreto procurou, dentre outros aspectos: 1) normatizar o entendimento sobre o que se entende por agrotóxicos e suas classes toxicológicas, os procedimentos e requisitos necessários que as empresas deviam seguir para se solicitar o registro desses produtos; 2) as obrigações a cargo de cada um dos órgãos responsáveis pela análise dos registros desses produtos, instituindo a relação tripartite; 3) esclarecer quais são os casos de proibição de novos registros, cancelamento e impugnação de registros vigentes e exceções ao receituário agrônomo e as medidas civil e penal cabíveis em caso de delito (Decreto n. 98.816, 1990).

Com os avanços na implementação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), os demais países membros (notadamente a Argentina) passaram a exercer pressão sobre o Brasil para que procedesse com uma harmonização da legislação vigente, a fim de adequá-la aos preceitos estabelecidos pelas normas do bloco. O intuito principal consistia em garantir a livre circulação de uma lista de substâncias ativas e formulações de agrotóxicos e, mais especificamente, disciplinar procedimentos simplificados para os casos em que o registro poderia ser concedido por similaridade de fórmula (i.e., quando um agrotóxico possuísse composição química similar a outros já aprovados e registrados e pudesse ser comparado a estes, simplificando os procedimentos necessários para a sua autorização). Para tanto, cinco resoluções foram firmadas no transcorrer dos anos 1990 tratando dessa questão (as Resoluções Mercosul n. 48/96, 87/96, 149/96, 156/96 e 71/98). Contudo, a demora, por parte do Brasil, em integrá-las a sua legislação

motivou, em 2001, a apresentação de denúncia, pela Argentina, junto ao Mercosul e com apoio de entidades setoriais brasileiras, requisitando uma solução de controvérsia via Tribunal Arbitral *ad hoc*, cuja sentença, definida em abril de 2002, determinou urgência na incorporação dessas resoluções (Franco, 2014; Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul, 2002).

Entretanto, antes mesmo da apresentação da denúncia, o governo brasileiro já trabalhava no sentido de introduzir mudanças ao Decreto n. 98.816. Chegou-se a uma percepção de que era preciso realizar ajustes na legislação para se adequar às normativas do Mercosul e principalmente para tornar o sistema de registro brasileiro mais ágil e racional e estimular a concorrência no mercado de agrotóxicos. Para tanto, tornava-se necessário regulamentar os procedimentos para permitir o registro de agrotóxicos por similaridade (os denominados produtos técnicos equivalentes, com patente já expirada), o que só seria possível com a publicação de um novo decreto para regulamentar a Lei dos Agrotóxicos (Agência Nacional de Vigilância Sanitária, 2005; Pelaez et al., 2010). Os trechos a seguir exemplificam essa situação:

A alteração do decreto [n. 98.816/90] visa, entre outras modificações, incluir o conceito de similaridade com referência internacional, como já falamos. A cristalização desse conceito no ordenamento jurídico nacional permitirá implementação dos dispositivos das resoluções em pauta (L. C. de Oliveira, representante do MAPA, 2000, em audiência na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados).

Quanto às importações de agroquímicos, sabe-se que **o Brasil subscreveu acordo no Mercosul, permitindo o livre trânsito comercial de treze substâncias ativas e de suas formulações. Porém, o nosso País vem descumprindo o compromisso, com prejuízo dos produtores rurais, que pagam pelos produtos preços internos muito superiores aos dispendidos pelos seus concorrentes do Mercosul**. Para conseguir concretizar o desejado aumento da competitividade da produção agrícola brasileira, **deve o Governo permitir a imediata importação de defensivos pelos agricultores** (Senador M. Miranda, 1999, em discurso no plenário do Senado Federal).

[...] nos últimos anos, enquanto o mercado agrícola do País foi aberto às importações, o de agroquímicos fechou-se às indústrias pequenas e iniciantes devido a uma legislação anacrônica, que culminou com o Decreto n. 98.816, de 11 de janeiro de 1990. **Este instrumento acabou criando uma barreira à livre concorrência entre os fabricantes de insumos, provocando, na prática, o fechamento de algumas das empresas brasileiras do setor e a dificuldade de muitas outras de entrar no mercado nacional** (Deputado A. de Sá, 2002, em discurso no plenário da Câmara dos Deputados).

5.3.2. Anos 2000: as mudanças na regulamentação da Lei dos Agrotóxicos

As primeiras modificações nas regras que regem a política brasileira dos agrotóxicos foram feitas ainda em 2000, com a aprovação da Lei n. 9.974/00, a qual alterou dispositivos pontuais da Lei 7.802/89. Basicamente, incluiu novos dispositivos referentes à destinação e reciclagem de embalagens dos agrotóxicos e às normativas para os rótulos desses produtos (art.

6º, 7º e 12) e endureceu as especificações nas quais usuários, prestadores de serviço, comerciantes e produtores incorrem em infrações (art. 14) (Lei n. 9.974, 2000).

Contudo, as principais mudanças na Lei dos Agrotóxicos vieram a partir de 2002, quando foi publicado um novo decreto para regulamentá-la que substituiu o Decreto n. 98.816/90. Alvo de críticas do setor produtivo, o processo de concessão de registros no Brasil era tido como lento e oneroso, afetando a competitividade das indústrias e dos produtos que já tinham patentes vencidas. Cobravam, assim, revisões nas normas com o intuito de dispor de procedimentos mais simplificados para registro de agrotóxicos e de estimular a desconcentração do mercado. Opondo-se a esse movimento, órgãos como o IBAMA e a ANVISA alegavam que a legislação vigente era importante para minimizar os riscos e possíveis impactos causados à saúde da população e ao meio ambiente (Franco, 2014; Pelaez et al., 2010)

Em virtude desses movimentos, o Governo Federal instituiu o Decreto n. 4.074/02, em 04 de janeiro de 2002, o qual introduziu mudanças importantes na regulamentação dos agrotóxicos. Uma delas consistiu em garantir permissão para o ingresso simultâneo nos três órgãos dos pedidos de registro - até então, as indústrias precisavam ingressar com processos em um órgão de cada vez. Além disso, o Decreto 4.074/02 1) estabeleceu o prazo máximo de 120 dias para que os órgãos procedessem com as avaliações necessárias (art. 15); 2) instituiu o Sistema de Informações sobre Agrotóxicos, permitindo a interação eletrônica entre os órgãos envolvidos no registro e disponibilizando informações acerca do andamento dos processos (art. 94), e o Comitê Técnico de Assessoramento de Agrotóxicos, composto por representantes dos Ministérios envolvidos nas concessões de registros e da Casa Civil da Presidência da República visando promover uma atuação coordenada entre esses órgãos (art. 95); 3) para internalizar as normativas do Mercosul, criou o registro simplificado para produtos técnicos equivalentes para aqueles que possuam ingrediente ativo similar à de outros produtos já registrados e cujo teor de impurezas não apresente diferenças a ponto de modificar seu perfil toxicológico (art. 10 § 2º e 3º); e 4) priorizou os trâmites para os registros dos produtos de baixa toxicidade e periculosidade (art. 12); 6) (Decreto n. 4.074, 2002).

Entretanto, essas mudanças não se revelaram suficientes para atender as demandas do setor produtivo. Da forma como o Decreto foi elaborado, ao invés de garantir maior agilidade, produziu um efeito contrário, pois introduziu uma série de requisitos e de documentações necessárias para a requisição dos registros dos produtos por equivalência e para atestar sua similaridade a outros já existentes que antes não eram demandadas, resultando em aumento no tempo de análise e maior rigor avaliativo por parte dos órgãos reguladores, o que beneficiava

apenas as grandes indústrias produtoras (Pelaez et al., 2010). Tais críticas foram exacerbadas, inclusive, no Congresso, com cobranças por novas mudanças na legislação:

Para surpresa geral no meio rural, ao se estudar o novo Decreto [...] verificou-se que a pressão das multinacionais em posição privilegiada venceu a agricultura simples outra vez. **A intenção de tornar ágeis, modernos e eficientes os processos de registros de insumos foi frustrada. Continuou — e foi aumentado — o rigor burocrático excessivo, criando certamente futuras dificuldades ao produtor de insumos que queira entrar no mercado, favorecendo a concorrência. Desta forma, o texto do novo decreto não garante, de forma nenhuma, racionalidade esperada ao processo e, muito menos, eficácia.** Sendo assim [...] **devemos nos mobilizar para que os efeitos práticos de uma lei, ora testada em nossos produtores diretos e indiretos, não sejam tão penosos** (Deputado A. de Sá, 2002, em discurso proferido no plenário da Câmara dos Deputados, grifo nosso).

Além disso, os próprios órgãos tinham dificuldades para cumprir o prazo legal máximo de 120 dias em decorrência, dentre outros fatores, da limitação da sua própria estrutura interna e da quantidade de servidores disponíveis para fazer as avaliações:

Eu gostaria de chamar a atenção para o prazo. **O prazo legal, definido na regulamentação, desde o início do protocolo de um pedido definitivo até a emissão do registro é de 150 dias hoje, ou seja, temos 120 dias para avaliar mais 30 para emitir o registro; então, seriam basicamente 150 dias. São várias as dificuldades que os órgãos vêm encontrando para cumprir esse prazo, principalmente pela questão de estrutura [...] um quadro técnico-administrativo que demanda uma melhora muito grande para atender ao volume de pedidos que recebemos, e não só de registros [...] essa é a nossa maior dificuldade, hoje, para a agilidade do processo** (J. S. de Brito, representante do MAPA, 2005, em audiência na Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados).

Assim, o governo viu-se obrigado a proceder com novas mudanças na regulamentação. A primeira delas veio com o Decreto n. 5.549/2005, que instituiu novos requisitos para o uso de ingredientes inertes ou aditivos (que facilitam o processo de produção, mas sem afetar a composição em si dos produtos) nas formulações dos agrotóxicos (Decreto n. 5.549, 2005). Entretanto, as mudanças mais impactantes vieram em 2006, com o Decreto n. 5.981/06, que incluiu novos dispositivos ao Decreto 4.074/02, mas sem, contudo, revogá-lo. Em um contexto marcado pela tentativa de reeleição do então presidente Lula e pela demonstração de força que entidades ligadas à agricultura (em especial a Confederação Nacional da Agricultura – CNA) manifestaram ao conseguir mobilizar milhares de agricultores em Brasília em protesto conhecido como “tratoração”, em 2005, tornava-se necessário atender às exigências para apaziguar os ânimos do setor. Os trechos de discursos a seguir dão uma dimensão de como o governo via-se pressionado pelos representantes das indústrias produtoras e dos agricultores:

Estamos trabalhando há 3 anos em um decreto que foi promulgado pelo Presidente da República e que até hoje não foi regulamentado em nada, nenhuma única regulamentação. Essa regulamentação pode partir desta Casa, com pressão sobre o Poder Executivo, que tem sido absolutamente inoperante e incompetente para resolver o problemas, apesar da boa vontade, da disponibilidade e do entendimento que tem o nosso Ministro da Agricultura, mas ele sofre também as pressões dos Ministérios do Meio Ambiente e da Saúde [...] O Brasil tem um potencial de produção

de agroquímicos espetacular, o maior do mundo, mas não tem regulamentação. **Existem algumas leis, mas o Poder Executivo não as regulamenta. Ou se melhoram as leis ou se criam outros instrumentos ou se faz o Poder Executivo resolver as coisas** (C. W. Simon, representante da ANDEF, em audiência na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados).

Nós estamos aqui para falar, mais uma vez [...] sobre a simplificação do registro de comércio de defensivos agrícolas no Brasil. Desde 1996, há quase 10 anos, a CNA vem tratando desse assunto [...] Os órgãos do Governo, conforme a exposição feita aqui — pelo menos o Ministério da Agricultura —, têm de cumprir o que determina a legislação. E não vimos da parte deles nas exposições anteriores e com certeza aqui também não vamos ver qualquer tipo de proposta para simplificação de registros. **A alegação é de que falta mão-de-obra, faltam técnicos, os quadros são insuficientes. Desse modo, a primeira proposta seria realmente a de o registro ser realizado apenas no Ministério da Agricultura, que seria um único órgão. A segunda proposta diz respeito aos prazos, que devem ser realmente estabelecidos e cumpridos** (G. Pernambucano, representante da CNA, 2005, em audiência na Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados).

Dentre os dispositivos introduzidos pelo Decreto n. 5.981/06, cabe destacar o estabelecimento de um processo simplificado de avaliação dos agrotóxicos, composto por três fases sucessivas (verificação das impurezas presentes, avaliação da toxicidade aguda e mutagênica e testes de toxicidade crônica) que, bastando cumprir apenas uma delas, garantiriam o registro por equivalência. Caso contrário, o produto seguiria o trâmite tradicional. Além disso, estipulou a concessão automática do registro especial temporário para os produtos formulados que já possuíam ingrediente ativo registrado no Brasil, bem como, para garantir maior embasamento científico na avaliação, incorporou os critérios e exigências determinados pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) para atestar a equivalência entre produtos técnicos similares (Decreto n. 5.981, 2006).

Uma nova modificação no Decreto 4.074/02 foi feita em 2009 com a publicação do Decreto n. 6.913/2009, desta vez para atender a demandas de setores mais críticos à agricultura convencional. Visando incluir dispositivos específicos que tratassem da agricultura orgânica, esse decreto instituiu o conceito de “produto fitossanitário com uso aprovado para a agricultura orgânica”, abrangendo agrotóxicos ou afim cuja composição seja destinada exclusivamente ao emprego na produção de orgânicos (art. 1º) e procedimentos simplificados para a obtenção de seu registro em relação ao trâmite dos demais agrotóxicos (art. 10) (Decreto n. 6.913, 2009).

5.3.3. O impacto de leis e decretos complementares na Política de Agrotóxicos

Após a publicação do Decreto n. 6.913/09, a legislação que rege especificamente a questão dos agrotóxicos não passou por mais nenhuma alteração. Entretanto, no transcorrer das últimas duas décadas, o Congresso aprovou algumas leis que, direta ou indiretamente, interferem em pontos específicos da política dos agrotóxicos, oferecendo uma legislação

complementar a aspectos que já são abarcados pela Lei n. 7.802/89, tratando de matéria que gera impactos na questão dos produtos agrotóxicos ou abrindo brechas na vigência desta lei.

Em 2002, foi aprovada a Lei n. 10.603/2002, que trata de aspectos relacionados a proteção de informações não divulgadas apresentadas quando se requer a aprovação para comercializar determinados produtos, garantindo maior segurança jurídica às empresas em relação aos dados disponibilizados aos órgãos reguladores quando ingressam com pedidos de registros de agrotóxicos (Hermida & Pelaez, 2011). Mais especificamente em seu art. 1º:

Art. 1º Esta Lei regula a **proteção, contra o uso comercial desleal, de informações relativas aos resultados de testes ou outros dados não divulgados apresentados às autoridades competentes como condição para aprovar ou manter o registro para a comercialização de produtos farmacêuticos de uso veterinário, fertilizantes, agrotóxicos, seus componentes e afins.**

Parágrafo único. As informações protegidas serão aquelas cuja elaboração envolva esforço considerável e que tenham valor comercial enquanto não divulgadas (Lei n. 10.603, 2002).

Alvo de intensos debates no Congresso na virada dos anos 1990 para 2000, a questão dos produtos transgênicos é um assunto que constantemente aparece associado aos agrotóxicos. Introduzidas inicialmente de forma ilegal no Brasil, as sementes geneticamente modificadas são resistentes à ação de herbicidas e/ou de inseticidas, sendo utilizadas principalmente nos cultivos de soja, milho e algodão³. Por um lado, seus defensores alegam que a transgenia contribuem para diminuir a quantidade de tipos de agrotóxicos necessários e aumentam a produtividade na lavoura. Por outro, seus críticos ressaltam justamente o oposto – que essas sementes elevam o uso total de produtos químicos na produção, representando riscos para a saúde dos trabalhadores envolvidos na sua aplicação direta na lavoura e da população como um todo (V. Almeida et al., 2017).

“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” (Carneiro et al., 2015, p. 113). Foi nesse contexto de opiniões bastante antagônicas que o Congresso aprovou, em 2003, a Lei n. 11.105/03, mais conhecida como Lei de Biossegurança, que regulamenta a questão dos transgênicos ao estabelecer normas de segurança e mecanismos de fiscalização. Em relação aos agrotóxicos, o único ponto que ela estabelece é o seguinte:

Art. 39. Não se aplica aos OGM [organismos geneticamente modificados] e seus derivados o disposto na Lei no 7.802, de 11 de julho de 1989, e suas alterações, exceto para os casos em que eles sejam desenvolvidos para servir de matéria-prima para a produção de agrotóxicos (Lei n. 11.105, 2005).

³ Além desses cultivos, o Brasil permite a produção e a comercialização de transgênicos de arroz e de feijão.

Outra lei cuja matéria envolve a questão dos agrotóxicos é a Lei n. 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, obrigando a implementação de sistemas de logística reversa na cadeia de agrotóxicos, conforme consta em seu art. 33:

Art. 33. São obrigados a estruturar e implementar sistemas de logística reversa, mediante retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de:

I - agrotóxicos, seus resíduos e embalagens, assim como outros produtos cuja embalagem, após o uso, constitua resíduo perigoso, observadas as regras de gerenciamento de resíduos perigosos previstas em lei ou regulamento (Lei n. 12.305, 2010)

Mais recentemente, entre os anos de 2012 e 2013, com o avanço da larva *Hevicoverpa armigera* no cultivo do algodão, oriunda da Ásia e, até então, não nativa no país, e o risco desta se alastrar por outras culturas como soja e milho, o governo viu-se pressionado pelos setores produtores a liberar o uso do ingrediente ativo Benzoato de Emamectina. Este era apontado como o mais eficiente para combater essa praga, inclusive com recomendação do MAPA, embora não houvesse uma posição conclusiva sobre a sua eficácia. Contudo, esse composto havia sido proibido no Brasil pela ANVISA por apresentar graus de toxicidade mais elevados que os permitidos, e a Agência não se mostrava disposta a autorizá-lo (Pelaez et al., 2015).

Como forma de contornar a legislação vigente, aprovou-se, em outubro de 2013, a Lei n. 12.873/13, regulamentada pelo Decreto n. 8.133/13 aprovado no mesmo mês, que permitiu ao poder público “declarar estado de emergência fitossanitária ou zoossanitária, quando for constatada situação epidemiológica que indique risco iminente de introdução de doença exótica ou praga quarentenária ausente no País” (Lei n. 12.873, 2013). Para tanto, autorizava a concessão, apenas com anuência por parte do MAPA, de autorização emergencial temporária para a importação de agrotóxicos, dispensando da necessidade de obter registro prévio (art. 53) e autorizava aos órgãos regulatórios priorizar as análises de produtos que combatessem a ação das pragas causadoras da situação de emergência (art. 54). Pode-se dizer que essa lei representou grande demonstração de força e de influência dos setores ligados ao agronegócio e de submissão do governo aos interesses da indústria (Pelaez et al., 2015; Rigotto et al., 2014).

Outras concessões feitas pelo governo federal aos setores ligados ao agronegócio foram de aspectos econômicos, relacionados aos tributos que incidem sobre a produção e comercialização de uma série de produtos – dentre eles, os agrotóxicos. Em 2004, o Congresso Nacional aprovou a Lei n. 10.925/04, através da qual se decretou a isenção da cobrança de alíquotas dos tributos PIS/PASEP e COFINS incidentes na importação e na comercialização em território nacional de alguns insumos utilizados na agricultura, dentre eles os agrotóxicos (Lei n. 10.925, 2004). Essa lei foi regulamentada pelo Decreto n. 5.195/04, substituído um ano

depois pelo Decreto n. 5.630/2005 que passou a incluir uma gama maior de produtos isentos de incidência desses impostos e permanece vigente até os dias atuais, embora seja alvo de contestação de setores contrários ao uso dos agrotóxicos (Decreto n. 5.195, 2004; Decreto n. 5.630, 2005). Por sua vez, o Decreto n. 6.006/2006, que instituiu a tabela do Imposto de Produtos Industrializados (IPI), isentou-se a sua aplicação sobre os agrotóxicos produzidos no país, salvo poucas exceções referentes a produtos à base de compostos químicos muito específicos. Essa norma foi posteriormente renovada pelos Decretos n. 7.660/2011 e 8.950/2016, que mantiveram a alíquota zero de IPI sobre os agrotóxicos (Decreto n. 6.006, 2006; Decreto n. 7.660, 2011; Decreto n. 8.950, 2016).

Embora essas legislações complementares não tenham alterado o escopo da Lei dos Agrotóxicos, impuseram novas obrigações que, em parte, atendiam a demandas do próprio setor produtivo. Especificamente nos casos das Leis 10.603/02 e 12.873/13, pode-se dizer que representaram maior proteção das informações e dos dados repassados pelas empresas aos órgãos reguladores e a possibilidade de agricultores utilizar produtos não registrados no país em situações de emergência. A respeito dessa última, é possível apontar que representou uma vitória daqueles que consideram o sistema brasileiro de registros de agrotóxicos demasiado rígido e lento, abrindo um precedente para se reivindicar maior flexibilização na legislação.

Com base em toda essa explanação histórica acerca de como se comportou e evoluiu a política brasileira de agrotóxicos, a Figura 13 apresenta um resumo das informações apresentadas nesse tópico, destacando as leis e decretos criados após o início de vigência da Lei n. 7.802/89 e que representaram, direta ou indiretamente, mudanças no escopo dessa política.

Figura 13. Evolução do marco regulatório que rege a política brasileira de agrotóxicos

Data	Acontecimento	Finalidade
11/01/1990	Decreto Presidencial n. 98.816/1990 para regulamentar a Lei n. 7802/89.	Composta por 121 artigos, consistiu em um instrumento para regulamentar uma série de pontos previstos pela Lei n. 7802/89. Entretanto, foi alvo de críticas por parte do setor agrícola e da indústria de agrotóxicos.
1996 / 1998	Criação das Resoluções GMC n. 48/96, 87/96, 149/96, 156/96 e 71/98, no âmbito do Mercosul.	Propor uma harmonização sobre procedimentos simplificados para o registro de produtos técnicos e produtos formulados por similaridade. Estabelecer uma relação de substâncias ativas e formulações de livre comercialização entre os países membros do bloco, os quais deveriam ser inscritos em cada Estado-parte em órgãos pré-designados pela Resolução n. 86/96 (no caso do Brasil, o Ministério da Agricultura).
06/06/2000	Sanção da Lei n. 9974, que altera dispositivos da lei dos Agrotóxicos	Estabeleceu contornos acerca da destinação e reciclagem das embalagens de agrotóxicos e a inclusão de informações que deveriam constar nos rótulos dos produtos. Contudo, não alterou pontos mais sensíveis da Lei 7.802/89.
08/01/2002	Publicação do decreto n. 4074/02, que regulamenta os	Estabelece uma nova regulamentação para a Lei n. 7.802/89, criando modificações no que tange o procedimento de registro de

	dispositivos da Lei dos Agrotóxicos	agrotóxicos e harmonização a legislação nacional a dos demais países do Mercosul. Além disso, institui o Comitê Técnico de Assessoramento para Agrotóxicos, reunindo os três órgãos responsáveis pela concessão dos registros e a Casa Civil.
17/12/2002	Publicação da Lei n. 10.603/02, que dispõe sobre a proteção de informação não divulgada.	Estabeleceu as informações a serem protegidas, as implicações desta proteção, os prazos de proteção e como os órgãos responsáveis devem agir de maneira a preservar a tutela da propriedade intelectual.
23/07/2004	Sanção da Lei n. 10.925/04	Isenta a cobrança dos tributos PIS e COFINS da importação e comercialização de agrotóxicos.
26/08/2004	Publicação do Decreto n. 5.195/04	Regulamenta os dispositivos previstos na Lei n. 10.925/04.
24/03/2005	Sanção da Lei n. 11.105/03 (Lei de Biossegurança)	Regulamenta a questão dos transgênicos ao estabelecer normas de segurança e mecanismos de fiscalização
22/09/2005	Decreto n. 5549/05, que altera dispositivos do Decreto n. 4.074	Altera os artigos que tratam de componentes caracterizados como ingredientes inertes e aditivos
22/12/2005	Publicação do Decreto n. 5.630/05	Substitui o Decreto n. 5.195/04, ampliando a gama de agrotóxicos isentos da incidência de PIS e COFINS.
06/12/2006	Publicação do Decreto n. 5.981/06	Dá nova redação e inclui dispositivos ao Decreto 4.074/02. Objetivava simplificar o processo de avaliação dos agrotóxicos, porém sem reduzir o rigor. Institui três fases para avaliar especificamente os produtos por equivalência que, sendo aprovados em ao menos uma delas, já seria suficiente para concessão do registro. Representou uma vitória para os grupos de interesses agrícolas brasileiros.
28/12/2006	Publicação do Decreto n. 6.006/06	Estabelece a isenção da incidência de IPI sobre a produção de agrotóxicos no Brasil.
23/07/2009	Publicação do Decreto n. 6.913/09	Institui abordagem específica para os produto fitossanitário com uso aprovado para a agricultura orgânica
02/10/2010	Publicação da Lei n. 12.305 que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos	Institui a obrigação de se implementar sistemas de logística reversa para o descarte das embalagens de agrotóxicos.
23/12/2011	Publicação do Decreto n. 7.660/11	Substitui o Decreto n. 6.006/06, mantendo a isenção do IPI sobre a produção de agrotóxicos no país.
24/10/2013	Publicação da Lei n. 12.873/13	Autorizava a concessão de autorização emergencial temporária para a importação de agrotóxicos, dispensando da necessidade de obter registro prévio e autorizava aos órgãos regulatórios priorizar as análises de produtos que combatam a ação das pragas causadoras da situação de emergência
28/10/2013	Publicação do Decreto n. 8.133/13, regulamentando a Lei n. 12.873/13	Permite aos órgãos reguladores priorizar as análises técnicas de agrotóxicos aplicáveis no controle e erradicação de doença causada pela praga que desencadeou a situação de emergência fitossanitária/zoossanitária.
29/12/2016	Publicação do Decreto n. 8.950/16	Substitui o Decreto n. 7.660/11, mantendo a isenção do IPI sobre a produção de agrotóxicos no país.

Fonte: elaborado pelo autor

5.4. O debate corrente no Congresso Nacional: PL 6.299/02 x PL 6670/16

Embora no transcorrer dos anos 2000 a legislação sobre agrotóxicos tenha sofrido algumas alterações, essas mudanças não alteraram a essência da Lei dos Agrotóxicos. Entretanto, a década de 2010 consistiu em um momento de inflexão na agenda ambiental brasileira, com o avanço das demandas de setores que propunham um enfraquecimento das

legislações vigentes (Neves, 2016), e a questão dos agrotóxicos não passou imune a esse processo. A partir de 2015, em uma conjuntura marcada pela crise política e econômica no país, os debates acerca da política de agrotóxicos ganharam novos impulsos no Congresso Nacional (em particular na Câmara dos Deputados). Aproveitando que o momento proporcionava uma “janela de oportunidade”, parlamentares ligados ao agronegócio e representantes da indústria produtora de agrotóxicos intensificaram as críticas à legislação vigente, defendendo a necessidade de mudanças mais profundas no seu escopo.

Essas reivindicações se materializaram no Projeto de Lei (PL) n. 3200/2015, de autoria do deputado Covatti Filho, do Partido Progressista (PP), que propunha a revogação da Lei dos Agrotóxicos e sua substituição por uma nova legislação. Dentre outros aspectos, essa proposta substituía o termo “agrotóxico” por “defensivos fitossanitários”, elevava e fixava em lei as taxas cobradas para o registro de novos produtos no país e criaria um novo órgão governamental - a Comissão Técnica Nacional de Fitossanitários - vinculado ao MAPA que seria responsável por toda a sistemática de avaliação e registro desses produtos (Projeto de Lei n. 3.200, 2015). Na prática, representava o fim da relação tripartite, uma vez que, embora o MMA e o MS tivessem direito de participar do colegiado, dispunham apenas de um caráter consultivo.

Autorizado em 23 de fevereiro de 2016 pelo então presidente da Câmara, Eduardo Cunha, o PL 3200/15 passou a tramitar sob a forma de uma Comissão Especial que deveria elaborar um parecer para a matéria, cuja primeira reunião ocorreu em abril do mesmo ano, elegendo os deputados Teresa Cristina, do Democratas (DEM), e Luís Nishimori, do Partido da República (PR) respectivamente para a presidência e para a relatoria da comissão. Em junho de 2016, aproveitando-se da existência do PL n. 6299 de 2002, de autoria do senador Blairo Maggi, em tramitação há anos na Câmara, o deputado Nishimori pediu a sua junção ao PL 3200/15. Esse PL propunha originalmente alterar os art. 3º e 9º da Lei dos Agrotóxicos, modificando o sistema de registro desses produtos ao reconhecer a similaridade de produtos equivalentes física, química e toxicologicamente e a competência da União para legislar sobre a destinação das embalagens. A partir de então, a comissão especial passou a ser denominada “PL 6299/02 – Regula Defensivos Fitossanitários”. Ao todo, 30 PLs foram apensados ao PL 6299/02, tratando de diversas modificações na Lei dos Agrotóxicos.

Os debates estenderam-se até junho de 2018, quando se aprovou um relatório que propunha várias mudanças na legislação vigente sob a alegação de que a Lei n. 7802/89 estava obsoleta e demasiado rígida frente aos desafios da atualidade. Dentre as modificações, destacam-se: 1) a revogação da Lei n. 7.802/89 e sua inteira substituição pelo referido PL; 2) a

mudança da designação de “agrotóxico” por “pesticida”; 3) a inclusão de dispositivo específico tratando sobre os produtos equivalentes, os quais poderiam ser registrados em até 60 dias caso houvesse produto de igual composição autorizado no mercado; 4) a necessidade das empresas de, uma vez concedido o registro, disponibilizar o produto no mercado em até dois anos; 5) a criação do Registro Temporário que permitiria a comercialização de produtos já aprovados em ao menos outros três países membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) até a manifestação final dos órgãos competentes; 6) a incorporação, na lei, do conceito de análise de risco, em substituição do de avaliação de perigo, para se avaliar os riscos e a toxicidade dos agrotóxicos e estabelecer as doses seguras de consumo, ficando a cargo das empresas produtoras a apresentação dos laudos que atestem a segurança dos produtos; 7) a autorização para emprego de agrotóxicos em culturas distintas das quais foi aprovado seu uso originalmente quando estas não dispõem de suporte fitossanitário suficiente; e 8) a instituição de um Sistema Unificado de Cadastro e Utilização de Pesticidas, unificando, em um só ambiente, informações sobre todos os estabelecimentos e agentes envolvidos na produção e comercialização desses produtos. Contudo, aspectos como a validade dos registros ficaram de fora do escopo da proposta aprovada, enquanto que, embora seja alvo histórico de críticas de diversos setores produtivos, a relação tripartite entre os órgãos da agricultura, do meio ambiente e da saúde foi preservada, os quais permaneceriam como os responsáveis pela concessão dos registros de agrotóxicos (Substitutivo Adotado ao Projeto de Lei n. 6.299, 2018).

Por sua vez, seus críticos, utilizando como argumento os pareceres de mais de 300 entidades governamentais e da sociedade civil que se posicionaram contra a proposta, argumentavam que essa proposta beneficiava apenas os setores produtivos e agrícolas ao propor uma grande flexibilização no registro de agrotóxicos no país, apelidando o PL em questão como “PL do Veneno”. Dentre os entidades que soltaram notas públicas repudiando as propostas debatidas na comissão do PL 6.299/02, estão instituições científicas como a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e o Instituto Nacional do Câncer (INCA), órgãos públicos como o Ministério Público Federal (MPF) e o Ministério Público do Trabalho (MPT), entidades da sociedade civil como a Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO), a Associação Brasileira de Agroecologia (ABA) e a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), além da própria Organização das Nações Unidas (ONU) (M. D. Almeida et al., 2017; Friedrich et al., 2018). Responsáveis pela avaliação dos agrotóxicos, a ANVISA e o IBAMA também se posicionaram publicamente contra esse projeto de lei, com fortes críticas ao seu conteúdo (ANVISA, 2018; IBAMA, 2018a), enquanto que o MAPA se posicionou mais favoravelmente

às mudanças, ressaltando que algumas delas significavam o atendimento de demandas históricas dos setores produtivos e modernizações necessárias na legislação (MAPA, 2018).

Como uma reação à comissão especial do PL 6299/02, diversos setores da sociedade civil críticos ao consumo de agrotóxicos se articularam no sentido de impedir a aprovação desse PL. Em especial, organizaram, sob a liderança da ABRASCO, uma proposta que instituiria a Política Nacional de Redução de Agrotóxicos (PNARA), dispondo do apoio principalmente de parlamentares ligados ao espectro mais de esquerda e de centro-esquerda do Parlamento.

As origens do PNARA remontam a 2012, quando, por pressão dos setores ligados à agricultura orgânica, o governo da ex-presidente Dilma Rousseff criou, por meio do Decreto n. 7.794/12, a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) (Carneiro et al., 2015). Tinha por objetivo “integrar, articular e adequar políticas, programas e ações indutoras da transição agroecológica e da produção orgânica e de base agroecológica, contribuindo para o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida da população”, articulando a ação de nove ministérios e de representantes de entidades da sociedade civil na promoção de uma agricultura mais saudável e com menos agrotóxicos (Decreto n. 7.794, 2012). Como resultado, gerou-se, com participação da ABRASCO e de entidades como a Associação Nacional de Agroecologia (ANA) e a ABA, a elaboração de proposta do Programa Nacional de Redução de Agrotóxicos (Pronara), o qual não chegou a ser implementado pelo governo (Carneiro et al., 2015).

Encaminhada à Câmara como Sugestão n. 83/2016, a proposta da ABRASCO seguiu primeiro para a Comissão de Legislação Participativa, onde foi estruturado sob a forma do PL n. 6670 de 2016, tendo autorização concedida pelo presidente da Câmara, Rodrigo Maia, para se constituir como uma comissão especial em fevereiro de 2017. Contudo, suas atividades só se iniciaram mais de um ano depois, em 15 de maio de 2018, quando se concluiu a designação dos membros para comporem-na sob a presidência do deputado Alessandro Molon, do Partido Socialista Brasileiro (PSB), e relatoria do deputado Nilto Tatto, do Partido dos Trabalhadores (PT). Dentre suas propostas, o PL 6670/16 tem por objetivo instituir uma política nacional para redução, de forma progressiva, do consumo de agrotóxicos, resgatando vários pontos que constavam na proposição original do Pronara. A tramitação dos debates na comissão transcorreu entre os meses de junho e dezembro de 2018, quando seu relatório final foi aprovado. Dentre os objetivos da PNARA, destacam-se, conforme consta no art. 2º do PL:

- I - reduzir, gradual e continuamente, o uso de agrotóxicos na agricultura e no controle de vetores, visando minimizar os riscos à saúde pública e à saúde ocupacional dos trabalhadores, e os riscos ao meio ambiente, à vida selvagem e à contaminação das águas e do solo;
 - II – fortalecer a avaliação, o controle, a fiscalização e o monitoramento dos produtos agrotóxicos;
- [...]

IV - estimular o manejo integrado de pragas (MIP); as práticas e técnicas de manejo sustentável e agroecológico; e incentivar as indústrias de bioinsumos para o controle de pragas e doenças na agricultura;

V – definir a criação de zonas de uso restrito e zonas livres da existência e influência de agrotóxicos e de Organismos Geneticamente Modificados, nos termos da Lei n. 11.105, de 24 de março de 2005, a fim de proteger a população, as fontes hídricas e outras áreas sensíveis, além de possibilitar a transição agroecológica;

[...]

VIII – ampliar e fortalecer o desenvolvimento, a produção, a comercialização e o uso de bioinsumos apropriados para o uso na produção orgânica e de base agroecológica;

IX – priorizar a agricultura familiar e o médio produtor rural nos benefícios e incentivos econômicos e fiscais, na geração de conhecimento, tecnologia e inovação assim como na representação de participação e controle social;

X – estimular o desenvolvimento de tecnologias não associados ao uso de agrotóxicos, que possibilitem a seleção e o melhoramento de variedades vegetais resistentes a pragas, doenças e situações de estresses ambientais (Substitutivo Adotado ao Projeto de Lei n. 6.670, 2018)

Outros aspectos a serem adotados incluem: 1) a criação do Sistema Nacional de Informações sobre Agrotóxicos e Agentes de Controle Biológico, centralizando dados sobre os registros de agrotóxicos e de agentes de controle biológico e informações sobre a fiscalização e monitoramento de uso desses produtos levantadas pelos órgãos de registro (MAPA, MS e MMA); 2) a modificação na definição de agrotóxicos no escopo da Lei n. 7.802/89, restringindo-os apenas a produtos e agentes químicos e excluindo, dessa definição, os de natureza biológica e física; 3) a imposição de validade de dez anos para os registros de agrotóxicos aprovados no Brasil e de quinze anos após a primeira reavaliação; 4) a necessidade de se reavaliar um agrotóxico cujo uso seja banido em ao menos dois países membros da OCDE; 5) a criação de zonas de uso restrito e zonas livres de agrotóxicos e de cultivo de sementes geneticamente modificadas; e 6) a instituição de taxas a serem cobradas pelo IBAMA para o registro e avaliação de agrotóxicos (o qual, dos três órgãos da relação tripartite, é o único que atualmente não realiza cobranças das empresas neste sentido) e o aumento das taxas cobradas pela ANVISA (Substitutivo Adotado ao Projeto de Lei n. 6.670, 2018).

Assim como transcorreu na comissão especial do PL 6299/02, o PL 6670/16 também foi alvo de debates acalorados durante as sessões. Parlamentares ligados aos setores produtivos e ao agronegócio, alegando que a PNARA poderia colocar em risco o sistema produtivo agrícola brasileiro, tentaram postergar ao máximo a votação do relatório final.

5.5. Considerações finais do capítulo

Resgatando as fases apontadas por Neves (2016) para descrever a política ambiental, é possível apontar algumas analogias com relação aos rumos que a política brasileira de agrotóxicos apresentou no transcorrer das últimas décadas. Enquanto que, na maior parte do

século XX, o Brasil dispôs de poucos instrumentos regulatórios para lidar com a questão dos agrotóxicos, os anos 1980 foram permeados por debates nos quais as pressões da sociedade civil contra o uso de agrotóxicos condicionaram primeiramente a implantação de leis estaduais restringindo esses produtos, movimento que avançou a nível federal com o contexto marcado pela redemocratização do Brasil, pela aprovação da nova Constituição e pelo assassinato de Chico Mendes. Tal conjuntura resultou em uma “janela de oportunidade” caracterizada pelo rápido processo de tramitação e aprovação da Lei dos Agrotóxicos no Congresso Nacional, em 1989, constituindo, assim, a estruturação da matriz institucional da política de agrotóxicos.

No transcorrer das décadas de 1990 e, em especial, de 2000, essa matriz foi aperfeiçoada através da estruturação da relação tripartite entre MAPA, IBAMA e ANVISA, dos impactos causados pelas normas estabelecidas no âmbito do Mercosul e dos vários decretos e leis complementares aprovados no período que, direta ou indiretamente, refletiam na institucionalização da política. Além disso, é possível constatar um crescimento paulatino no engajamento de diferentes setores da sociedade civil – com especial destaque para aqueles ligados à cadeia produtiva do agronegócio – com o intuito de exercer pressão no governo e no Congresso para terem ao menos parte de seus interesses atendidos e, por consequência, influenciar os rumos da política. Essa movimentação se refletiu, por exemplo, na substituição do Decreto n. 98.186/90 pelo Decreto n. 4.074/02, que regulamenta a Lei dos Agrotóxicos, na adoção de procedimentos simplificados para a avaliação dos registros de agrotóxicos por equivalência, nas isenções tributárias concedidas à produção e comercialização desses produtos, na aprovação da lei de Biossegurança e na criação de procedimentos específicos para avaliação dos produtos fitossanitários para uso na agricultura orgânica.

Por fim, a presente década é caracterizada pelas ameaças à matriz institucional vigente da política dos agrotóxicos, refletindo em um acirramento da polarização no Congresso Nacional a respeito do tema. Pode-se apontar como primeiro movimento nesse sentido a aprovação da Lei n. 12.873/13 e do decreto n.8.133/13 autorizando a concessão de autorização emergencial temporária para a importação de agrotóxicos sem a necessidade de registro prévio para o combate de doenças exóticas ou de pragas até então inexistentes no país, demandando apenas a aprovação do MAPA – órgão que, dos três que compõem a relação tripartite, historicamente tendeu mais para a defesa dos interesses do setor produtivo. Entretanto, a ação mais incisiva desencadeou-se a partir de 2015 em um contexto marcado por uma nova “janela de oportunidade” causada pela crise econômica e política no país que resultou no impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff e na ascensão do governo de Michel Temer.

Por um lado, parlamentares ligados ao setor produtivo do agronegócio impulsionaram a aprovação do PL n. 6.299/02. Se aprovado no Parlamento, representaria modificações profundas na legislação – a começar pela própria revogação da Lei n. 7.802/89, que seria substituída pelo PL em questão – atendendo a demandas históricas desse setor como a mudança do termo “agrotóxico” por “pesticida”, a autorização para uso de agrotóxicos em lavouras para as quais não foram originalmente aprovados e a criação de um Registro Temporário enquanto os produtos ainda estivessem sendo avaliados pelos órgãos competentes e do sistema unificado de cadastro. Por outro, como uma reação a esse movimento, setores da sociedade civil críticos ao consumo de agrotóxicos articularam-se para dispor de uma ação mais incisiva no Congresso visando combater o avanço no uso dos agrotóxicos no país. Como consequência, resultou na instalação de comissão que debateu e aprovou o PL n. 6.670/16, o qual, caso aprovado no Parlamento, instituiria o PNARA e, mais especificamente, criaria mecanismos para estimular a produção de bioinsumos e uma agricultura com menos consumo de agrotóxicos, impondo maior controle no uso desses produtos no país, a criação de validade para os registros concedidos e restringindo o escopo da definição de agrotóxicos apenas aos insumos químicos.

Percebe-se, assim, que a política brasileira de agrotóxicos, embora disponha de uma lei em vigor há 30 anos que a condiciona, vem, ao longo desse período, sofrendo algumas modificações em seu escopo que introduziram algumas modificações na legislação. Esse movimento ganhou novo impulso a partir de 2013, com potencial de provocar as mais profundas mudanças na Lei dos Agrotóxicos desde que foi instituída, em 1989. Assim, é pertinente analisar como os diversos agentes interessados nessa política – não apenas os congressistas, mas também membros do governo e da sociedade civil – se mobilizaram para influenciar os rumos da política a fim de terem seus interesses contemplados.

6. A ATUAÇÃO DOS AGENTES, DOS EMPREENDEDORES E DAS COALIZÕES DE DEFESA NA POLÍTICA BRASILEIRA DE AGROTÓXICOS

Nos tópicos a seguir, apresentam-se os resultados observados na pesquisa por meio das análises de conteúdo e de discurso efetuadas, apontando a identificação dos agentes e a organização destes em coalizões de defesa; quais atores assumiram uma posição de empreendedores (político e/ou institucional) ou de *policy broker* na evolução da política; as principais ideias defendidas por cada coalizão, emanadas a partir do discurso dos envolvidos nos debates; e o comportamento tanto das coalizões quanto dos empreendedores em relação às instituições que regem a política brasileira de agrotóxico dentro da lógica do Modelo MIGT.

6.1. Identificação dos agentes

A primeira etapa da pesquisa consistiu em identificar os agentes que participaram das reuniões nas comissões analisadas – tanto os parlamentares quanto representantes da sociedade civil. Tendo em vista que nem todas as reuniões foram voltadas unicamente para o assunto agrotóxico, considerou-se nesta análise apenas os indivíduos que efetivamente contribuíram com dados, argumentos, explicações, críticas e sugestões para o debate acerca dessa questão e/ou manifestaram seu posicionamento a respeito do uso e da comercialização de agrotóxicos no país em, pelo menos, uma das audiências públicas analisadas. Além disso, incluiu-se, os parlamentares que utilizaram a plenária da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para se manifestarem a favor ou criticamente a respeito da questão dos agrotóxicos, apresentarem, criticarem ou debaterem propostas que poderiam significar em mudanças na política brasileira de agrotóxicos e noticiarem fatos ou acontecimentos externos ao Congresso, mas que estavam relacionados ao assunto analisado.

A partir da análise de conteúdo realizada nas 133 notas taquigráficas coletadas e nas transcrições de discursos de parlamentares em plenário, foi possível extrair mais de 3000 fragmentos das falas de um total de 416 indivíduos, sendo 202 parlamentares e 214 pessoas externas ao Congresso Nacional.

A respeito do primeiro grupo, 107 parlamentares foram identificados a partir das análises nas notas taquigráficas, tendo participado das audiências e das reuniões deliberativas e contribuído para o debate acerca da política de agrotóxicos. Além destes, a análise dos discursos proferidos nos plenários do Congresso Nacional permitiu identificar mais 95 congressistas,

perfazendo um total de 202 parlamentares que tiveram participação, no transcorrer dos 20 anos englobados pela pesquisa, nos debates a respeito da política brasileira de agrotóxicos. Destes, 138 eram deputados federais e outros 64, senadores, dos quais cinco tiveram atuação também como deputados antes de ingressar no Senado e, portanto, foram contabilizados em ambos os cargos. Esses agentes estavam filiados a 25 diferentes partidos políticos, sendo que alguns tiveram mais de uma filiação partidária no transcorrer do período englobado pela pesquisa.

A Figura 14 apresenta um resumo da quantidade de congressistas que participaram dos debates sobre a política de agrotóxicos, subdividindo-os em dois grupos – aqueles que participaram das audiências nas comissões (sendo que alguns também utilizaram a tribuna do plenário para exporem suas ideias, críticas e opiniões sobre o assunto) e aqueles que só se manifestaram no plenário das Casas. No Apêndice C, consta a relação completa com os nomes e partidos aos quais os parlamentares estavam filiados à época em que os discursos foram proferidos. No caso daqueles vinculados a mais de um partido no transcorrer do tempo analisado, inseriu-se a legenda a qual esteve filiado por mais tempo no período analisado.

Figura 14. Atuação dos parlamentares a respeito da política dos agrotóxicos

Descrição da atuação parlamentar	Deputados	Senadores	Total
Parlamentares que participaram das audiências e reuniões deliberativas das comissões	72	35	107
Parlamentares que só se manifestaram no plenário	66	29	95
Total de parlamentares que contribuíram com discursos relacionados à política de agrotóxicos	138	64	202

Fonte: elaborado pelo autor

Acerca dos membros externos ao Congresso Nacional que participaram das audiências públicas analisadas, 182 deles são indivíduos que representavam diferentes setores da sociedade civil. Inclui-se nessa descrição os acadêmicos e pesquisadores ligados a diferentes institutos de pesquisa e universidades, representantes de associações científicas, empresariais e de produtores, conselhos de classe, empresas privadas, movimentos sociais, organizações internacionais, organizações não-governamentais (ONGs) e sindicatos trabalhistas. Por sua vez, outros 36 indivíduos são ligados a diferentes órgãos públicos, entre funcionários do poder Executivo federal e de autarquias e fundações públicas, conselhos governamentais, membros do MPF, MPT, Tribunal de Contas da União (TCU) e da Defensoria Pública da União (DPU) e representantes de secretarias de governo da esfera estadual. 13 agentes estavam vinculados a mais de um tipo de organização, sendo que quatro possuíram vínculos tanto com o setor público (como membros de conselhos) quanto com o setor privado. A relação completa com os nomes

dos representantes, cargos ocupados à época em que participaram das audiências e seus vínculos organizacionais encontra-se no Apêndice C.

É importante destacar as organizações que se fizeram representadas porque se entende que, em sua maioria, os indivíduos que participaram das reuniões estiveram presentes devido a convites feitos pelas comissões às entidades as quais estão vinculados e que, portanto, o discurso por eles manifestados expressou opiniões e ideias que refletem o posicionamento dessas organizações em relação à política dos agrotóxicos. Portanto, diferentemente da análise feita sobre os congressistas, no caso dos agentes externos, buscou-se não apenas compreender o comportamento dos indivíduos em si e verificar quais tiveram uma atuação mais ativa e assertiva nas reuniões, mas também, e principalmente, entender como essas diferentes entidades procuraram, por meio de seus agentes e no transcorrer do tempo analisado, intervir no andamento dos debates e no rumo da política.

Ao todo, 109 diferentes organizações públicas e privadas estiveram representadas nas audiências, assim distribuídas: 4 associações científicas, 19 associações empresariais ou de produtores, 3 conselhos de classe, 8 conselhos governamentais, 5 empresas privadas, 15 entidades da sociedade civil dos mais diversos aspectos (coletivos temáticos, fóruns, institutos, organizações de direitos humanos ou de proteção ambiental, etc.), 4 movimentos sociais, 6 ONGs, 1 organização internacional, 24 diferentes organizações públicas federais (sendo destas 7 Ministérios), 5 órgãos estaduais, 4 sindicatos de trabalhadores e 11 universidades.

Percebe-se, assim, que os agentes externos ao Congresso representavam setores diversos da sociedade, com múltiplos (e distintos) interesses em relação à política de agrotóxicos, havendo diferenças de opiniões, inclusive, entre organizações dentro de cada uma dessas classificações, como será melhor exposto nos próximos tópicos desta seção. A Figura 15 apresenta as organizações identificadas (públicas e privadas) categorizadas por tipo.

Figura 15. Organizações externas ao Congresso que participaram das audiências públicas

Organização / Filiação	Tipo de organização	Organização / Filiação	Tipo de organização
Articulação Nacional de Agroecologia	Associação científica	Movimento dos Pequenos Agricultores	Movimento social
Associação Brasileira de Agroecologia (ABA)		Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)	
Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO)		Movimento Indígena	
Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC)		Via Campesina	
Associação Arrozeira de Uruguiana	Associação empresarial / de produtores	Greenpeace	ONGs
Associação Brasileira da Batata (ABBA)		<i>Human Rights Watch</i>	
Associação Brasileira da Indústria Química (Abiquim)		Mutirão Agroflorestal	
Associação Brasileira das Empresas de Controle Biológico (ABCBio)		Rede Cerrado	
Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (Asbraer)		SOS Mais Cerrado	
Associação Brasileira dos Defensivos Genéricos (Aenda)		<i>World Wide Fund for Nature (WWF Brasil)</i>	
Associação Brasileira dos Produtores de Algodão (Abrapa)		Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO)	Organização internacional
Associação Brasileira dos Produtores de Milho (ABRAMILHO)		Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)	Organização Pública Federal
Associação Brasileira dos Produtores de Sementes de Soja (ABRASS)		Companhia Nacional de Abastecimento (Conab)	
Associação de Agricultura Orgânica		Defensoria Pública da União (DPU)	
Associação de Cafés Orgânicos e Sustentáveis do Brasil (ACOB)	Departamento de Polícia Federal (DPF)		
Associação dos Exportadores de Mel (Abemel)	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA)		
Associação dos Produtores de Soja do Brasil (APROSOJA Brasil)	EMBRAPA Hortaliças		
Associação Nacional de Defesa Vegetal (ANDEF)	EMBRAPA Meio Ambiente		
Confederação Brasileira de Apicultura (CBA)	EMBRAPA Soja		
Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA)	Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz		
Sindicato das Indústrias de Fumo	Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)		
Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Defesa Vegetal (SINDIVEG)	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)		
Sindicato Nacional das Empresas de Aviação Agrícola (SINDAG)	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)		
Câmara Setorial de Insumos Agrícolas	Conselho / órgão governamental	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)	
Câmara Temática de Insumos Agropecuários (CTIA)		Instituto Nacional do Câncer (INCA)	
Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Urbana (CNAPO)		Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)	
Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio)		Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC)	

Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE)		Ministério da Saúde (MS)	
Conselho Nacional de Saúde (CNS)		Ministério das Relações Exteriores (MRE)	
Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)		Ministério de Minas e Energia (MME)	
Coordenadoria de Câmaras Especializadas de Agronomia (CCEAGRO)		Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)	
Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (CONFEA)	Conselho de classe	Ministério do Meio Ambiente (MMA)	
Conselho Federal de Medicina		Ministério Público Federal (MPF)	
Federação dos Engenheiros Agrônomos do Estado do Paraná		Procuradoria Geral da República (PGR)	
AGROPEC Consultoria	Empresa privada	Tribunal de Contas da União (TCU)	
Assessoria e Serviços de Projeto em Agricultura Alternativa		Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do DF	Órgão estadual
Ekip Naturama		Empresa Mato-Grossense de Pesquisa e Extensão Rural	
Fazenda Malunga		Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural	
Votorantim Ventures		Secretaria de Saúde do DF	
Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável	Secretaria Estadual de Meio Ambiente de São Paulo		
Campanha Permanente contra os Agrotóxicos e pela Vida		Central Única dos Trabalhadores (CUT)	Sindicato trabalhista
Cooperativa de Agricultura Familiar		Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG)	
Fórum Brasileiro de Soberania, Segurança Alimentar e Nutricional		Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Pernambuco	
Fórum Nacional de Combate aos Impactos dos Agrotóxicos	Entidade da sociedade civil	Sindicato dos Trabalhadores de Pesquisa Agropecuária	
Fórum Nacional dos Executores de Sanidade Agropecuária (FONESA)		Pontifícia Universidade Católica de São Paulo	Universidade
Fórum Paulista de Combate aos Impactos dos Agrotóxicos e Transgênicos		Universidade de Brasília (UnB)	
Instituto Biorregional do Cerrado		Universidade de São Paulo	
Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC)		Universidade Estadual de Campinas	
Instituto Brasileiro de Frutas		Universidade Estadual Paulista	
Organização das Cooperativas Brasileiras		Universidade Federal da Fronteira Sul	
Rede Brasileira de Agendas 21 Locais		Universidade Federal do Cariri	
Rede Pousos Alto Agroecologia		Universidade Federal do Goiás	
Terra de Direitos		Universidade Federal do Mato Grosso	
União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES)		Universidade Federal do Paraná	
		Universidade Federal Fluminense	

Fonte: elaborado pelo autor

6.2. As coalizões de defesa identificadas

Conforme Sabatier e Weible (2007) apontam, as coalizões de defesa são formadas tendo por base o sistema de crenças dos seus membros e os interesses que os unem, compreendendo um conjunto diversificado de indivíduos e de grupos que, no transcorrer do tempo, atuam, de forma coordenada, para alcançar seus objetivos em um determinado subsistema político. Contudo, nem todos os atores que fazem parte do subsistema vão necessariamente pertencer a uma das coalizões, tendo em vista que, embora agreguem dados e informações de cunho técnico e científico aos debates, sua atuação não interfere nos rumos da política (Sabatier, 1988). Analisar uma política pública a partir da perspectiva de que os atores estão agrupados em coalizões é importante porque estas são resultado da ação de uma rede complexa de interesses que reflete crenças, interesses, ideias e ideologias dos indivíduos que participaram do seu processo de construção e de implementação (Weible & Ingold, 2018).

Com base nas premissas do ACF apontadas por Sabatier e Jenkins-Smith (1993) e Sabatier e Weible (2007), considerou-se a política brasileira de agrotóxicos como um subsistema dentro do qual os 416 agentes identificados atuaram no transcorrer dos 20 anos analisados. Para tanto, buscou-se entrelaçar os preceitos de hierarquia de crenças definidos pelo ACF com a abordagem dos níveis de ideias pregadas pelo Neoinstitucionalismo Discursivo de Schmidt (2008, 2010), reconhecendo ser possível, a partir da identificação das ideias manifestadas pelos agentes, compreender a estruturação do sistema de crenças que unem as coalizões de defesa existentes dentro do subsistema.

Ao todo, constatou-se a existência de três coalizões que tiveram participação nos rumos da política e que procuraram defender seus interesses e intervir, com variados graus de sucesso, na política analisada por este trabalho. Tendo em vista tratar-se de um assunto complexo, marcado por posicionamentos bastante divergentes e antagônicos entre si, conforme se avançava na leitura das notas taquigráficas, percebia-se a existência bastante destacada de duas coalizões de defesa com aspectos e interesses opostos entre si: as aqui denominadas Coalizão Agroprodutivista e Coalizão Agroecologista. Equilibrando-se entre essas duas, a Coalizão Tecnocrata engloba principalmente organizações vinculadas ao poder Executivo.

O capítulo 7 apresenta, em maiores detalhes, como se procedeu com a análise de discurso que permitiu a identificação das ideias manifestadas e defendidas pelos membros das coalizões, contudo julga-se oportuno já apresentar aqui o resultado dessas análises. Dessa forma, a Figura 16 apresenta uma relação das principais ideias presentes no discurso dos agentes que permitiram agrupá-los dentro das respectivas coalizões de defesa estabelecidas pela

pesquisa, relacionando os níveis de análise de Schmidt com o sistema hierárquico de crenças preconizados pelo ACF.

Com base nas ideias apresentadas na Figura 16 que foram manifestadas pelo discurso dos agentes, foi possível identificar quais organizações e indivíduos compunham cada uma das três coalizões identificadas (Agroprodutivista, Agroecologista e Tecnocrata), cuja composição completa consta na Figura 17.

Figura 16. Principais ideias defendidas pelas coalizões

Coalizão Agroprodutivista	
<i>Philosophical ideas que se relacionam às deep core beliefs</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Consideram o agrotóxico como sendo um insumo essencial e indispensável na agricultura moderna; - A política deve proporcionar, assim, mecanismos que agilizem os procedimentos de registro e diminuam as barreiras de atuação dos setores produtivos.
<i>Programs ideas que se relacionam às policy core beliefs</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Advogam por mudanças na legislação visando flexibilizar e simplificar os procedimentos de análise e de registro dos agrotóxicos no Brasil; - Apontam que o termo “agrotóxico” carrega uma conotação negativa e, portanto, deva ser substituído por “pesticida” ou “defensivo fitossanitário” na legislação; - Defendem a necessidade dos incentivos tributários concedidos ao setor como forma de resguardar a produção dos altos custos envolvidos com pesquisa e desenvolvimento de novos produtos e da morosidade na concessão dos registros; - Pregam que não é possível substituir o uso do agrotóxico por alternativas que não envolvam o uso de compostos químicos nas lavouras sem comprometer a posição brasileira de grande fornecedora global de alimentos.
<i>Policy solution ideas que se relacionam às secondary beliefs</i>	<ul style="list-style-type: none"> - O bom funcionamento da política é necessário para garantir mais segurança ao setor produtivo e maior produtividade das lavouras; - Fatores relacionados ao clima tropical brasileiro justificam o emprego de agrotóxicos nas lavouras para combater as pragas e garantir a produtividade; - A centralização dos procedimentos de registro em um só órgão agregaria maior eficiência na produção e segurança nos alimentos consumidos; - A morosidade na atuação dos órgãos reguladores é decorrente, em parte, de falhas nos instrumentos institucionais vigentes; - Os agrotóxicos utilizados nas lavouras são seguros e decorrentes de altos investimentos em pesquisa e em desenvolvimento por parte das indústrias; - O contrabando de agrotóxicos é algo que necessita ser fortemente combatido, sendo considerado um grande inimigo do setor produtivo;
Coalizão Agroecologista	
<i>Philosophical ideas que se relacionam às deep core beliefs</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Acreditam que o consumo em larga escala de agrotóxicos acarreta em potenciais riscos para a saúde humana e para o meio ambiente; - Os riscos envolvidos e os males acarretados por esses produtos seriam os principais motivos que deveriam conduzir à mudança no modelo produtivo brasileiro em direção a uma agricultura com menos agrotóxicos.
<i>Programs ideas que se relacionam às policy core beliefs</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Advogam pela agroecologia e pelo cultivo de orgânicos como alternativa aos produtos da agricultura convencional; - Defendem uma agricultura com menos uso de agrotóxicos e iniciativas ligadas ao desenvolvimento sustentável e ao estímulo de bioinsumos; - Consideram o agrotóxico como algo negativo e que precisa ser combatido (ou, no mínimo, menos estimulado) nas lavouras, sendo caracterizado como “veneno”; - Pregam maior rigor na política de agrotóxicos visando combater o uso, em larga escala e sem controle, desses produtos, combatendo ações como a pulverização aérea das lavouras e o uso de insumos químicos não autorizados para determinado cultivo; - Combatem os incentivos tributários concedidos à indústria de agrotóxicos.

<i>Policy solution ideas</i> que se relacionam às <i>secondary beliefs</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Os trabalhadores do campo estão em posição vulnerável a riscos de intoxicação por lidarem diretamente com o manejo desses produtos; - A população em geral está suscetível a consumir alimentos com resíduos de agrotóxicos que podem desencadear efeitos nocivos à saúde no longo prazo; - É necessário estabelecer prazos para a validade dos registros de agrotóxicos no país; - O aumento no consumo de agrotóxicos não se refletiu em ganhos proporcionais de produtividade das lavouras; pelo contrário, está diretamente relacionado ao uso de sementes transgênicas no campo;
Coalizão Tecnocrata	
<i>Philosophical ideas</i> que se relacionam às <i>deep core beliefs</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Entendem que as leis e decretos são os instrumentos que devem balizar a atuação dos entes públicos envolvidos em qualquer política pública; - Cada um dos órgãos que participam do processo de avaliação de agrotóxicos é necessário por possuir competências específicas que garantem a devida segurança nos procedimentos de análise.
<i>Programs ideas</i> que se relacionam às <i>policy core beliefs</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Defendem que as ações governamentais em relação à política de agrotóxicos são embasadas pelas instituições que a regem, portanto os órgãos responsáveis pela regulamentação da política atuam conforme os preceitos legais estabelecidos na legislação vigente; - Defendem a atual composição da relação tripartite e a necessidade de atuação conjunta dos três órgãos (MAPA, ANVISA e IBAMA) para se avaliar os agrotóxicos, mesmo que haja divergências pontuais entre eles em algumas questões; - Advogam por melhores condições de infraestrutura e de capacidade humana para conseguirem operacionalizar, com eficiência, os processos de registro e aprovação dos agrotóxicos no Brasil
<i>Policy solution ideas</i> que se relacionam às <i>secondary beliefs</i>	<ul style="list-style-type: none"> - O uso dos agrotóxicos é um aspecto que divide a coalizão: parte dos membros defendem a necessidade desses produtos na agricultura, enquanto que outra parte advogam por modelos alternativos de produção agrícola com menos uso de agrotóxicos; - Os procedimentos adotados nas avaliações possuem embasamento técnico e científico, sendo respaldado pela comunidade internacional; - As longas filas existentes nos processos de avaliação de registro são resultantes da falta de recursos financeiros e de pessoal técnico em quantidade adequada para se atender a demanda existente; - Apesar das divergências existentes entre os órgãos,

Fonte: elaborado pelo autor

Figura 17. Composição das coalizões de defesa

Coalizão Agroprodutivista		
Organizações		
AGROPEC Consultoria	Associação Nacional de Defesa Vegetal -ANDEF	EMBRAPA Soja
Associação Arrozeira de Uruguaiana (RS)	Câmara Setorial de Insumos Agrícolas	Empresa Mato-Grossense de Pesquisa e Extensão Rural — EMPAER
Associação Brasileira da Batata - ABBA	Câmara Temática de Insumos Agropecuários - CTIA	Federação dos Engenheiros Agrônomos do Estado do Paraná
Associação Brasileira da Indústria Química - Abiquim	Comissão Técnica Nacional de Biossegurança - CTNBio	Fórum Nacional dos Executores de Sanidade Agropecuária - FONESA
Associação Brasileira dos Defensivos Genéricos - Aenda	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil - CNA	Instituto Brasileiro de Frutas
Associação Brasileira dos Produtores de Algodão - Abrapa	Coordenadoria de Câmaras Especializadas de Agronomia - CCEAGRO	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA
Associação Brasileira dos Produtores de Milho - ABRAMILHO	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA	Organização das Cooperativas Brasileiras

Associação Brasileira dos Produtores de Sementes de Soja - ABRASS	EMBRAPA Hortaliças		Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Defesa Vegetal - SINDIVEG		
Associação dos Produtores de Soja do Brasil - APROSOJA Brasil	EMBRAPA Meio Ambiente		Sindicato Nacional das Empresas de Aviação Agrícola - SINDAG		
Parlamentares com posicionamentos ligados à Coalizão Agroprodutivista					
A. Gurgacz	PDT	E. V. de Melo	PP	O. Lorenzoni	DEM
A. Sachetti	PRB	E. Roman	PSD	O. Dias	PDT
A. Moreira	PMDB	F. Gonçalves	PTB	P. C. Quartiero	DEM
A. Sá	PPB	G. Camata	PMDB	P. Pimenta	PT
A. A. Lemos	PP	G. Goellner	DEM	Prof. V. Galli	PSL
A. Botelho	PT	G. Cherini	PR	R. Muniz	PSD
B. Maggi	PR	G. Tenório	PP	R. Tripoli	PSDB
C. Bezerra	PMDB	H. Fortes	DEM	R. Britto	PP
C. Maldaner	PMDB	I. Cassol	PP	R. P. Mendonça	PMDB
C. Halum	PRB	J. Campos	DEM	R. Jucá	PMDB
C. Silvestri	PPS	J. Pinheiro	DEM	R. Caiado	DEM
C. Feitosa	PSDB	J. Abe	PMDB	R. Figueiró	PSDB
C. Santos	PR	K. Abreu	PSD	S. Guerra	PSDB
C. Moura	PMDB	L. Vilela	PMDB	S. Souza	PMDB
Covatti F.º	PP	L. C. Heinze	PP	S. Brasileiro	PMDB
D. Perondi	PMDB	L. C. Haully	PSDB	S. Costa	PTB
D. Berger	PMDB	L. Nishimori	PMDB	S. Almeida	PMDB
D. Sperafico	PPB	M. Montes	PSD	T. Cristina	DEM
D. Sávio	PSDB	M. Miranda	PMDB	V. Colatto	PMDB
Do. Nogueira	PT	M. Pereira	PMDB	V. Raupp	PMDB
Du. Nogueira	PSDB	M. Mendes	PPS	V. Pereira	PMDB
E. Lopes	MDB	N. Marquezelli	PTB	W. Moka	PMDB
E. Arruda	PSC	N. Padovani	PSC	W. Pinheiro	PT
E. Lima	PP	N. Suassuna	PMDB	W. Fagundes	PR
E. Amin	PPB	N. Leitão	PSDB		
Coalizão Tecnocrata					
Organizações					
Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA		Ministério de Minas e Energia - MME		
Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento -MAPA		Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA		
Conselho Federal de Engenharia e Agronomia - CONFEA	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços - MDIC		Ministério do Meio Ambiente - MMA		
Conselho Federal de Medicina	Ministério da Saúde - MS		Secretaria de Saúde do DF		
Departamento de Polícia Federal - DPF	Ministério das Relações Exteriores - MRE		Tribunal de Contas da União		
Coalizão Agroecologista					
Organizações					
Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA		Ministério Público Federal - MPF		
Articulação Nacional de Agroecologia	Cooperativa de Agricultura Familiar		Movimento dos Pequenos Agricultores		
Assessoria e Serviços de Projeto em Agricultura Alternativa	Defensoria Pública da União — DPU		Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST		
Associação Brasileira das Empresas de Controle Biológico - ABCBIO	Ekip Naturama		Movimento Indígena		

Associação Brasileira de Agroecologia - ABA	Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz	Mutirão Agroflorestal			
Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural - Asbraer	Fazenda Malunga	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura - FAO			
Associação Brasileira de Saúde Coletiva - ABRASCO	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Pernambuco - FETAPE	Procuradoria Geral da República - PGR			
Associação de Agricultura Orgânica	Fórum Brasileiro de Soberania, Segurança Alimentar e Nutricional	Rede Cerrado			
Associação de Cafés Orgânicos e Sustentáveis do Brasil - ACOB	Fórum Nacional de Combate aos Impactos dos Agrotóxicos	Rede Pouso Alto Agroecologia			
Associação dos Exportadores de Mel - Abemel	Fórum Paulista de Combate aos Impactos dos Agrotóxicos e Transgênicos	Sindicato das Indústrias de Fumo			
Campanha Permanente contra os Agrotóxicos e pela Vida	Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz	Sindicato dos Trabalhadores de Pesquisa Agropecuária			
Central Única dos Trabalhadores - CUT	Greenpeace	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC			
Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Urbana - CNAPO	Humans Rights Watch	SOS Mais Cerrado			
Companhia Nacional de Abastecimento (Conab)	Instituto Biorregional do Cerrado	Terra de Direitos			
Confederação Brasileira de Apicultura - CBA	Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – IDEC	União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária - UNICAFES			
Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura — CONTAG	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio	Via Campesina			
Conselho Nacional de Saúde - CNS	Instituto Nacional do Câncer - INCA	World Wide Fund for Nature - WWF Brasil			
Parlamentares com posicionamentos ligados à Coalizão Agroecologista					
A. Petro	PT	E. Kokay	PT	M. Serafim	PSB
A. C. Leão	PT	F. Sousa	PSDB	Marcon	PT
Adrian	PMDB	F. Cleide	PT	M. Silva	PT
A. Dipp	PDT	F. Collor	PTC	M. Trindade	PR
A. Molon	PSB	F. Coruja	PDT	M. Torgan	DEM
A. Nascimento	PR	F. Ferro	PT	N. Fonteles	PT
A. Machado	PSB	F. Arns	PT	N. Proença	PPS
A. Teixeira	PT	G. Nascimento	PSC	N. Fraga	PL
A. Arraes	PSB	G. Carimbão	PHS	N. Tatto	PT
A. Rita	PT	G. Braga	PSOL	O. Dias	PSDB
A. Albino	PCdoB	G. Hoffmann	PT	Pe. João	PT
Angelim	PT	G. Patriota	PSB	P. Ananias	PT
A. Pontes	PMDB	H. Schuch	PSB	P. Paim	PT
A. C. Valadares	PSB	H. Costa	PMDB	P. Teixeira	PT
A. do Couto	PDT	H. José	PROS	P. Uczai	PT
A. M. do Couto	PT	H. Costa	PT	P. Wilson	PT
A. Lira	PSB	I. Salvatti	PT	P. Vargas	PT
A. Carvalho	SD	I. Valente	PSOL	Prof. Marcivânia	PCdoB
B. Gass	PT	J. Feghali	PCdoB	R. Souza	PT
C. Bezerra	PMDB	J. Capiberibe	PSB	R. Cavalcante	PPS
C. Gomes	PRB	J. Rodrigues	PT	R. Ferreira	PV
C. Souza	PP	J. Alfredo	PSOL	S. Moraes	PT

C. Rocha	PTB	J. Capiberibe	PSB	Sarney F.º	PV
C. Pansera	PT	J. Daniel	PT	S. Schons	PT
C. Alencar	PSOL	J. Grandão	PT	S. Shlessarenko	PT
C. Diaz	PSDB	J. Viana	PT	S. Ninho	PSB
Dr. Rosinha	PT	J. Medeiros	PSD	S. Aguiar	PSC
E. Bez	PMDB	J. Filho	PRP	T. Viana	PT
E. Rodrigues	PSOL	L. Mattos	PV	V. Assunção	PT
E. Duarte	PV	L. Montenegro	PT	Z. Geraldo	PT
E. Lopes	PRB	L. da Mata	PSB	Z. Silva	SD
E. S. Campos	PSDB	L. Choinacki	PT	Z. do PT	PT
E. Valverde	PT	L. Alcântara	PSDB	Z. Maia	PHS
E. Gama	PPS	L. Sérgio	PT		

Fonte: elaborado pelo autor

A Coalizão Agroprodutivista engloba principalmente as associações empresariais e de produtores e cuja atuação dentro do Congresso Nacional foi conduzida através de 80 dos parlamentares identificados previamente – muitos deles ligados à chamada bancada ruralista do agronegócio. Além disso, alguns representantes de organizações públicas e de órgãos e conselhos governamentais – como o CTNBio, o IPEA e a EMBRAPA – também foram agrupados nessa coalizão. A principal crença que une esses agentes consiste em considerar o agrotóxico como um insumo essencial e indispensável na agricultura moderna – em especial nos cultivos da monocultura de larga escala – conforme constatado nas falas a seguir:

Precisamos lembrar **que esses produtos [os agrotóxicos] são necessários e se o Brasil pretende manter essa vocação agrícola**, que a gente não pode perder nunca a ideia de que este País se transforme no celeiro do mundo, é o que todo mundo diz, **a gente não pode prescindir desses produtos** (S. Fagnani, representante do SINDIVEG, 2014, em audiência na Comissão de Meio Ambiente da Câmara dos Deputados).

Nós temos que ter responsabilidade na hora de usar um produto agroquímico. **Ninguém, nenhum produtor, usa nem 1 litro de defensivo agrícola se não for necessário.** Por quê? Cada litro que ele usar é um custo que ele vai ter, é menos renda que ele terá. Então, **é importante saber disso, discutir isso. E nenhum produtor usa por sua vontade** (Deputado A. Sachetti, 2018, em audiência da Comissão Especial PL 6.670/16).

Registro que o setor de defensivos agrícolas, por meio do SINDAG, advoga a agilidade dos processos de registros com base numa legislação atual, sólida e alinhada com as regras da FAO, que atendem aos interesses do setor como um todo. **Por isso estamos defendendo essa ação. Queremos a constituição de uma legislação para agilidade do processo, mas de forma consciente, coerente e responsável** (A. Zen, representante do SINDAG, 2005, em audiência na Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados).

Outra crença que prevalece ao se analisar essa coalizão consiste na necessidade de se efetuar mudanças na legislação vigente no sentido de flexibilizar e simplificar os procedimentos de análise e de registro dos agrotóxicos no Brasil, em especial para os novos produtos. Acredita-

se que, assim, o país estaria em melhores condições de competitividade para atuar no mercado internacional. Esse aspecto é ressaltado nos trechos a seguir proferidos pela representante do SINDIVEG e pelo Deputado Federal Valdir Colatto, bem como ao se analisar a Tabela 1 e verificar que a palavra “registro” foi a décima mais frequente nas falas dos membros da Coalizão Agroprodutivista:

O setor busca uma **revisão no marco regulatório que esteja baseada em transparência, previsibilidade e base científica**. Independentemente de ser 1 ano, 2 anos, 3 anos ou 8 anos, **é importante que saibamos quanto tempo vai levar**. E é importante **que possamos acompanhar esse processo regulatório**. Portanto, é importante **que se tenha transparência na fila e que a fila caminhe mais ou menos no mesmo compasso entre o MAPA, a ANVISA e o IBAMA**. Portanto, um sistema único é muito desejável. E é importante que ele esteja apoiado em base científica (S. Fagnani, representante do SINDIVEG, 2018, em reunião na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados).

Mas ocorre que **existe um sistema aqui no Brasil [...] em que, para registrarmos uma molécula nova, um produto novo, nós chegamos a levar 10 anos de análise, análise, análise e análise**. Isso está fazendo com que nós utilizemos aqui moléculas e produtos que não se usam mais lá fora, por falta de nossa agilidade em trazer novos produtos, menos tóxicos e menos problemáticos. Isso acontece porque, na nossa burocracia brasileira, não se anda. É a ANVISA, o Ministério da Agricultura, o Ministério do Meio Ambiente. Um estuda por 1 ano, outro, por 2 anos, outro, por 3 anos. É assim que está acontecendo. Esse é o problema que temos (Deputado V. Colatto, 2017, em discurso durante audiência na Comissão de Meio Ambiente da Câmara dos Deputados).

Tabela 1 - 20 palavras mais frequentes no discurso da Coalizão Agroprodutivista

Posição	Palavra	Contagem	Percentual ponderado (%)
1	produtos	641	1,17
2	brasil	640	1,17
3	defensivo(s)	622	1,14
4	agrotóxico(s)	544	1,00
5	agricultura	515	0,94
6	produto	391	0,72
7	anos	269	0,49
8	produção	265	0,49
9	hoje	264	0,48
10	registro	264	0,48
11	agrícolas	257	0,47
12	país	251	0,46
13	fazer	226	0,41
14	mundo	218	0,40
15	lei	207	0,38
16	mercado	191	0,35
17	questão	182	0,33
18	anvisa	180	0,33
19	meio	176	0,32
20	grande	163	0,30

Fonte: elaborado pelo autor por meio do software NVIVO 11

É significativo, ainda, a constatação de que a própria palavra “agrotóxico” não seja a principal utilizada pelos membros dessa coalizão. Parte dos seus membros (embora não todos) possuem a crença de que, por conter uma conotação negativa, deva-se estimular o uso de outras expressões para se referir a esses produtos, com destaque para “defensivos agrícolas” ou “defensivos fitossanitários”. Isso é possível de constatar ao verificar, na Tabela 1, que a palavra “defensivos” foi mais utilizada por esta coalizão em detrimento de “agrotóxicos”

Em contraposição ao grupo Agroprodutivista, organizou-se a Coalizão Agroecologista, reunindo principalmente os representantes de associações científicas, de entidades da sociedade civil, dos movimentos sociais, das ONGs e dos sindicatos trabalhistas. Além disso, contaram com o apoio de algumas associações de produtores cujos interesses eram prejudicados pelo uso dos agrotóxicos – como a Associação dos Exportadores de Mel (Abemel) e a Confederação Brasileira de Apicultura (CBA) – ou que representam os interesses da agricultura orgânica e da produção de insumos biológicos – por exemplo, a Associação Brasileira das Empresas de Controle Biológico (ABCBIO), a Associação de Agricultura Orgânica e a Associação de Cafés Orgânicos e Sustentáveis do Brasil (ACOB). Por fim, fazem parte desse conjunto de atores ligados à Administração Pública que agregam principalmente legitimidade e respaldo técnico, científico e jurídico à coalizão. Dentre esses, destacam-se organizações de caráter científico, como a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e o Instituto Nacional do Câncer (INCA), órgãos ligados à área da Justiça, como a DPU, o MPF, o MPT e a PGR, e conselhos governamentais da área da saúde e da nutrição, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e o Conselho Nacional de Saúde (CNS).

Dentro do Congresso Nacional, essa coalizão contou com o engajamento de 102 parlamentares, de diferentes partidos políticos, os quais buscaram defender uma agricultura com menos uso de agrotóxicos e iniciativas ligadas ao desenvolvimento sustentável e ao cultivo de orgânicos como alternativa aos produtos da agricultura convencional.

O principal ponto de convergência que garante a união dessa coalizão consiste na crença de que o consumo em larga escala de agrotóxicos acarreta em potenciais riscos para a saúde humana (em especial para os trabalhadores que lidam com a aplicação direta desses produtos) e para o meio ambiente. Dessa forma, advogam por uma agricultura mais saudável, sendo que o estímulo ao maior cultivo de orgânicos emerge como uma bandeira comum aos membros dessa coalizão, e por políticas públicas que acarretem em maior rigor no controle e no consumo de agrotóxicos.

Palavras como “alimento”, “saúde”, “meio”, “ambiente” e “produção” estão entre as mais utilizadas nos discursos dessa coalizão, conforme pode ser verificado na Tabela 2 e ressaltado nos trechos a seguir extraídos das falas dos representantes da Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos e pela Vida (denominada subsequentemente apenas de Campanha Contra os Agrotóxicos) e da Fiocruz, bem como do deputado Alessandro Molon:

Aí queremos levantar um **quadro preocupante do consumo de frutas, verduras e legumes hoje, no Brasil, em relação ao uso de agrotóxicos** [...] **Nós temos, hoje, uma situação de evidente insegurança alimentar no País** e com a redução, cada vez maior, de consumo de alimentos vindos principalmente desse grupo de alimentos, que são as frutas, verduras e legumes. Então, **temos uma demanda reprimida no consumo de alimentos promotores da saúde** (L. C. Meireles, representante da Campanha Contra os Agrotóxicos, 2011, em audiência na Comissão de Agricultura do Senado Federal).

No nosso entendimento, **o tema dos agrotóxicos se torna vital para a saúde pública contemporânea não só a nível global, mas também e muito particularmente em nível de Brasil**, tendo em vista o cenário que o Deputado acaba de descrever, o que nos permite estimar que **não exista nenhum brasileiro que não esteja neste momento sob risco de estar exposto a algum tipo de agrotóxico** (G. F. Netto, representante da Fiocruz, 2015, em audiência na Comissão de Meio Ambiente da Câmara dos Deputados).

Felizmente, **nós temos visto a procura por orgânicos crescer no País** [...] Há que se olhar para as condições de produção, para a demanda, para vermos se de fato há mercado. Mas esse tema apareceu em outras audiências públicas, e todas as informações apontam para um crescimento enorme da demanda por orgânicos, felizmente. **As pessoas estão entendendo que podem e devem se alimentar de forma mais saudável, pois isso tem consequência para suas vidas e, portanto, esse é um caminho para o País** (Deputado A. Molon, 2018, em audiência da Comissão Especial do PL 6.670/16).

Tabela 2 - 20 palavras mais frequentes no discurso da Coalizão Agroecologista

Posição	Palavra	Contagem	Percentual ponderado (%)
1	agrotóxicos	2260	3,07
2	brasil	650	0,88
3	saúde	613	0,83
4	agricultura	502	0,68
5	veneno	445	0,60
6	produção	425	0,58
7	projeto	384	0,52
8	produtos	358	0,49
9	meio	315	0,43
10	alimentos	312	0,42
11	ambiente	298	0,40
12	lei	291	0,40
13	hoje	287	0,39
14	país	271	0,37
15	mundo	256	0,35
16	nacional	230	0,31
17	grande	229	0,31
18	brasileira	222	0,30
19	pessoas	206	0,28
20	ministério	203	0,28

Fonte: elaborado pelo autor por meio do software NVIVO 11

Outra crença que se destaca como fator de aproximação entre esses agentes reside em considerar o agrotóxico como algo negativo no sistema produtivo agrícola (embora alguns de seus membros reconheça que seja um “mal necessário” enquanto não houver maior estímulo a sistemas produtivos alternativos). Essa crença é materializada por este grupo com o uso da palavra “veneno” para se referir a esses produtos, a qual é a sexta palavra mais frequente nos discursos de seus membros. A ênfase que a palavra “veneno” aparece no discurso da coalizão Agroecologista é ressaltada também ao se analisar os trechos a seguir extraídos das falas de alguns dos seus representantes:

Outro elemento, então, que eu queria trazer, reforçando isso, é o agrotóxico, sim. **E agrotóxico é veneno, agrotóxico mata. E aí não tem carga ideológica.** Cientistas importantes e academia reconhecem. Não é carga ideológica. Às vezes a gente leva o debate ideológico para desmoralizar. Não é isso. **A gente está falando de relatórios sérios, de cientistas sérios que estão apontando a relação direta de agrotóxico com casos de doenças que levam à morte. Então, agrotóxico é veneno** (C. Folgado, representante da Campanha Contra os Agrotóxicos, 2012, em audiência na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados).

O mundo inteiro está ou restringindo ou banindo o veneno. E as empresas que não conseguem vender os venenos nos outros países querem vendê-los no Brasil. **O País, então, permite mais veneno, e as pessoas vão ter que consumir esse alimento envenenado** (Deputado B. Gass, 2018, em audiência da Comissão Especial do PL 6.299/02).

A terceira coalizão é a denominada Tecocrata, da qual fazem parte essencialmente os representantes da maioria dos órgãos e conselhos governamentais que se fizeram representados nos debates das comissões, com destaque principalmente para o MAPA, a Anvisa e o IBAMA, os responsáveis por operacionalizar a relação tripartite nas avaliações dos agrotóxicos. A crença principal que unia esse grupo é de cunho institucional.

Entendendo que as leis e decretos são os instrumentos que devem balizar a atuação dos entes públicos envolvidos em qualquer política e que regulam a sua capacidade de intervenção e de ação, defendem que as ações governamentais em relação à política de agrotóxicos são embasadas pelas instituições que a regem e que os órgãos responsáveis pela regulamentação da política atuam conforme os preceitos legais, como pode ser desprendido ao se analisar o trecho de discurso a seguir de representantes da ANVISA e do MS:

A gente tem trabalhado com todos os órgãos, na tentativa de aprimorar, cada vez mais, o marco legal, e aí está um exemplo que nos últimos dez anos, o quanto tem se trabalhado na esfera de governo, para que a gente possa avançar na melhoria dessas avaliações. Entendendo que o modelo agrícola vigente no País, ele necessita da utilização de agrotóxicos, e nós avaliamos os agrotóxicos. **Não existe nenhuma postura contrária ou ideológica contrária aos agrotóxicos. Nós fazemos a avaliação, nós buscamos aprimorar, seguindo aquela orientação nacional e internacional e tudo aquilo que está escrito desde a nossa Constituição,** no sentido de, cada vez mais, proteger a população dos danos

que essa substância, que é tóxica na sua origem, porque lê é sintetizada para matar as pragas, que ela seja utilizada da maneira mais segura (L. C. Meirelles, representante da ANVISA, 2010, em audiência da Comissão de Agricultura do Senado Federal)

O que eu gostaria de aqui deixar de mensagem para todos é que **há um esforço bastante grande dos órgãos de governo. No enfrentamento da questão dos agrotóxicos, eu acho que, nos últimos anos, a gente vem tentando ter esse corpo de conjunto de governo para adotar medidas realmente de monitoramento de produtos, de serviços, monitoramento ambiental, para que a gente venha a ter um menor impacto na saúde da nossa população.** Eu acho que nunca estivemos tão coesos, com os processos tão organizados como temos agora (D. Buosi, representante no MS, 2012, em audiência na Comissão de Agricultura do Senado Federal).

É significativo acerca desse aspecto constatar, a partir dos dados apontados na Tabela 3, que, dentre as palavras mais utilizadas pela coalizão, “lei” possui um percentual ponderado mais elevado quando comparado às demais. Além disso, palavras como “ministério”, “avaliação”, “órgão” e “três” (esta última sinalizando uma possível referência aos três entes responsáveis pela relação tripartite) aparecem com frequência nos discursos da Coalizão Tecnocrata.

Tabela 3 - 20 palavras mais frequentes no discurso da Coalizão Tecnocrata

Posição	Palavra	Contagem	Percentual ponderado (%)
1	agrotóxico(s)	666	2,34
2	produtos	345	1,21
3	registro	294	1,03
4	agricultura	265	0,93
5	gente	226	0,80
6	saúde	225	0,79
7	produto	208	0,73
8	ministério	204	0,72
9	avaliação	188	0,66
10	anvisa	186	0,65
11	lei	182	0,64
12	brasil	175	0,62
13	questão	170	0,60
14	órgãos	144	0,51
15	hoje	138	0,49
16	processo	121	0,43
17	ambiente	117	0,41
18	meio	114	0,40
19	três	104	0,37
20	fazer	103	0,36

Fonte: elaborado pelo autor por meio do software NVIVO 11

Outra crença que caracteriza esses atores consiste na defesa por melhores condições de infraestrutura e de capacidade humana para conseguirem operacionalizar, com eficiência, o registro e a aprovação dos agrotóxicos no Brasil. Exaltadas principalmente pelos representantes

do MAPA, da Anvisa e do IBAMA, esse aspecto fica mais ressaltado ao constatar que “gente” é a sexta palavra mais frequente nos discursos dessa coalizão, o que pode sinalizar tanto uma perspectiva de união na atuação de seus membros quanto das críticas em função das limitações existentes dentro dos órgãos para lidar com os processos de registros de agrotóxicos.

Contudo, em relação ao uso dos agrotóxicos, percebe-se que não há uma uniformidade de crença entre esses atores, aspecto que explica o porquê de parte dos seus membros se aproximar mais da Coalizão Agroprodutivista e parte, da Coalizão Agroecologista. De fato, no transcorrer do período analisado, percebe-se que o MAPA teve uma atuação mais próxima da Coalizão Agroprodutivista, argumentando tratar-se de um produto necessário na agricultura moderna cujos atuais procedimentos de registro são demasiado rígidos, acarretando conseqüentemente em demora nas análises, conforme se pode perceber nos discursos abaixo extraídos das falas de representantes do MAPA em audiências na Câmara e no Senado:

Ao participar do Governo, temos posições que são, talvez, não divergentes, mas de diferente enfoque. **A agricultura encara os produtos agrotóxicos de uso fitossanitário como fator de produção, como instrumento de defesa sanitária vegetal. Sem eles, a produção agrícola é inviabilizada**, haja vista outras pragas em produtos de setores da agricultura brasileira (G. Ramos, representante do MAPA, 2003, em reunião da Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados).

Mas eu queria lembrar aos senhores o seguinte: **é importante e imperioso que pensemos no processo regulatório brasileiro de agrotóxico de maneira perene. O processo é caótico. É caótico não por causa dos técnicos que estão envolvidos no processo, mas pela forma de governança que se estabelece nisso.** E, Presidente, queria até saudá-lo, porque já estivemos nesta mesa discutindo isso e em outras oportunidades, quando discutimos o programa de monitoramento de resíduos (L. E. Rangel, representante do MAPA, 2012, em audiência na Comissão de Agricultura do Senado Federal).

Por sua vez, o IBAMA e principalmente a ANVISA se destacaram pela defesa de um maior rigor nos procedimentos de avaliação destes produtos e pela necessidade de se estimular modelos alternativos de agricultura com menos uso de agrotóxicos, diminuindo os impactos causados na saúde e no meio ambiente. Por conta disso, foram também os principais alvos de ataque e de críticas da Coalizão Agroprodutivista ao longo do tempo – analisado a Tabela 1, é significativa a constatação de que “ANVISA” seja um dos 20 termos mais utilizados por seus membros. As críticas levantadas pela Coalizão Agroprodutivista quanto à atuação deste órgão fica perceptível ao se analisar a seguinte fala da senadora Katia Abreu:

Não é possível que a ANVISA possa estabelecer um papel de atraso ao país, dando prejuízo para a agricultura, dando prejuízo para a população, em defesa de interesses de uma minoria, de uma minoria restrita de meia dúzia, Sr. Presidente. Não há outra justificativa, é burocracia para dificultar a vida da maioria e beneficiar uma pequena minoria (Senadora K. Abreu, 2010, em audiência da Comissão de Agricultura do Senado Federal).

Por fim, aponta-se a existência de um quarto conjunto de agentes que, conforme a premissa de Sabatier (1988) de que nem todos os participantes do subsistema fazem parte das coalizões, encaixam-se nessa categoria. Engloba-se nessa categoria a participação de alguns acadêmicos e cientistas que, embora contribuíssem com informações relevantes sobre a necessidade do agrotóxico para as lavouras em uma perspectiva econômica e técnica, bem como sobre os seus impactos na saúde humana e no meio ambiente, não procuraram desempenhar uma função mais assertiva em relação aos rumos da política. Sua contribuição para os debates foi principalmente em termos de agregação de informações que, por sua vez, puderam ser usadas como argumentos pelas demais coalizões ou que serviram para dar maior sustentação aos argumentos por estas defendidos.

Além disso, deve-se incluir nessa categoria alguns parlamentares cuja participação foi pouco ativa durante o período analisado – muitos destes limitando-se apenas a breves e vagos discursos no plenário ou a participação esporádica no transcorrer das audiências nas comissões. Acima de tudo, tratam-se de congressistas cujo discurso revelou-se vago em relação à política dos agrotóxicos, sem apresentar um posicionamento quanto ao tema nem quanto aos rumos que a legislação vigente deveria assumir.

Por meio do software NVIVO 11, foi possível identificar como essas coalizões estão mais próximas entre si através da análise de cluster de palavras. Identificando cada uma das coalizões como um nó e agregando a estes os trechos de discursos dos seus agentes identificados e aplicando o coeficiente de correlação de Pearson, percebe-se que há maior proximidade entre os discursos das coalizões Agroprodutivista e Tecnocrata, conforme indicado nas Figuras 18 e 19, o que indica uma tendência de maior sincronização entre os setores produtivos e o governo em relação aos rumos da política.

Figura 18. Coeficiente de correlação de Pearson e aproximação entre os grupos

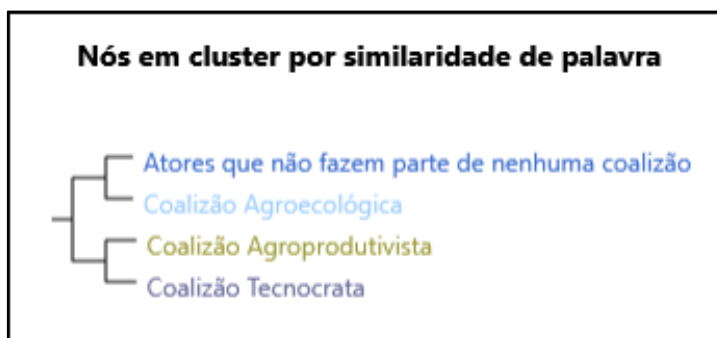
Nó A	Nó B	Coeficiente de correlação de Pearson
Coalizão Agroecologista	Atores que não fazem parte de nenhuma coalizão	0,937477
Coalizão Tecnocrata	Coalizão Agroprodutivista	0,905446
Coalizão Agroprodutivista	Atores que não fazem parte de nenhuma coalizão	0,901834
Coalizão Tecnocrata	Atores que não fazem parte de nenhuma coalizão	0,896616
Coalizão Tecnocrata	Coalizão Agroecologista	0,892886
Coalizão Agroprodutivista	Coalizão Agroecologista	0,880723

Fonte: elaborado pelo autor por meio do software NVIVO 11

Embora esse resultado não possa ser tomado como conclusivo devido às próprias limitações do NVIVO – tais como o fato de fazer contagem e analisar estaticamente as palavras,

mas sem considerar um aspecto mais interpretativo de seus significados, o qual está a cargo do pesquisador (Jacks et al., 2016) – e de, por trabalhar com muitos trechos de discursos, muitas das palavras utilizadas pelas três coalizões apresentarem um uso recorrente pelos agentes, permite apontar uma perspectiva de que essas duas coalizões estiveram mais próximas entre si em detrimento da Coalizão Agroecologista.

Figura 19. Análise de cluster de palavras entre os grupos por meio do NVIVO



Fonte: elaborado pelo autor por meio do software NVIVO 11

Uma possível constatação desse argumento é verificado ao se analisar a evolução da legislação que condiciona a política brasileira de agrotóxicos, tendo em vista que a maioria dos decretos e leis complementares publicadas ao longo dos últimos 20 anos beneficiaram mais o setor produtivo desse insumo do que implicaram em regras mais rígidas de fiscalização e de controle sobre os registros no país.

Em particular, esse aspecto é observado nos dispositivos institucionais que 1) trataram de isenções fiscais dos tributos PIS/COFINS e de IPI na produção e comercialização de agrotóxicos (tais como a Lei n. 10.925 os Decretos n. 5.195/04, 5.630/05, 6.006/06, 7.660/11 e 8.950/16); 2) introduziram novos procedimentos de avaliação dos agrotóxicos, regulamentando a simplificação dos procedimentos para os casos de produtos equivalentes (Decretos n. 4074/02 e 5981/06); e 3) concederam autorização temporária para importar agrotóxico com dispensa do registro prévio em caso de emergências fitossanitária e/ou zoonosológica causadas por pragas não-nativas do Brasil (Lei n. 12.873/13, regulamentada pelo Decreto n. 8.133/13).

Outro aspecto que merece destaque é, ao se analisar os coeficientes de correlação de Pearson, constatar uma maior aproximação entre a Coalizão Agroecologista e o conjunto de atores que não pertencem a nenhuma das coalizões. Tendo em vista que uma das estratégias utilizadas por essa coalizão consistiu em recorrer com frequência aos dados científicos e às pesquisas acadêmicas para ressaltar os possíveis riscos e perigos envolvidos no consumo de

agrotóxicos, esse fato pode explicar essa maior aproximação entre esses dois grupos. Essa forma de atuação é possível constatar nas falas a seguir:

Precisamos nos preocupar com o que é produzido no Brasil. **O Instituto Nacional do Câncer, INCA, a FIOCRUZ [...] e a própria ABRASCO já emitiram posicionamentos, comprovados com estudos e pesquisas, sobre o quanto o agrotóxico, além de adoecer a população, mata. São dados reais. O que nós estamos mostrando aqui não é dado fictício.** Não venham dizer que o agrotóxico é um meio de se produzir para comercializar de forma mais tranquila. Não é! Agrotóxico mata! (L. Oliveira, representante da CONTAG, 2017, em audiência na Comissão de Meio Ambiente da Câmara dos Deputados).

Segundo dados do Sinitox, que é da Fundação Oswaldo Cruz, há mais de dezenove mil casos de intoxicação por agrotóxico no País. Esses números refletem, de forma majoritária, apenas os casos de contaminação aguda, em que os efeitos aparecem de imediato. Nos casos crônicos, em que os efeitos aparecem apenas depois de exposição por longo período, embora sejam os mais comuns e atinjam não só os trabalhadores, mas toda a população, há uma dificuldade de associar esses efeitos à sua origem. (Senador A. C. Valadares, 2011, em audiência na Comissão de Agricultura do Senado Federal).

No âmbito do Congresso Nacional, as coalizões estiveram presentes e atuantes em todas as comissões parlamentares analisadas. Contudo, percebe-se que, enquanto as comissões ligadas à Agricultura (tanto no Senado quanto na Câmara) mostraram-se mais receptivas às pautas defendidas pela Coalizão Agroprodutivista, a Coalizão Agroecologista contou com um ambiente mais receptivo às suas ideias principalmente na Comissão de Meio Ambiente da Câmara. Por sua vez, as comissões ligadas à área da Saúde apresentaram-se como ambientes mais neutros, nos quais nenhuma das coalizões chegou a dispor de protagonismo.

Por sua vez, as comissões especiais analisadas materializaram o antagonismo protagonizado por essas duas coalizões. Enquanto que a que tratou do PL 6.299/02 contou com uma participação ativa de deputados ligados à Coalizão Agroprodutivista e aprovou um relatório final propondo modificações na legislação vigente que atenderia a muitos dos interesses defendidos por esta, a comissão do PL 6.670/16 mostrou-se mais em sincronia com os interesses dos grupos ligados à Coalizão Agroecologista ao aprovar um relatório final propondo o incentivo à redução no consumo de agrotóxicos.

Quanto à Coalizão Tecnocrata, nenhuma das comissões revelou-se como uma arena na qual pudesse dispor de maior poder de influência sobre os parlamentares participantes, limitando-se mais a defender a atuação dos órgãos nas questões envolvendo os agrotóxicos e a importância de seguir os ritos burocráticos previstos na legislação.

6.3. Empreendedores na política de agrotóxico

Identificados os agentes que participaram dos debates referentes à política de agrotóxicos e a sua organização em coalizões de defesa, a etapa seguinte da pesquisa voltou-se para fazer uma análise mais detalhada dos atores e organizações que dispuseram de uma atuação mais ativa no contexto analisado. Dado tratar-se de um subsistema composto por uma gama diversificada e numerosa de agentes (tanto parlamentares quanto externos ao Congresso), entende-se que, para atingir seus objetivos, alguns membros das coalizões acabassem se sobressaindo mais na condução das estratégias de atuação, na defesa dos interesses, nas reivindicações por mudanças na legislação e na proposição de ideias em detrimento de outros.

Tendo em vista que uma das limitações do ACF consiste justamente em propor uma abordagem voltada para a análise do comportamento e atuação dos agentes (Sabatier & Weible, 2007), agregar-se à análise os conceitos de empreendedor político (Kingdon, 2003) e de empreendedor institucional (Battilana et al., 2009; DiMaggio, 1988) revela-se importante para conseguir identificar esse conjunto mais restrito de atores que apresentaram uma postura ativa e empreendedora.

Em especial, permitiu desenvolver uma abordagem que possibilitasse olhar para dentro das coalizões visando compreender como elas atuaram e, mais especificamente, identificar um determinado conjunto de atores (tanto indivíduos quanto organizações) que assumiram maior proeminência e uma participação mais ativa na condução dos debates, liderando suas ações e, por meio do discurso, articulando as ideias defendidas de forma a lograr êxitos no alcance dos objetivos.

Vinculados essencialmente às coalizões Agroprodutivista e Agroecologista, esses agentes empreendedores engajaram-se na defesa das ideias representativas dessas coalizões e na promoção de soluções para os problemas enfrentados em seu escopo e/ou de propostas de mudanças nas regras institucionais que a condicionam. Além disso, procuraram fazer-se presentes em diferentes comissões ao longo do tempo englobado por este estudo, embora alguns tenham despontado como agentes empreendedores em um contexto mais recente, marcado pela polarização que as Comissões Especiais PL 6.299/02 e 6.670/16 representavam. De forma geral, objetivavam modificar os rumos da política analisada para que esta pudesse refletir melhor os seus interesses e as crenças da coalizão da qual fazem parte.

Resgatando o que foi apresentado no capítulo 3 referente a como se procedeu com a operacionalização da pesquisa, as variáveis que permitiram identificar os agentes que tiveram uma postura de empreendedor político ou institucional, bem como aqueles que apresentaram características de *policy broker*, estão novamente apresentadas na Figura 20.

Figura 20. Variáveis para identificação dos empreendedores e dos *policy brokers*

Conceitos teóricos	Variáveis utilizadas no tratamento na e análise dos dados	Referência
Empreendedor político	<ul style="list-style-type: none"> - Indivíduos, conjuntos de indivíduos ou organizações - Engajamento na defesa e promoção de ideias que lhes favoreçam - Domínio sobre determinada questão - Representam os interesses de outros agentes - Atenção voltada para tentar resolver os problemas através das soluções propostas 	Kingdon (2003)
Empreendedor institucional	<ul style="list-style-type: none"> - Indivíduos, conjuntos de indivíduos ou organizações - Procuram influenciar o contexto para modificar as instituições existentes ou para substituí-las por novos arranjos institucionais - Apresentam uma visão sobre a necessidade de mudanças - Mobilizam pessoas e motivam seus apoiadores 	Hardy e Miguire (2008)
<i>Policy broker</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Indivíduos, conjuntos de indivíduos ou organizações - Atuação voltada para mediar os conflitos entre as coalizões e/ou dentro das coalizões - Busca de soluções que sejam razoáveis e possíveis de ser executada 	Sabatier (1988)

Fonte: elaborado pelo autor

6.3.1. Os empreendedores políticos

Resgatando que foi exposto no capítulo 2, os empreendedores políticos são indivíduos ou conjunto de indivíduos (que fazem parte – ou não – de uma determinada organização) oriundos tanto da sociedade civil quanto das estruturas governamentais ou do ambiente parlamentar que buscam investir seus recursos na promoção de ideias e soluções que solucionem os problemas existentes e que possam gerar benefícios para si no futuro. Tratam-se de hábeis agentes que possuem domínio sobre uma determinada questão e uma valiosa rede de contatos, representando outros indivíduos que compartilham a mesma percepção acerca das ideias defendidas e tentando influenciar os rumos das políticas públicas para conseguir executar suas propostas (Kingdon, 2003). Considerando essa perspectiva, identificou-se que membros de sete organizações da sociedade civil se destacaram por assumir uma postura de empreendedor político no escopo da política de agrotóxicos, além de dois senadores.

Destacaram-se como empreendedores políticas ligadas à Coalizão Agroprodutivista os representantes da Aenda, da ANDEF, da CNA e da SINDIVEG. De um lado, observa-se que essas entidades ligadas aos setores produtivos possuem uma atuação de longa data dentro do Congresso, participando de várias audiências tanto no Senado como na Câmara dos Deputados, e se destacaram por advogar por pontos como a defesa de procedimentos mais simplificados na avaliação dos agrotóxicos e por flexibilizações na legislação vigente. Além disso, advogaram por propostas como a necessidade de se alterar o termo “agrotóxico” por “pesticidas” ou por “defensivos fitossanitários” e por modificações na relação tripartite, argumentando que a solução de concentrar as avaliações de registro no MAPA ou em uma comissão técnica

vinculada a este Ministério poderia proporcionar maior agilidade e eficiência nas análises, dispensando a necessidade de se proceder com três avaliações (e conseqüentemente filas de processos) distintas ao concentrar todo o procedimento em apenas um órgão. Assumiram, também, uma postura de liderança na defesa pelos incentivos tributários concedidos ao setor produtivo e por defenderem, à época da ação da praga *Hevicoverpa armigera*, a necessidade de se aprovar mecanismos que permitissem uma atuação mais rápida e de caráter emergencial para combater-la, o que resultou na concepção da Lei n. 12.873/13.

Embora nem todos os seus interesses sejam convergentes – como, por exemplo, dado o fato de a ANDEF defender os interesses das grandes indústrias produtoras que investem principalmente em novos compostos, enquanto que a Aenda é uma associação voltada para a defesa das pequenas e médias indústrias de agrotóxicos que se dedicam principalmente aos produtos com patentes vencidas (os equivalentes) – essas entidades tiveram um comportamento no sentido de, durante os debates, contribuir para tentar direcionar os rumos da política para que esta atendesse aos seus interesses e, por tabela, os da coalizão a qual estão vinculadas.

Em especial, a CNA se revelou como a entidade vinculada à Coalizão Agroprodutivista que mais participou de audiências no período analisado (19 ao todo, em ambas as casas parlamentares). Além disso, procurou atuar como uma porta-voz das críticas encapadas pelo setor produtivo contra a morosidade do governo nas avaliações dos agrotóxicos e nos problemas enfrentados devido a possíveis falhas no funcionamento das instituições que regem a política dos agrotóxicos, conforme exposto nos seguintes trechos das falas do seu representante:

Essa regulamentação de compadrio é uma regulamentação extremamente danosa para o mercado capitalista, ela cria distorções. Hoje, por exemplo, observamos a área de agrotóxicos, na qual se tem um represamento de registro no Ministério da Agricultura, na ANVISA e no IBAMA, e **os produtos não chegam ao agricultor para fomentar a concorrência. No momento em que não se tem o fomento da concorrência, primeiro, faltam produtos e depois o preço sobe [...]** Essa estrutura normativa, legal e infralegal está muito aquém da pujança da agricultura e da pecuária brasileira. **Há necessidade do estabelecimento de uma nova estrutura normativa, de uma nova política que contemple efetivamente esses aspectos, e principalmente de haver mecanismos do qual o agricultor possa se valer, quando ocorrerem distorções no mercado que impactarem a distribuição de renda** (R. Minaré, representante da CNA, 2015, em reunião na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados).

O sistema que está posto, dividido entre o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério da Agricultura e o Ministério da Saúde, não está fazendo com que os produtos sejam disponibilizados aos agricultores na velocidade e no volume que os agricultores gostariam. Então, a CNA é absolutamente favorável à mudança do sistema de forma geral [...] O sistema que está posto para o registro dos agrotóxicos, especificamente, não está funcionando a contento para que esses produtos sejam disponibilizados aos agricultores de maneira satisfatória. A morosidade para o processo de registro é inconcebível! **Hoje, há um produto novo de 7 a 8 anos, um produto genérico de 5 a 7 anos, e os agricultores têm a necessidade de que estejam disponíveis produtos novos, produtos genéricos ou produtos biológicos dentro de uma velocidade que atenda à demanda da agricultura.** Esse sistema que está aí, nós temos convicção de que esse sistema não funciona adequadamente (R. Minaré, representante da CNA, 2016, em reunião na Comissão Especial PL 6.299/02).

Dentro do contexto parlamentar, pode-se apontar que os senadores Blairo Maggi e Katia Abreu tiveram, no transcorrer do período analisado, uma postura de empreendedores políticos na medida em que se revelaram grandes lideranças dentro da Coalizão Agroprodutivista, sendo responsáveis por apresentar e defender medidas que beneficiariam os seus membros. Por um lado, o Senador Blairo Maggi é o responsável pela proposta que se constitui como a base que conduziu os debates da comissão que elaborou o relatório do PL 6.299/02, e o seu nome se tornou uma referência (em ambas as Coalizões) como o expoente dos interesses pela substituição da Lei dos Agrotóxicos por uma nova versão. Por outro, a Senadora Katia Abreu se apresentou como uma grande defensora dos interesses da agricultura, negociando e defendendo propostas que permitisse a simplificação dos procedimentos de análise dos produtos por equivalência e na defesa de mecanismos que permitissem, em situações de emergência, a flexibilização dos requisitos para uso de agrotóxico sem registro nas lavouras.

Por sua vez, o contexto recente de avanço das propostas no Congresso cujo conteúdo voltavam-se para mudanças na Lei dos Agrotóxicos estimulou entidades da sociedade civil a atuarem de forma a frear os avanços das propostas da Coalizão Agroprodutivista que poderiam representar menor rigor no processo de avaliação dos agrotóxicos. Nessa conjuntura, três entidades civis – a ABA, a ABRASCO e a Campanha Contra os Agrotóxicos – exerceram proeminência nos debates e se apresentaram como pontos de referência dentro da Coalizão Agroecologista. Além disso, assumiram uma postura de mobilizar a opinião pública para chamar a atenção quanto aos riscos envolvidos no consumo excessivo de agrotóxicos e para a necessidade de se promover uma agricultura com uso menos intensivo de compostos químicos e com maiores incentivos para a produção de orgânicos. Por motivos distintos, percebe-se nelas uma atuação característica típica de empreendedora política.

O papel de empreendedor político da ABRASCO, em especial, é exaltado pelo fato de ter sido a responsável por apresentar a Sugestão Legislativa que deu origem ao PL 6.6.70/16 e por ter, por parte dos demais membros da Coalizão Agroecologista, os seus trabalhos reconhecidos como base e fonte de referência para defenderem os seus posicionamentos. A Campanha se notabilizou por agregar diferentes agentes da sociedade civil em um propósito em comum: combater o uso, em larga escala, de agrotóxicos na agricultura brasileira. Tornou-se, assim, uma referência, sendo, dentre as entidades e organizações que fazem parte da Coalizão Agroecologista, a que participou de mais audiências no Congresso, em ambas as Casas parlamentares, estando presente em um total de 11 reuniões. Por sua vez, a ABA, embora menos participativa nos debates analisados, possui uma atuação histórica dentro do Congresso

Nacional na defesa, dentre outros pontos, de ser necessário o uso do termo “agrotóxico” para designar os compostos químicos utilizados na agricultura, influenciando, inclusive, por sua adoção na Constituição, em 1988. Além disso, junto com a ABRASCO, desempenhou papel importante na elaboração do PL 6.670/16

6.3.2. Os empreendedores institucionais

O foco dos empreendedores institucionais reside em trabalhar para que os arranjos institucionais reflitam os seus interesses, mesmo que, para tanto, precisem modifica-los ou substituí-los por novas instituições (entendidas aqui como o conjunto de regras que regem determinada política). Assim como os empreendedores políticos, diferentes atores dentro do contexto analisado podem assumir a postura de empreendedor institucional, o qual se destacam por desenvolver uma visão de que é necessário promover alterações no *status quo* das instituições vigente, mobilizando pessoas e motivando apoiadores para promover a defesa das ideias e alcançar as mudanças almeçadas, embora nem sempre obtenham êxitos em suas empreitadas (Hardy & Maguire, 2008).

As características de empreendedores institucionais acima descritas foram observadas principalmente na atuação dos parlamentares vinculados às coalizões Agroprodutivista e Agroecologista. Por ser o Poder responsável pela aprovação das leis e por mudanças na legislação, este pode ser um dos fatores que explicam a concentração desses empreendedores na esfera do Congresso em detrimento dos setores ligados à sociedade civil ou ao governo dentro do escopo da pesquisa aqui realizada.

Fatores como a proeminência nos debates, o engajamento ativo para propor mudanças na legislação e para mobilizar a conscientização das pessoas quanto a relevância das mesmas e a tentativa de construir uma visão que justificasse o porquê de ser necessário modificar as regras institucionais vigentes foram pontos observados na atuação desses agentes. Ao todo, foi possível identificar 12 parlamentares que apresentaram um comportamento de empreendedor institucional – a maioria deles (nove ao todo) na Coalizão Agroprodutivista. Tal fato evidencia a força que essa coalizão teve para influenciar nos rumos da política dos agrotóxicos e direcionar os debates dentro das comissões, fazendo com que seus interesses prevalecessem nas principais modificações efetuadas no transcorrer do período por meio dos decretos e das leis complementares aprovadas. A Coalizão Agroecologista, embora dispondo de um engajamento ativo durante todo o período analisado e adotando uma postura que buscasse denunciar os riscos

ambientais e para a saúde humana envolvidos no uso dos agrotóxicos, pouco conseguiu fazer para que seus interesses fossem atendidos até recentemente, com o advento do PL 6.670/16.

No âmbito do Senado, destacou-se as figuras dos senadores Ana Amélia Lemos, Blairo Maggi e Katia Abreu como os principais agentes que defenderam os interesses da coalizão a qual representavam. Motivaram aliados e angariaram apoio na defesa de que seria necessário modificar mecanismos da Lei dos Agrotóxicos para garantir maior agilidade e eficiência nos processos de avaliação. Nesse sentido, a senadora Katia Abreu se apresentou como uma grande defensora dos setores ligados à produção de agrotóxicos com patentes já expiradas, mediando os debates junto ao governo federal que resultaram no Decreto n. 5981/06, que simplificou os procedimentos de avaliação desses produtos, conforme pode ser constatado no trecho a seguir:

Sr. Presidente, para finalizar e ser bastante objetiva, **venho pedir o apoio desta Comissão que não tem faltado às nossas demandas nacionais do agronegócio para uma sugestão de medida provisória discutida com a Ministra Dilma Rousseff** numa oportunidade em que a Comissão de Agricultura apresentou a ela as nossas dificuldades que, embora enumeradas no “tratoração”, não foram efetivamente solucionadas. **A Ministra mostrou-se muito sensível a essa questão do registro de defensivos, de agroquímicos no Brasil [...] Repasso às suas mãos a cópia dessa sugestão de medida provisória para que essa providência possa ser agilizada e para que o Brasil entre na grande porta da tecnologia, da racionalização, do bom-senso** (Senadora K. Abreu, 2005, em audiência na Comissão de Agricultura do Senado Federal).

Além disso, apresentavam uma visão de que os agrotóxicos são necessários na lavoura para garantir a produtividade e combater as pragas e que, portanto, o Brasil deve dispor de mecanismos de ação que garantissem uma avaliação ao mesmo tempo rigorosa, mas sem morosidade, desses produtos, inclusive os de compostos biológicos que poderiam garantir uma agricultura mais limpa e ecológica. Do contrário, colocaria em risco um setor que é importante para a economia do país. Pode-se constatar essa motivação na fala a seguir da Senadora Ana Amélia:

Hoje, o Brasil não está numa situação pior do ponto de vista econômico e social – social é emprego –, por conta do papel que o campo representa na balança comercial. Então, nós temos de ver esse processo, entendendo que um país tropical, como o Brasil, é diferente dos países do hemisfério norte, como os países da Europa, que são os nossos concorrentes. A Europa não precisa aplicar defensivos como o Brasil simplesmente porque as baixíssimas temperaturas praticamente são os defensivos naturais em relação a todas as contaminações. Então, essa é uma referência necessária a ser feita. Ademais, **é preciso acreditar que os nossos organismos, como a ANVISA – vou citá-la –, na liberação dos produtos agrícolas, têm um critério extremamente rigoroso para sua liberação.** (Senadora A. A. Lemos, 2015, em audiência na Comissão de Agricultura do Senado Federal).

Entretanto, foi na Câmara dos Deputados que se verificou um cenário propenso para uma ação mais consistente dos empreendedores institucionais ligados à Coalizão

Agroprodutivista, perfil identificado em sete deputados durante o período analisado. Além da já citada senadora Katia Abreu, que teve atuação como deputada antes de se eleger ao Senado, pode-se apontar na atuação dos deputados Adilton Sachetti, Covatti Filho, Luis Carlos Heinze, Luis Nishimori, Tereza Cristina e Valdir Colatto elementos que permitiriam enquadrá-los como empreendedores institucionais. Nesse aspecto, Heinze e Colatto são defensores históricos dos interesses do agronegócio dentro do Congresso e, em vários momentos, defenderam que a lei n. 7.802/89 e outros dispositivos institucionais que a condicionam não contemplavam plenamente os interesses do setor, como pode ser constatado nos trechos a seguir:

Portanto, Sr. Presidente, temos que achar um jeito. O setor produtivo não aguenta mais essa pressão, esse “regrismo”, essas normas, essas resoluções e portarias, essa parafernália de coisas que passam por cima desta Casa. Estamos aqui fazendo não sei o quê. Digo sinceramente que estou decepcionado, envergonhado, pela nossa covardia (Deputado V. Colatto, 2010, em audiência na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados).

Então, pessoal, eu só faço essa colocação. **É importante a gente ter essa noção da importância desse setor para o País, mas é um setor tão atacado. Se a gente quiser fazer essa legislação, efetivamente, nós vamos parar o Brasil. Assim é a legislação dos defensivos,** assim é a legislação trabalhista, assim é a legislação do Código Florestal. Se fizerem os produtores pagarem essa conta que já estão pagando, eles vão pagar muito mais ainda (Deputado L. C. Heinze, 2013, em audiência na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados).

Falaram em lobista, mas **quem está aqui são os produtores rurais de todo o Brasil. Eles são favoráveis ao projeto. Não há aqui nenhuma empresa multinacional. Eles defendem o seu interesse de continuar produzindo.** É isso que eles vieram fazer aqui. Eles não são lobistas [...] **Nós queremos modernizar a legislação.** Jamais a ANVISA vai deixar de ser ouvida. Jamais o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Agricultura vão deixar de ser ouvidos. **Nós queremos é racionalizar e fazer o que temos que fazer** (Deputado L. C. Heinze, 2018, em audiência na Comissão especial do PL 6.299/02).

Por sua vez, a instalação das comissões especiais permitiu a outros parlamentares desempenhar o papel de empreendedores institucionais ao assumirem posições de destaque no contexto das mesmas e se engajarem na representação dos interesses e das demandas levantadas pelas coalizões no que tange as mudanças necessárias no escopo da política vigente.

Do lado da Coalizão Agroprodutivista, o Deputado Covatti Filho foi o responsável por submeter o projeto que resultou na instalação originalmente da Comissão PL 3200/15 (que posteriormente passou a ser designada como PL 6.299/02, após aprensar a matéria do Senador Maggi que tratava de mudanças na Lei n. 7.802/89). Ao defender a necessidade de se aprovar uma nova legislação, procurou incluir pontos na matéria apresentada que são demandas de longa data dos setores produtivos, como a mudança do termo “agrotóxico” para “defensivo fitossanitário” e a necessidade de se ter uma Comissão específica para avaliação desses produtos que fosse vinculada ao MAPA. Por sua vez, o Deputado Nishimori, responsável pelo

relatório final aprovado na comissão, buscou contemplar no texto da nova legislação mecanismos para garantir mais agilidade nos procedimentos de análise (como, por exemplo, registro em até 60 dias dos produtos equivalentes, a criação do Registro Especial temporário, a permissão para uso dos agrotóxicos em culturas para as quais não foi aprovado originalmente, mas que tenha demonstrado eficácia), além da mudança na terminologia para “pesticidas”.

Por fim, na condição de presidente da Comissão do PL 6.299/02, a deputada Tereza Cristina mostrou maior sintonia com os setores produtivos, defendendo a necessidade de modernizar a legislação vigente sobre agrotóxicos, como pode ser constatado nos trechos a seguir de sua fala:

[...] esta Comissão terá muita responsabilidade com o trabalho que vai fazer em relação ao Projeto de Lei n. 3.200/15. Vamos estudar uma nova legislação para os defensivos fitossanitários ou defensivos agrícolas — eu acho que o nome é o que menos importa. O que importa é que tenhamos uma legislação moderna, uma legislação que atenda aos anseios da população, uma legislação responsável, pé no chão e exequível. O Brasil precisa parar de querer ter legislações que não lhe são adequadas (Deputada T. Cristina, 2016, em audiência da Comissão Especial PL 6.299/02).

Trata-se de uma legislação que foi feita em 1989. Com certeza, ela tem que ser revista, considerando-se a evolução tão rápida da tecnologia e da ciência e a inovação que caminha no mundo hoje (Deputada T. Cristina, 2016, em audiência da Comissão Especial PL 6.299/02).

O deputado Valdir Colatto participou, também, da Comissão Especial PL 6.670/16 e atuou ativamente para que o texto aprovado não representasse riscos para os setores vinculados ao agronegócio, conforme pode ser constatado no trecho a seguir:

Eu acho que nós tínhamos que formatar o novo projeto, apoiando a agricultura orgânica, sim, mas não tolhendo a agricultura que hoje mantém o Brasil em pé, que exporta, que gera 30% dos empregos no País. Temos que ter cuidado com isso. É responsabilidade nossa a segurança alimentar. Seria um crime de lesa-pátria se nós deixássemos de produzir o que produzimos para garantir a economia brasileira [...] Portanto, **nós estamos aqui defendendo realmente aquilo que precisamos fazer nesta Casa: conciliar as duas agriculturas** [...] Agricultor algum aplica produto que não precisa. Isso custa dinheiro. Ninguém rasga dinheiro (deputado V. Colatto, 2018, em audiência na Comissão Especial PL 6.670/16 da Câmara dos Deputados).

Por sua vez, pode-se dizer que o PL 6.670/16 representou uma reação da Coalizão Agroecologista aos avanços nos interesses da coalizão adversária que o PL 6.299/02 representava. Nesse contexto, destacaram-se a atuação dos deputados Alessandro Molon, Bohn Gass e Nilto Tatto na defesa dos interesses e na articulação das propostas defendidas por essa coalizão no âmbito das comissões especiais.

Eleitos respectivamente presidente e relator da comissão, Molon e Tatto assumiram uma posição de engajamento para garantir que a PNARA fosse aprovada, que o texto final

contemplasse mecanismos que dessem maior estímulo à agricultura orgânica e que simbolizasse demandas da sociedade civil por um modelo produtivo com menos emprego de insumos químicos. A seguinte fala do deputado Tatto reflete esse posicionamento:

O relatório aprovado, como todo mundo pode testar, é um relatório, na verdade, a favor da agricultura. Ele não é um relatório contra outro debate que existe aqui. Muita gente acabou confundindo com outro projeto que foi aprovado numa Comissão Especial também, que vai na perspectiva de flexibilizar a legislação do agrotóxico, e aí permitir a liberação de mais agrotóxicos. **Este aqui faz com que nós tenhamos que repensar o modelo de agricultura preponderante hoje no Brasil, no mundo todo, na perspectiva de produção de uma alimentação mais sadia, de respeito à saúde e de respeito ao meio ambiente.** Então, este relatório aprovado tem tudo para trabalharmos da mesma forma como ele foi construído, como iniciativa popular, para que ele seja aprovado no plenário com ampla participação da sociedade. Assim, **poderemos repensar o modelo da agricultura para, quem sabe, a partir de medidas de curto, médio e longo prazos, chegarmos a um tempo em que possamos ver-nos livres dos agrotóxicos** e pensar uma alternativa de produção que respeite o meio ambiente e que respeite a saúde das pessoas (Deputado N. Tatto, 2018, em audiência na Comissão Especial PL 6.670/16 da Câmara dos Deputados).

O relatório final do deputado Tatto contempla, ainda, pontos que alterariam a legislação dos agrotóxicos no sentido de impor um limite de tempo nos registros concedidos, restringir a essa terminologia apenas a produtos e agentes a base de compostos químicos e estabelecer zonas livres de agrotóxicos. Por sua vez, o deputado Molon procurou desenvolver uma visão de que o objetivo por uma agricultura com menos agrotóxicos é voltado para a preservação da vida e da saúde humana em detrimento dos interesses econômicos dos setores produtivos, conforme pode ser constatado no trecho a seguir:

Nós temos algumas pistas que foram deixadas aqui: enfrentar o tema da isenção fiscal dos agrotóxicos; estimular com recursos a pesquisa; oferecer saídas para aqueles que querem produzir; evitar esse caminho aprovado nesses últimos dias agora na Comissão de Agricultura da Casa, que é de dificultar a vida do produtor de produtos orgânicos. A quem pode servir isso? Certamente não às brasileiras e aos brasileiros, que querem ver alimentos saudáveis na mesa dos seus filhos. **Esta é uma luta pela vida** (Deputado A. Molon, 2018, em audiência na Comissão Especial PL 6.670/16 da Câmara dos Deputados).

Além disso, ambos também participaram da Comissão que avaliou o PL 6.299/02, adotando uma postura crítica às mudanças propostas e um discurso assentado no combate à flexibilização da legislação dos agrotóxicos. Se destacaram por defender a necessidade de um modelo produtivo na agricultura brasileira menos dependente dos insumos químicos e lutaram contra a mudança na terminologia adotada na lei para se referir a esses produtos:

O próprio nome desta Comissão perde o sentido se considerarmos os males que agrotóxicos e agroquímicos fazem para a saúde. Nós precisamos ter um carinho em relação a este tema, até porque está garantido na Constituição... [...] Chamo a atenção para isso. Inclusive, **a mudança do nome vai no sentido de escamotear e de esconder que nós estamos tratando, sim, de um agroquímico, que faz**

mal à saúde. Este é o desafio colocado: buscar um caminho para um dia, quem sabe, diminuir drasticamente ou até de parar de usar esses produtos, buscando outras alternativas (Deputado N. Tatto, 2016, em audiência na Comissão Especial PL 6.299/02 da Câmara dos Deputados).

Não aceitaremos que essa proposta seja votada e aprovada nesta Comissão como se fosse uma medida positiva ao povo brasileiro — não é. Ela é um grave retrocesso, que pode atender a alguns interesses econômicos, mas que não interessa à proteção da saúde da população brasileira, do meio ambiente brasileiro, da vida no Brasil [...] Nós estamos liberando produtos que vão produzir câncer nas pessoas, vão matar as pessoas. Não tem como não dizer isso. Isso está assinado pela FIOCRUZ. Isso está assinado pelo Ministério Público. Isso não é uma bobagem. Isso é a coisa mais grave sobre a qual possamos decidir. Esse é um tema seríssimo (Deputado A. Molon, 2018, em audiência na Comissão Especial PL 6.299/02 da Câmara dos Deputados).

Além dos parlamentares acima mencionados, observou-se na atuação da CNA elementos que possibilitam enquadrá-la também como um empreendedor institucional. Mais do que somente defender a necessidade de mudanças na lei, a Confederação apresentou e advogou por propostas que representaram conquistas para os setores produtivos, como as mudanças introduzidas pelo Decreto n. 5.981/06 que simplificaram os procedimentos para registro dos produtos equivalentes e medidas que representaram diminuição na taxaço dos agrotóxicos no país. Esses aspectos ficam destacados no trecho a seguir:

A Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil tem proposto e encaminhado pautas, em muitas das quais já começamos a ter resultado positivo. Por exemplo, a redução, como dissemos há pouco, da tarifa antidumping do glifosato, que caiu para 2.9 e de **força-tarefa coordenada pela Casa Civil, já ratificada, para implementar o Decreto n. 5.981, que trata do registro de agroquímicos genéricos** e que já apresenta resultados em termos de menores aumentos (F. S. Meireles, representante da CNA, 2008, em audiência na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados).

Procurou difundir a visão e angariar apoio entre os parlamentares de que essas mudanças deveriam ser estruturadas considerando que o agrotóxico é um produto importante dentro da cadeia produtiva da agricultura e que, portanto, os arranjos institucionais da política deveriam refletir, também, uma dimensão maior de vínculos com uma política agrícola, como fica demonstrado dos trechos a seguir:

Outro ponto [...] **é a revisão da Lei de Agrotóxicos. Essa revisão é importante.** Os agricultores não produzem nem registram os agrotóxicos, mas utilizam os produtos que a indústria produz e que o Governo torna disponíveis, mediante registro, no mercado. **Uma vez que não há esses produtos em quantidades suficientes, no momento adequado, o agricultor não tem as ferramentas para, dentro da sua propriedade, cumprir o papel de eliminar as pragas naquela determinada cultura** (R. Mínaré, representante da CNA, 2017, em audiência na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados).

[...] a CNA tem discutido que a ausência de uma política para os insumos da agricultura é algo em que o poder público precisaria pensar — não só discutir pontualmente semente, não só discutir pontualmente plantas transgênicas, não só discutir agrotóxico de forma isolada. **É preciso ter um relacionamento interdisciplinar dentro dessa cadeia. E tudo isso passa pelo estabelecimento de uma estrutura de política agrícola que hoje nós não temos [...]** Essa estrutura normativa, legal e infralegal está muito aquém da pujança da agricultura e da pecuária brasileira. Há necessidade do

estabelecimento de uma nova estrutura normativa, de uma nova política que contemple efetivamente esses aspectos, e principalmente de haver mecanismos do qual o agricultor possa se valer, quando ocorrerem distorções no mercado que impactarem a distribuição de renda [...] **O que não pode é o agricultor ficar sem a disponibilização de produtos, à espera de uma fila que demora mais de 10 anos** (R. Minaré, representante da CNA,, 2015, em audiência na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados).

A CNA se apresentou como a principal entidade na defesa dos interesses dos setores produtivos do agronegócio durante o período analisado. Nesse sentido, ressaltou que as mudanças na legislação seriam necessárias levando-se em consideração os impactos causados na cadeia produtiva (e seus reflexos na economia nacional) em decorrência da morosidade nas avaliações dos registros dos agrotóxicos pelos órgãos regulamentadores. Além disso, as dificuldades de se estabelecer as competências entre os entes federados seria uma deficiência na legislação atual, a qual só poderia ser solucionada através de uma nova lei, como constatado no trecho a seguir:

Essas deficiências, essa falta de organização do poder público brasileiro no que diz respeito a criar o ambiente de negócios para o florescimento também do mercado de insumos do Brasil deixa a desejar, por exemplo, nessa questão dos agrotóxicos ou defensivos. **Já faz mais de 15 anos que a morosidade está implantada, e isso não muda [...] É inviável inovar empresarialmente nesse universo. Outro ponto é a adequada distribuição de competências entre os entes federados.** A Constituição estabelece que compete à União, aos Estados e aos Municípios legislar sobre produção e consumo. E aí temos uma zona cinzenta: **até onde vai o Estado federal, até aonde vai o Estado membro? Temos essa dificuldade, essa zona cinzenta de onde termina a competência de um, de onde começa a competência de outro. Seria interessante que isso ficasse muito claro numa nova estrutura normativa.** Isso é fundamental para o bom funcionamento da estrutura. **E é interessante que isso esteja numa lei, e não em um decreto, em uma portaria ou em uma instrução normativa, porque esse tem que ser um programa permanente [...]** Enfim, é preciso estabelecer esse tema como um objetivo estratégico e construir uma nova legislação para esse instituto, que contemple efetivamente a adequada distribuição de competência entre os entes federados [...] **É fundamental que se estabeleçam [também] os mecanismos de penalidades administrativas e criminais de forma clara e atualizada** (R. Minaré, representante da CNA, 2017, em audiência na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados).

Dessa forma, é possível apontar que a CNA desempenhou, no contexto analisado, uma posição que foi além dos preceitos de um empreendedor político. De forma semelhante aos senadores Maggi e Abreu, ao se engajar ativamente na defesa de suas propostas e de suas soluções para os problemas observados no escopo da política sobre agrotóxicos, procurou convencer os parlamentares das necessidades de se efetuar mudanças na legislação vigente. Soube levantar pontos que representavam limitações na ação dos órgãos e dos poderes responsáveis pela política. Além disso, construiu uma visão que ressaltava os vínculos (e os impactos) que uma harmonização na questão dos agrotóxicos gerava em um contexto maior de política agrícola e de economia brasileira. Por fim, atuou junto ao governo para garantir que

medidas importantes para o setor fossem executadas por meio da aprovação de novos mecanismos institucionais como o referido Decreto n. 5.981/06.

6.3.3. Os *policy brokers*

Embora o foco de análise do ACF não resida em compreender nem em categorizar os agentes das coalizões, em sua concepção original, Sabatier (1988) definiu os *policy brokers* como um tipo específico de agente que se destaca por adotar uma postura de negociador entre as coalizões e/ou dentro das coalizões, lidando com os diferentes interesses em jogo e buscando atingir um resultado que seja o melhor possível para todos os envolvidos.

No contexto da política dos agrotóxicos, o ambiente polarizado, com posições bastante definidas pelas coalizões dominantes e pouco abertas a mudanças nas propostas defendidas, não se revelou muito propenso para a atuação de *brokers*. A análise geral dos dados coletados não permitiu identificar atores que tenham, ao longo do tempo e de forma mais intensa, desempenhado esse papel de mediador que busca apaziguar os conflitos envolvendo as coalizões.

Entretanto, pode-se apontar que o MAPA foi um ator que teve, em alguns momentos, uma atuação voltada para mediar os diferentes interesses em jogo. Embora sua pauta de atuação estivesse mais sincronizada com os interesses dos setores produtivos e tenha se manifestado favoravelmente a algumas das mudanças defendidas pela Coalizão Agroprodutivista, o MAPA soube reconhecer a importância das demandas dos setores ligados à Coalizão Agroecologista e ressaltar a importância de se estimular, também, o emprego de compostos biológicos e de se estimular o cultivo de orgânicos dentro dos sistemas produtivos da agricultura. Esse aspecto fica destacado na seguinte fala do seu representante, Luís Eduardo Rangel:

Nós temos incentivado, obviamente, também a questão dos registros, porque a agricultura orgânica, que também é assolada por pragas, o que é natural do modelo agrícola, precisa de ferramentas mais voltadas à sua realidade orgânica. Então, existe todo um trabalho de construção de modelos de insumos para a agricultura orgânica que estão amparados também na mesma legislação, que é a legislação de agrotóxicos [...] **O que aconteceu nos últimos anos? A tendência é muito forte de mudança no perfil dos produtos não registrados. Então, para se ter uma noção, boa parte dos produtos inovadores hoje registrados são aceitos inclusive na agricultura orgânica.** Eles não são propostos inicialmente para a agricultura orgânica, mas seu perfil é tão positivo, de tão baixo risco, que a própria agricultura orgânica os aceita. Então, **boa parte dos esforços que nós estamos fazendo hoje no registro de agrotóxicos convencionais tem sido aceita também na agricultura orgânica. Isso denota uma melhora no processo de pesquisa e desenvolvimento dessa substância** (L. E. Rangel, representante do MAPA, 2014, em audiência na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados).

Além disso, no contexto recente dos trabalhos nas comissões especiais, os deputados Alessandro Molon e Tereza Cristina (presidentes das comissões especiais que avaliaram respectivamente o PL 6.670/16 e o PL 6.299/02) precisaram conduzir os trabalhos de forma a mediar os diferentes interesses materializados dentro das comissões para garantir a condução dos trabalhos e a aprovação dos respectivos relatórios finais. Embora tivessem seus próprios interesses políticos vinculados às coalizões (com Molon sendo uma liderança no combate aos agrotóxicos e Cristina uma defensora da necessidade de promover mudanças na legislação para proporcionar maior flexibilização e agilidade na política de agrotóxicos), ambos tiveram suas atuações destacadas pelos demais parlamentares como elementos importantes para garantir o andamento dos trabalhos nas comissões.

O caráter antagônico materializado pelas duas coalizões dominantes, com posições e ideias bastante opostas entre si e com poucas aberturas para uma estabelecer um diálogo cooperativo que permitisse uma construção conjunta dos rumos da política, apresentou-se como uma possível barreira para a atuação mais assertiva de *policy brokers*. Contudo, na medida em que os deputados Alessandro Molon e Teresa Cristina foram alçados a uma posição de proeminência nas comissões que presidiram, tendo que mediar os diferentes interesses em jogo, tiveram que adotar posturas que contornassem os conflitos e as disputas existentes entre as Coalizões Agroprodutivista e Agroecologista caso quisessem garantir que os relatórios aprovados refletissem os interesses políticos que defendiam.

Esses aspectos podem ser observados nas seguintes falas dos referidos deputados:

Há duas posições muito definidas, uns contra, outros a favor. Precisamos ter bom senso e equilíbrio para debater o assunto. Eu quero ser o mais democrática possível, mas peço a colaboração de todos para que eu possa ser flexível, senão terei que seguir o Regimento, e o que eu gostaria é que hoje pudéssemos debater o assunto, com participação dos dois lados no seu tempo, para que possamos caminhar para o melhor desfecho possível deste assunto tão importante, tanto para a agricultura quanto para a população brasileira (Deputada T. Cristina, 2018, em reunião da Comissão Especial PL 6.299/02).

[...] **ninguém aqui está propondo alguma coisa que vai quebrar um setor econômico; ao contrário, traria, inclusive, mais retorno** [...] sobretudo considerando a característica exportadora também da nossa produção agrícola. É importante atentar também para essa tendência mundial de que certamente se vai aumentar o número de consumidores em potencial dos nossos produtos orgânicos (Deputado A. Molon, 2018, em reunião da Comissão Especial PL 6.670/16).

6.4. O comportamento das coalizões e dos empreendedores: estratégias de mudança institucional identificadas

A construção dos princípios do Modelo MIGT partem da constatação de que as instituições, por serem propensas a conflitos e a choque de interesses entre os agentes que as

condicionam, acabam sofrendo lentas e graduais alterações com o transcorrer do tempo que, em conjunto, resultam em mudanças nos arranjos institucionais vigentes. Tais processos se desencadeiam devido as brechas existentes entre as regras e suas interpretações e/ou aplicações, abrindo possibilidade de os atores mudarem suas preferências, percepções e interesses em relação às instituições vigentes (Mahoney & Thelen, 2010; Streeck & Thelen, 2005).

Para tanto, Mahoney e Thelen (2010) apontam que quatro são as possibilidades de mudanças consideradas pelo Modelo MIGT – por *Displacement* (substituição das regras existentes), *Layering* (introdução de novas regras que alteram a estrutura das instituições já existentes), *Drift* (o impacto das regras existentes são modificadas, porém estas permanecem formalmente as mesmas) e *Conversion* (novas interpretações das regras já existentes). Atrelado a esses tipos de estratégia, os agentes tendem a assumir respectivamente quatro possíveis comportamentos distintos para desencadear os processos de mudança institucional – insurgentes (que lutam por eliminar as regras vigentes), simbióticos (exploram as instituições para ganhos próprios, subdividindo-se em parasitas e mutualísticos), subversivos (almejam a mudança, porém sem comprometer as regras vigentes) e os oportunistas (com postura ambígua sobre as instituições, explorando as ambiguidades existentes na interpretação das regras).

Ao se analisar as modificações produzidas no aparato institucional que condicionam a política de agrotóxicos, percebe-se que as premissas desse modelo auxiliam a compreender o processo evolutivo pelo qual essa política passou ao longo dos últimos 20 anos. Para tanto, faz-se necessário resgatar o contexto que marcou a construção e a aprovação da Lei dos Agrotóxicos, no final dos anos 1980, que acabou sendo influenciada por muitos dos interesses de grupos ambientalistas que, de forma mais ampla, se materializaram na Constituição aprovada em 1988. O primeiro decreto que a regulamentou, em 1990, apenas serviu para esclarecer alguns pontos que ficaram em aberto na legislação aprovada, porém sem introduzir mecanismos que pudessem resultar em mudanças no escopo então concebido da política de agrotóxicos.

Contudo, não demorou muito tempo para que os grupos ligados ao setor produtivo começassem a manifestar seu descontentamento com alguns pontos que a condicionam e passassem a agir para introduzir mudanças no seu escopo. Primeiro, aliando-se aos parceiros do Brasil no Mercosul para defenderem a necessidade de se harmonizar a legislação brasileira em relação aos acordos aprovados no bloco, garantindo a simplificação dos procedimentos de registros por similaridade. Depois, defendendo a necessidade de se introduzir novos mecanismos de forma a complementar os princípios traçados pela Lei 7.802/89 por meio de novos decretos e leis complementares. Tais mudanças permitiram simplificar os procedimentos

de avaliação dos agrotóxicos, além de garantirem isenções tributárias sobre a comercialização e produção desses produtos no país. Mais recentemente, no transcorrer da presente década, em um contexto marcado por crise econômica e por turbulências na conjuntura política brasileira, o foco se direcionou para introduzir modificações mais profundas nas instituições que regem a política a partir da revogação da lei vigente e sua substituição por novos arranjos legais.

Por sua vez, percebe-se que os grupos ligados à pauta ambiental e aos setores representativos da sociedade civil desfrutaram de muita influência nos primórdios da atual política dos agrotóxicos. Contudo, viram o seu poder de ação diminuir com o passar do tempo, com limitada capacidade de impor freios aos avanços que os setores produtivos ligados ao agronegócio passaram a dispor sobre o condicionamento da política e sobre as mudanças introduzidas ao longo dos últimos 20 anos. Salvo em aspectos pontuais – como a aprovação dos Decretos n. 6.913/09, que instituiu procedimentos para designar os produtos voltados para o uso exclusivo na agricultura orgânica, e n. 7.794/12, que criou a PNAPO e posteriormente a Pronara, a qual não chegou a ser implementada – pouco conseguiram fazer para conter as mudanças institucionais desencadeadas.

Feita essas observações, torna-se mais fácil identificar e apontar como as coalizões (e, por consequência, os empreendedores vinculados a elas) se comportaram em relação às mudanças institucionais desencadeadas. A Figura 21 apresenta um resumo das estratégias e dos comportamentos adotados pelas coalizões, melhor explicadas a seguir.

Figura 21. Estratégias de mudança institucional e comportamento das coalizões

Coalizões de defesa	Tipo de estratégia desenvolvida	Comportamento adotado
Agroprodutivista	Maior parte do tempo: <i>layering</i> Recentemente: <i>displacement</i>	Maior parte do tempo: subversivo Recentemente: insurgente
Agroecologista	Maior parte do tempo: <i>drift</i> Recentemente: <i>layering</i>	Maior parte do tempo: simbiótico mutualístico Recentemente: subversivo
Tecnocrata	<i>Conversion</i>	Oportunista

Fonte: elaborado pelo autor

Em seu processo de afirmação como grupo dominante no escopo da política, a Coalizão Agroprodutivista atuou a maior parte do tempo com uma estratégia do tipo *layering*, na medida em que defendeu a necessidade de se introduzir mecanismos adicionais à política vigente (porém, sem a necessidade – ao menos imediata – de mudar por completo a Lei dos Agrotóxicos) para torná-la mais representativa aos seus interesses. Em relação ao comportamento, adotou uma postura de subversivo, típica dos agentes que adotam a estratégia de *layering*, pois, embora aceitasse se submeter e cumprir as regras existentes, não demonstrou

comprometimento com as mesmas, advogando pela necessidade de se introduzir novos arranjos legais complementares.

Entretanto, nos anos mais recentes, em especial com o advento da Comissão que avaliou o PL 6.299/02, alterou a sua estratégia de atuação para o tipo *Displacement*, pois passou a ser do seu interesse fazer a substituição da Lei dos Agrotóxicos por uma nova legislação que, a seu ver, seria mais moderna e permitiria maior eficácia e eficiência na avaliação dos registros dos agrotóxicos. Nesse processo, mudou também o seu comportamento, passando a adotar uma postura de insurgente, pois, além de não ter mais interesse na preservação das regras vigentes, passou a atuar no sentido de eliminá-las através da introdução de um novo arranjo institucional.

Por sua vez, a Coalizão Agroecologista, teve uma postura bastante distinta, pois era do seu interesse manter a legislação que condiciona a política dos agrotóxicos. Embora reconhecesse alguns problemas, nunca se manifestou no sentido de substituí-la. Assim, ao buscar preservá-la, atuou visando tornar seus mecanismos mais rigorosos em função de acontecimentos externos – como o crescimento do uso de agrotóxicos nas lavouras brasileiras, as denúncias de contaminação de trabalhadores e de comunidades rurais por conta do manuseio desses produtos e os avanços nas pesquisas científicas que associavam os agrotóxicos aos riscos maiores de se desenvolver distúrbios na saúde humana e de contaminação do meio ambiente.

Sinaliza-se, assim, a adoção de uma estratégia do tipo *drift*, pois objetivava apenas que o impacto das regras existentes fosse alterado no sentido de impor maior rigor na comercialização e na fiscalização, contudo sem alterá-las, com um comportamento de agentes simbióticos mutualísticos, pois trabalharam pela estabilidade do sistema para que este continuasse sendo benéfico aos seus interesses.

Os avanços recentes de uma pauta pró-mudanças na Lei dos Agrotóxicos e da ação dos setores ligados à Coalizão Agroprodutivista, contudo, pode ter servido como motivador para uma mudança na estratégia dessa coalizão, que passou a ser mais característica do tipo *layering*. O primeiro movimento nesse sentido foi com a atuação junto ao governo de Dilma Rousseff que resultou no Decreto que instituiu a PNAPO. Entretanto, essa nova estratégia de atuação se materializou com a apresentação da proposta de projeto de lei popular feita pela ABRASCO que resultou na comissão que avaliou o PL 6.670/16. Embora permanecesse dando apoio no sentido de garantir a manutenção da Lei dos Agrotóxicos e dos dispositivos que a regulamentam, percebeu ser necessário atuar de forma mais ativa para que novos mecanismos legais fossem introduzidos visando agregar novas camadas para complementar a legislação

vigente e garantir, assim, a preservação dos seus interesses. Nesse processo, o comportamento dos agentes da coalizão também se modificou, passando a agir como insurgentes.

Em relação aos empreendedores políticos e institucionais identificados na pesquisa, percebe-se que, de forma geral, a atuação estratégica desses agentes esteve em sintonia com as coalizões das quais fazem parte. O mesmo pode ser dito acerca do comportamento adotado. Dessa forma, entende-se que esses agentes atuaram de forma sintonizada com as coalizões as quais representavam, dispondo de um papel importante para articular as estratégias de ação e de defesa dos interesses dentro do Congresso Nacional.

Por fim, em relação à Coalizão Tecocrata, sua postura foi marcada pela defesa das regras institucionais vigentes que condicionam a política de agrotóxicos, contudo reconhecendo que deveria acatar as mudanças que por ventura fossem aprovadas no Congresso. Embora membros como o MAPA tenham defendido, em alguns momentos, a necessidade de se introduzir mudanças na Lei dos Agrotóxicos, a coalizão em si não se engajou na defesa ativa dessas propostas. Restringiu-se, assim, a aceitá-las caso fossem efetivadas como resultado da ação das estratégias de *displacement* e de *layering* adotadas pelas demais coalizões.

Dessa forma, não apresentou resistências às modificações introduzidas ao longo dos últimos 20 anos, as quais buscaram atender aos interesses principalmente da Coalizão Agroprodutivista. Restringiu sua estratégia à garantir uma correta aplicação das regras já existentes, mesmo que fosse necessário adotar uma nova interpretação das mesmas, o que aproximaria de uma estratégia do tipo *conversion*. Por sua vez, seu comportamento pode ser descrito como o de oportunista, uma vez que se caracterizou, de forma geral, pela ambiguidade em relação à preservação das instituições existentes e ao cumprimento das regras.

6.5. Considerações finais do capítulo

A temática sobre agrotóxicos desperta posicionamentos bastante contrastantes na sociedade. Por um lado, determinados setores defendem a necessidade de uso desses produtos por ser um dos pilares produtivos da agricultura moderna e para garantir um nível crescente de produtividade nas lavouras, atender a demanda do mercado por alimentos e por commodities agrícolas e combater as pragas existentes. Por outro, o tema desperta pressões crescentes da sociedade civil e científica por maior rigor na aprovação dos registros desses produtos e pela adoção de políticas alternativas que estimulem o uso de insumos menos nocivos à saúde e ao meio ambiente, pregando um progressivo banimento do uso desses produtos nas lavouras.

A partir das análises desenvolvidas, constatou-se que, ao longo dos últimos 20 anos, um conjunto bastante diversificado de organizações procuraram atuar para garantir com que a política fosse gradualmente reformulada visando atender melhor aos seus interesses. Contando com o apoio de parlamentares tanto ligados aos setores produtivos e do agronegócio quanto relacionados aos setores que possuem uma visão bastante crítica em relação aos agrotóxicos, um sistema de alianças baseado nas crenças, interesses e valores em comum e manifestado através das ideias desenvolvidas por esses agentes consolidou a atuação de duas coalizões de defesa aqui denominadas Agroprodutiva e Agroecologista que representavam essa dicotomia de posicionamentos que a questão dos agrotóxicos desperta na sociedade.

Equilibrando-se entre esses interesses contrastantes, a Coalizão Tecnocrata, englobada pelos diferentes órgãos de governo – com destaque para a INVISA, o IBAMA e o MAPA – procurou defender os preceitos institucionais que condicionam a política e balizam o processo de regulação existente em relação à concessão de registro desses produtos ao mesmo tempo em que ressaltou os problemas enfrentados que limitam a sua capacidade de ação para atender satisfatoriamente à demanda por registros de agrotóxicos no país, embora com limitada capacidade de atuação.

Através das categorias traçadas pelo Modelo MIGT (Mahoney & Thelen, 2010) e resgatando o conceito de hegemonia de poder que a corrente de ADC aponta como elemento fundamental na materialização dos discursos dos agentes (Flairclough, 2016; Resende & Ramalho, 2013), percebe-se que a Coalizão Agroprodutivista assumiu gradualmente uma postura hegemônica dentro do sistema de forças de poder que se materializou no âmbito da política, o que se refletiu no comportamento adotado. Assim, modificou sua atuação, passando de uma estratégia de *Layering* para o tipo *Displacement*, com uma consequente mudança no comportamento de subversivo para insurgente. Como consequência, a Coalizão Agroecologista viu-se pressionada a modificar a sua forma de atuação para adotar uma postura mais ativa dentro do subsistema, assumindo a luta contra-hegemônica em relação à coalizão rival. Dessa forma, passou de uma estratégia de *Drift* assentada no comportamento de simbiótico mutualístico para adotar a postura de subversivo com base em uma estratégia do tipo *Layering*.

De forma mais intensa, percebe-se que a presente década, resgatando as percepções de Neves (2016) sobre a evolução da política ambiental e o ambiente de intensos debates no Congresso Nacional desencadeados nos âmbitos das Comissões Especiais dos PL 6.299/02 e 6.670/16, constitui-se como um período de inflexão na política, no qual ambas as coalizões

dominantes buscaram intensificar suas ações e sua articulação com os parlamentares com o intuito de introduzir mudanças mais significativas no escopo da política dos agrotóxicos.

Considerando-se o panorama complexo de relações e de interesses em jogo, alguns atores assumiram uma posição de proeminência nos debates, representando os interesses defendidos pelas próprias coalizões das quais faziam parte e tentando mobilizar a percepção dos parlamentares para atenderem a suas demandas. Os empreendedores políticos e institucionais constituíram-se, assim, como agentes que encamparam a defesa e promoção de ideias que representavam alterações não apenas no escopo e na forma como a política dos agrotóxicos está estruturada (empreendedores políticos), mas também de cunho mais profundo, propondo mudanças nos próprios arranjos institucionais vigentes (empreendedores institucionais).

Dentro desse conjunto de agentes, foi possível constatar que um seletivo grupo (a CNA e os senadores Blairo Maggi e Katia Abreu) assumiu uma postura híbrida de empreendedores, exercendo um papel ativo no contexto da política pública que foi além da apresentação de soluções para os problemas existentes ao advogarem e promoverem mudanças nas próprias instituições que condicionam a política, pautando-se por uma lógica de relação entre os conceitos de empreendedor político e institucional defendida por Anderson (2018).

7. ANÁLISE DE DISCURSO: AS IDEIAS QUE PERMEIAM O DISCURSO E OS MODOS DE OPERAÇÃO DA IDEOLOGIA

Conforme apresentado nos procedimentos de análise dos dados indicados no capítulo 3, adotou-se, dentro dos preceitos da ADC, a categorização apresentada por Thompson (1995) para proceder com a análise de discurso, compreendendo a ideologia por detrás do discurso. Cinco são os modos de operacionalizá-la, cada um com estratégias específicas de construção da simbologia.

Na legitimação, as relações de dominação são estabelecidas se forem legítimas, justas e dignas de apoio, manifestando-se por meio da racionalização, da universalização e da narrativização. Por sua vez, a dissimulação desvia a atenção do leitor, buscando ofuscar ou negar o seu caráter dominador por meio de construções de deslocamento, eufemização ou tropo, enquanto que a unificação procura construir uma união coletiva entre os indivíduos através da padronização ou da simbolização da unidade. Por outro lado, a fragmentação ressalta as segmentações existentes entre os agentes por meio da diferenciação ou do expurgo do outro e, por fim, a reificação é empregada para ocultar o contexto social e histórico dos fenômenos, manifestando-se através de estratégias de naturalização, eternalização, nominalização e passivização.

Ao todo, 3078 fragmentos de discursos foram coletados a partir da leitura das notas taquigráficas nas comissões e das manifestações em plenário na Câmara e no Senado no transcorrer do período entre 1999 e 2018. A leitura minuciosa de cada um permitiu identificar como os modos de operação da ideologia se fizeram presentes nas falas dos agentes, constatando que um mesmo trecho poderia operacionalizar mais do que uma forma ideológica dependendo das informações manifestadas. Para tanto, as estratégias apontadas por Thompson (1995) foram de fundamental importância para a melhor compreensão não apenas do conteúdo em si das falas, mas principalmente do significado contido nos discursos e de como contribuíram para o desenvolvimento dos debates no contexto social analisado. Para cada trecho de discurso coletado e analisado, foi feita uma categorização indicando o(s) tipo(s) de ideologia manifestada(s) e a(s) estratégia(s) utilizada(s) na construção da fala.

Na medida em que se avançava na compreensão das diferentes manifestações da ideologia contida no discurso dos agentes, foi possível identificar as ideias que elas simbolizavam e como o discurso foi utilizado – tanto em uma dimensão macro pelas coalizões quanto de forma mais específica pelos empreendedores – para manifestá-las. Além disso, dentro

do espectro de hegemonia de poder pregado pela ADC, foi possível constatar que, no contexto polarizado dos debates, enquanto a Coalizão Agroprodutivista desfrutou de uma posição hegemônica, a postura de luta contra-hegemônica foi assumida pela Coalizão Agroecologista, a qual buscou contrabalançar a influência exercida pela coalizão adversária. A seguir, apresenta-se os principais resultados dessa análise: primeiro, do discurso das coalizões de defesa e avançando, na sequência, para o discurso dos empreendedores políticos e institucionais.

7.1. O discurso das coalizões de defesa

A Tabela 4 apresenta a frequência com que os modos de operação da ideologia se fizeram presentes a partir da análise dos trechos do discurso dos atores durante a evolução da política de agrotóxicos analisada. Como um mesmo trecho de discurso podia remeter a mais de um modo de operação, a soma dos percentuais supera os 100%.

Percebe-se que aquele que se mostrou mais frequente no discurso de todas as coalizões foi a legitimação, indicando que prevaleceu uma construção dos argumentos e de apresentação das ideias voltadas a conseguir o apoio do ambiente para os pontos defendidos pelos agentes. Contudo, como será explicado no transcorrer do capítulo, constatou-se que, por detrás de um mesmo modo de operação da ideologia, as coalizões apresentavam ideias diferentes entre si em seu discurso. Além disso, é representativo o fato de que a unificação estivesse pouco presente nos discursos das duas coalizões que polarizaram os debates. Tendo em vista o posicionamento antagônico dos agentes em relação à questão, ressalta ainda mais o aspecto pouco cooperativo que o subsistema analisado apresentou para as tentativas de mediações dos conflitos existentes e de construção de alternativas e de soluções que pudessem agradar ambas as partes.

Tabela 4 - Os modos de operação da ideologia no discurso das coalizões

Modos de operação da ideologia	Coalizão Agroprodutivista	Coalizão Agroecologista	Coalizão Tecnocrata
Dissimulação (1)	32,43%	36,84%	5,70%
Fragmentação (2)	23,02%	36,91%	5,17%
Legitimação (3)	81,27%	75,90%	96,97%
Reificação (4)	19,76%	3,15%	4,28%
Unificação (5)	5,78%	6,37%	24,60%

Fonte: elaborado pelo autor

Na sequência, cada coalizão é analisada individualmente, apresentando-se uma rápida explanação de como a operação da ideologia serviu para difundir ideias defendidas pelos seus membros. Para tanto, alguns discursos são melhor analisados, destacando-se nas falas os trechos sinalizadores das ideologias identificadas, conforme os números indicados entre parênteses na Tabela 4, para explicar as ideias emanadas por detrás do discurso dos agentes.

7.1.1. A Coalizão Agroprodutivista

Conforme apresentado na seção 6.2, essa coalizão se estruturou baseado principalmente na crença de que o agrotóxico é um produto necessário na produção agrícola e, portanto, a política deve proporcionar mecanismos que agilizem os procedimentos de registro e diminuir as barreiras que dificultem a atuação dos setores produtivos. Esse ponto é bastante ressaltado nos discursos analisados, conforme exemplificado a seguir:

Outro ponto — e a Casa já está discutindo isto — é a revisão da Lei de Agrotóxicos. Essa revisão é importante. **Os agricultores não produzem nem registram os agrotóxicos, mas utilizam os produtos que a indústria produz e que o Governo torna disponíveis, mediante registro, no mercado. Uma vez que não há esses produtos em quantidades suficientes, no momento adequado, o agricultor não tem as ferramentas para, dentro da sua propriedade, cumprir o papel de eliminar as pragas³** naquela determinada cultura (R. Minaré, representante da APROSOJA Brasil, 2017, em audiência na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados)

A legitimação (3) é empregada através de uma estratégia de racionalização para construir, de forma lógica e racional, uma explanação que ressalte a importância, para os setores produtivos, de um bom funcionamento da política de agrotóxicos e dos seus arranjos institucionais. Caso essa relação apresente dificuldades, os reflexos negativos são sentidos na produtividade das lavouras, as quais ficam suscetíveis à ação das pragas. Dentre os objetivos almejados pela coalizão, destacou-se a necessidade de maior centralização das atividades de registro dos agrotóxicos:

“A nossa demanda consiste na centralização das atividades relacionadas com o registro de agrotóxicos. Consideramos que, **se tivéssemos todas as atividades relacionadas com o uso do agrotóxico somente numa instituição, teríamos condições de atuar de forma mais eficaz, usar melhor os recursos e, com certeza, ter maior sucesso no uso racional desses produtos³**” (R. M. Sanhueza, representante da EMBRAPA, 2003, em audiência da Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados).

Valendo-se de uma estratégia de universalização para operar a legitimação (3), buscaram ressaltar os benefícios que essa centralização das atividades poderia agregar para todos: tanto para a cadeia produtiva, agregando maior eficiência na produção, quanto aos

consumidores, que teriam a segurança de dispor de alimentos cujo uso de agrotóxicos não foi feito de forma exagerada nem deliberada.

No processo de construção do discurso da Coalizão Agroprodutivista, a legitimação foi utilizada, também, com o objetivo principal de sustentar a necessidade de se promover revisões no aparato institucional que condiciona a política dos agrotóxicos. Nesse processo, buscou-se direcionar as críticas do setor em relação aos procedimentos de avaliação dos produtos por equivalência. Através de uma estratégia de racionalização, procuraram ressaltar a morosidade que impera na concessão dos registros desses produtos em decorrência dos procedimentos adotados pelos órgãos fiscalizadores:

A outra grande discussão que existe no Brasil é sobre a questão da equivalência [...] Na área da agricultura, se um produto já testado, retestado e pesquisado no exterior for importado, ele tem que passar pelos órgãos fiscalizadores quando chega aqui: ANVISA, Ministério da Agricultura, Ministério do Meio Ambiente. **Mesmo que essa molécula já esteja sendo utilizada e seja pública, ela tem que ser submetida a todos os testes aqui. Ela é considerada material técnico, e todas as pesquisas têm que ser feitas de novo no Brasil. Às vezes, leva 10 anos para esse processo ser decidido**³ (Deputado V. Colatto, 2016, em audiência da Comissão Especial PL 6.299/02).

Além disso, o discurso legitimador foi empregado para angariar o apoio dos parlamentares na defesa de que a legislação vigente encontra-se ultrapassada, necessitando dotá-la de mecanismos que promovessem uma modernização na lei a fim de acompanhar a evolução tecnológica da cadeia produtiva.

Por isso, **esta Casa tem o dever de rever mesmo essa lei, de auxiliar os produtores brasileiros e a população brasileira, dando uma legislação mais moderna e segura**³ [...] A nossa lei não é ruim. **Sabemos que a lei vigente hoje no País não é ruim, mas ela precisa ser modernizada, ela precisa ser modernizada. E ela vai ser modernizada, aprimorada, com a maior rapidez e agilidade**³. Se acontecer algum risco de contaminação em algum alimento, os senhores poderão dar o mais rapidamente possível a resposta à sociedade, para que o risco seja menor. Eu acho que é isso que estamos todos fazendo (Deputada T. Cristina, 2016, em audiência da Comissão Especial PL 6.299/02).

Em especial, através de uma estratégia de universalização, percebe-se nos trechos acima que a ideia defendida é a de que uma legislação mais moderna pode proporcionar benefícios tanto para o setor produtivo quanto para a população em geral. Dessa forma, os órgãos regulamentadores estariam mais preparados para atender, com maior agilidade, os pedidos de registro de agrotóxicos.

Outro propósito da legitimação foi o de construir um argumento que ressaltasse a segurança dos produtos utilizados nas lavouras, explicando, com dados e de forma racional, os vultosos investimentos em pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias realizados pelas

indústrias a fim de garantir que moléculas mais eficientes fossem empregadas nos cultivos agrícolas. Esse aspecto da legitimação é ressaltado no trecho a seguir:

Gostaria de falar um pouquinho sobre o setor. Hoje, para se desenvolver um defensivo agrícola, leva-se muito tempo e muito investimento. Podemos comparar com 1995, há 20 anos. Para se chegar a um defensivo agrícola que ia para o mercado, eram avaliadas 52.500 substâncias, levavam-se 8 anos e era necessário um investimento de 152 milhões de dólares. **Em 2014, na última apuração que nós fizemos, para se chegar a uma substância, foi necessário analisar mais ou menos 160 mil substâncias, em 11 anos, e investir 286 milhões de dólares para o desenvolvimento. É cada vez mais difícil se chegar a uma molécula nova, e mais investimento é necessário. O setor de defensivos agrícolas é o segundo que mais investe em pesquisa e desenvolvimento**³, ficando atrás somente do setor farmacêutico (S. Fagnani, representante da SINDIVEG, 2017, em audiência da Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados).

Por fim, buscaram construir explicação racional atrelada a dados como meio de justificar a necessidade do uso do agrotóxico pela agricultura e os potenciais impactos causados caso não se possa utilizá-los nas lavouras, conforme exemplificado a seguir:

A gente fez um estudo para ver como seria a agricultura brasileira sem esses defensivos. **A quebra na renda do agricultor seria muito grande. Para a soja, se a gente tirasse os defensivos hoje existentes, a quebra seria de 97,5%; para o milho verão, 42,4 e milho safrinha 28,3**³. Esses dados são todos de 2013 baseados no Censo de 2011 (S. Fagnani, representante da SINDIVEG, 2014, em audiência da Comissão de Meio Ambiente da Câmara dos Deputados)

Além da legitimação, esta coalizão atrelou seu discurso basicamente a mais três modos de operação que tiveram um papel secundário de sustentar os argumentos apresentados, criticar os adversários e ressaltar um conjunto diversificado de ideias que, embora não sejam necessariamente compartilhadas por todos os seus membros, também se constituem como pontos que gostariam que fossem contemplados pela legislação que rege a política dos agrotóxicos.

O uso da dissimulação esteve muito relacionado à questão da necessidade de se mudar a terminologia de “agrotóxico” na lei por ser considerado pelos seus membros como sendo um termo em desacordo com a designação dada a esses produtos pelos demais países. Além disso, seus críticos ressaltam que carrega uma conotação por deveras negativa, remetendo à natureza tóxica desses produtos. Recorrendo a uma estratégia de eufemização para dar uma valoração mais positiva a esses produtos, esses aspectos ficam destacados no seguinte trecho:

Como agrônomo, eu queria esclarecer alguma coisa para as pessoas que não conhecem o assunto tecnicamente. **Agrotóxico é o tóxico do agro. O que são produtos fitossanitários? Fito: planta; sanitário: sanidade. São produtos que dão sanidade às plantas**¹, e o médico dessas plantas é o engenheiro agrônomo. Pesticidas: o termo foi mudado para ‘pesticidas’ [...] porque **é o termo universal, que se usa no mundo inteiro. E nós adaptamos a nossa legislação, porque no mundo inteiro**

chamam-se ‘pesticidas’. Se as pessoas pesquisarem, vão ver que no mundo inteiro chamam-se ‘pesticidas’¹ (Deputado V. Colatto, 2018, em audiência da Comissão Especial PL 6.299/02)

Nesse sentido, valeram-se do uso de termos alternativos como “defensivos agrícolas”, “defensivos fitossanitários” e “remédio para plantas” para agregar uma valoração mais positiva aos agrotóxicos. Abaixo, destacam-se trechos nos quais as estratégias de eufemização e de tropo, com o uso de figuras de linguagem como a metáfora, foram empregadas com esse objetivo – o de dar uma conotação menos negativa a esses produtos:

Não podemos dizer que agrotóxico faz bem à saúde; é lógico que, se mal utilizado, não. Mas **existem hoje, no Brasil, orientações no sentido de que todo agrotóxico é como o remédio para a saúde humana¹**, como foi colocado aqui: na bula existe a quantidade que nós podemos usar, e os agricultores tentam, da melhor forma possível, atender a essa recomendação (J. E. Costa, representante da CNA, 2014, em audiência da Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados).

E eu vejo o companheiro do Ministério da Agricultura falar e fico escandalizado, fico revoltado! **O senhor falar em agrotóxico! O senhor falar em agrotóxico? É a mesma coisa que eu chegar à farmácia e dizer que quero comprar um homotóxico. É um remédio, nós estamos lá, é defensivo agrícola! Se ele é tóxico para a praga, ele é remédio para a planta, que é o nosso objetivo, é o que serve de sustentação ao gênero humano¹**. E, ao se referir a esse termo, eu sinto que o senhor é colonizado por essas ideias que são contra a agricultura (Deputado P. C. Quartiero, 2014, em audiência da Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados).

Por sua vez, recorriam ao uso de figuras de linguagem como forma de criticar o governo e, em especial, os órgãos responsáveis pela fiscalização e regulação dos agrotóxicos como uma forma de desviar a atenção dos ouvintes em relação aos problemas que o uso desses produtos pode acarretar:

Mas é verdade, a grande praga do Brasil que não tem inseticida, nem herbicida, nem fungicida que mata é a burocracia. O que mata é a burocracia. Estamos enterrados na burocracia¹. Eu até faço um trocadilho: **ou o Brasil acaba com a burocracia ou a burocracia acaba com o Brasil²**. O nosso lema é o seguinte: “Muito ajuda quem pouco atrapalha”. **O que nós temos de gente atrapalhando aqui no Brasil para que as coisas possam ser feitas é uma coisa maluca¹**. Trabalhando contra o Brasil! (Deputado V. Colatto, 2017, em audiência da Comissão Especial PL 6.299/02).

Analisando o trecho acima, percebe-se que se recorreu a uma estratégia de tropo com uso de metáforas para exaltar as críticas em relação à burocracia brasileira, a qual estaria se portando contra os interesses do país e, em especial, do setor produtivo. Além disso, indica a operacionalização da fragmentação (2), com base em uma estratégia de diferenciação para segmentar esse setor como sendo seu adversário dentro da política.

Através da fragmentação (2), buscou-se também construir, por meio de uma estratégia de diferenciação, uma estrutura argumentativa no sentido de expor as críticas do setor à atuação dos órgãos responsáveis por regular a produção e a comercialização dos agrotóxicos no país e

por procederem com as avaliações de registro. Em particular, a ANVISA é apontada como a que adota uma postura mais crítica e pouco colaborativa em relação ao setor produtivo, criando-se, assim, um discurso assentado na segmentação no qual os órgãos do governo são vistos como um adversário do setor:

Nós precisamos, na verdade, modernizar as nossas moléculas. Existe um pecado mortal aqui no Brasil: não se consegue registrar uma molécula nova antes de 8 a 10 anos. **Nós estamos usando aqui moléculas que outros países certamente não usam mais, mas nós temos que usá-las, porque a burocracia da Agência Nacional de Vigilância Sanitária — ANVISA, dos Ministérios do Meio Ambiente e da Agricultura engessa a saúde e não deixa registrar ou não registra. Corremos o risco inclusive de não podermos nem exportar**² (Deputado V. Colatto, 2017, em audiência da Comissão Especial PL 6.299/02).

Não é possível, que a ANVISA possa estabelecer um papel de atraso ao país, dando prejuízo para a agricultura, dando prejuízo para a população, em defesa de interesses de uma minoria², de uma minoria restrita de meia dúzia, Sr. Presidente. Não há outra justificativa, é burocracia para dificultar a vida da maioria e beneficiar uma pequena minoria (Senadora K. Abreu, 2010, em audiência da Comissão de Agricultura do Senado).

Em especial, por meio de uma estratégia de diferenciação, buscou-se ressaltar suas diferenças em relação à coalizão adversária, apontando que os produtos orgânicos são mais caros e, portanto, menos acessíveis para a grande massa da população, enquanto que a produção atrelada à agricultura convencional pode proporcionar uma quantidade maior de alimentos para todos. Acompanhada pela dissimulação (1) com o uso de metáforas para desviar a atenção dos ouvintes, esse aspecto pode ser verificado no seguinte trecho:

Entretanto, acho eu o foco, quando se fala nisso, **sem satanizar o orgânico**¹, é um problema econômico. **Quer tomar café orgânico, fique à vontade. Ele é seis vezes mais caro do que o café convencional. Quer comer produto orgânico, sujeite-se a um produto mais caro. Isso é visível nas grandes capitais**² (E. Daher, representante da ANDEF, 2011, em audiência da Comissão de Agricultura do Senado).

Ainda no escopo do modo de operação da fragmentação (2), consideraram o agrotóxico importado de forma ilegal como um grande inimigo do setor produtivo (estratégia de expurgo do outro), necessitando dispor de mecanismos que permitam uma fiscalização mais rigorosa visando diminuir (e mesmo eliminar) sua presença do mercado brasileiro, conforme pode ser analisado nas seguintes falas:

Combater o contrabando de agrotóxico². Ninguém falou aqui sobre isso. O agrotóxico contrabandeado entra livremente no mercado. **Ele é usado de maneira incorreta, porque nem receituário tem. A devolução de embalagem vazia também não acontece**³. Ela é queimada, e ninguém fala sobre isso. Hoje, ninguém sabe a quantidade de agrotóxico contrabandeado que entra no País (A. Maróstica, representante da CNA, 2011, em audiência na Comissão de Segurança Social e Família da Câmara dos Deputados).

Além disso, como foi falado aqui muito bem, nós temos 10% do mercado, de acordo com o Sindiveg, de contrabando. **É um número expressivo: 10% dos produtos que estão aí são produtos contrabandeados, de que nós não sabemos a origem, não sabemos se são seguros**³. E **esses sim podem realmente trazer algum problema sério para a segurança alimentar**² (R. F. de Sant'anna Jr, representante do SINDIVEG, 2015, em audiência na Comissão de Agricultura do Senado).

Atrelado à fragmentação (2), percebe-se, também, o uso da legitimação (3) empregado como elemento de apoio para a construção de uma explanação assentada na racionalidade a fim de expor a dimensão do problema, ressaltando o percentual que esses produtos contrabandeados representam no mercado e o uso e descarte das embalagens em desacordo com o que determina a legislação vigente.

Por fim, operacionalizando através da reificação (4), buscaram destacar que o agrotóxico é um composto necessário na agricultura, sem o qual não seria possível o Brasil atingir uma posição de importância dentro da cadeia global de produção de alimentos, e que não seria possível substituí-lo por alternativas que não envolvessem o uso de compostos químicos nas plantações (como, por exemplo, a adoção apenas da produção orgânica).

Todas as culturas precisam de agrotóxicos. Somos um país quente e precisamos atacar as pragas, senão não colheremos nada⁴. Por exemplo, pimentão, batata, todas as solanáceas, não se colhe nada se não aplicar algum tipo de defensivo, nada. É claro que vai ter resíduo. Mas se for essa a decisão, vamos deixar de plantar tomate, trazer batata não sei de onde, **porque o mundo inteiro faz isso**³. E só tem um jeito de colher, que é tratando. Não tem outro jeito (Deputado V. Colatto, 2012, em audiência na Comissão de Meio Ambiente da Câmara dos Deputados).

Como é que você vai ter esse tipo de produção, com alta produtividade, sob temperaturas maiores que a do Hemisfério Norte, onde existe neve e que, portanto, tem apenas uma safra anual, sendo o Brasil um país tropical? E, no clima tropical, há todos os insetos, todas as pragas, tudo, e é preciso combatê-las, senão essas pragas vão consumir a sua produção⁴. O plantio direto na palha depende de aplicação de secantes. Protege-se a terra com a grama, que fica seca, e não há insolação. Portanto, **isso é copiado pelo mundo inteiro em agriculturas semelhantes à nossa**³. Temos de esclarecer para a população essa diferença e o porquê de o Brasil consumir mais defensivos do que outros países do Hemisfério Norte (Senadora A. A. Lemos, 2015, em audiência da Comissão de Agricultura do Senado).

Percebe-se na análise do trecho acima que, partindo-se de uma estratégia de naturalização, a reificação (4) é operacionalizada para ressaltar o fato de o Brasil ser um país de clima tropical, o que proporciona um benefício (dispor de condições climáticas que proporcionam mais de uma safra anual) e um grande problema (maior incidência das pragas nas lavouras). Como forma de dar maior sustentação ao argumento, a legitimação (3) é empregada, por meio da racionalização, para ressaltar que os procedimentos adotados no país são utilizados em outros países com condições climáticas semelhantes.

7.1.2. A Coalizão Agroecologista

Partindo-se para a análise dos discursos da Coalizão Agroecologista, a legitimação também se fez bastante presente nas falas dos seus membros. O principal objetivo consistiu na construção de uma linha argumentativa assentada em dados e em informações técnicas e científicas para combater o uso, em larga escala, de agrotóxicos na agricultura. Dessa forma, ressaltar os riscos envolvidos e os males acarretados por esses produtos seriam os principais motivos que deveriam conduzir à mudança no modelo produtivo brasileiro em direção a uma agricultura com menos química.

Em geral, esses efeitos aparecem muito tempo após a exposição, o que dificulta a associação, a correlação da exposição ao agrotóxico com a doença, por exemplo, com o câncer³. Quando o paciente chega ao hospital com câncer, não há como fazer a correlação específica de que ele foi exposto a essa substância, a esse agrotóxico ao longo da vida, o que gerou o câncer [...] Assim, **a gente pensa nesses ingredientes ativos numa mesma cultura e pensa também no alimento processado, porque esses agrotóxicos também estão nos alimentos processados³** - frutas, legumes e verduras. Esses agrotóxicos estão na nossa água [...] estão no leite, estão na carne. Na verdade, **o homem está sendo exposto a essas substâncias químicas, não só através de um produto - frutas, legumes e verduras -, mas de vários produtos. E o trabalhador ainda está sendo exposto através da sua ocupação³** (M. S. C. Mello, representante do INCA, 2014, em audiência na Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados).

Nós ainda temos poucos estudos no Brasil, mas há muitos lá fora sobre a associação entre agrotóxicos e câncer. Já se sabe que muitos têm efeitos mutagênicos, porque trabalham no início do desenvolvimento do tumor³. Muitos desses estudos já estão publicados (U. Otero, representante do INCA, 2017, em audiência na Comissão de Meio Ambiente da Câmara dos Deputados).

As falas acima destacadas são elucidativas para apontar os diversos riscos que estão associados aos agrotóxicos. Construindo um argumento com base na racionalização, buscou-se legitimar (3) a demanda de que esse modelo produtivo atrelado ao uso dos agrotóxicos apresenta riscos à saúde humana (em especial para os trabalhadores que lidam diretamente com o manejo desses produtos) que podem se manifestar apenas depois de muitos anos, após a exposição a pequenas e contínuas doses. Ressalta, também, a vulnerabilidade a qual os consumidores em geral estão suscetíveis, uma vez que são múltiplas as possibilidades de haver contato com alimentos que contenham resíduos de agrotóxicos.

[...] **um dos problemas relacionados ao registro de agrotóxico é ser ele permanente, ou seja, não há revisão desse registro⁴. A revisão só ocorre quando a ANVISA solicita processos de reavaliação³.** Quando existem evidências de que aquela substância pode causar algum dano ao meio ambiente ou ao homem, é solicitado o processo de revisão do registro; caso contrário, o registro é permanente. Como foi comentado aqui, **um agrotóxico registrado 30 anos atrás, mesmo após diversos estudos feitos com ele indicarem que causa mutação, danos ao sistema humano reprodutor, câncer, ele continua sendo usado³** (M. S. C. Mello, representante do INCA, 2014, em audiência na Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados).

Analisando o trecho acima, pode-se perceber, também, que a legitimação (3) é utilizada como recurso para defender o posicionamento de que o fato de o Brasil não dispor de um prazo de validade dos registros acarreta em riscos para o sistema como um todo. Recorre-se à estratégia de racionalização para, assim, legitimar que, por mais que se apontem os riscos existentes dispondo de embasamento científico, essa revisão só ocorre caso haja solicitação por parte da ANVISA; do contrário, o produto, mesmo com todos os riscos envolvidos, permanece no mercado. Nesse sentido, a estratégia de eternalização, associada ao modo da reificação (4), também aparece no discurso, visando ressaltar essas críticas.

O atual modelo agrícola praticado no Brasil é altamente insustentável, esgotado. Os agrotóxicos não só contribuem para esses impactos em si, mas também os tornam possíveis³, tendo em vista a perpetuação desse modelo por conta do uso massivo de agrotóxicos⁴. Eles degradam o solo, contaminam a água, destroem a biodiversidade, inclusive polinizadores. Eles matam polinizadores essenciais para produção agrícola e de alimentos e criam o que chamamos de pragas, entre inseto e plantas resistentes, fazendo-nos entrar nesse círculo vicioso de que cada vez precisamos de mais agrotóxicos e de mais diversidade de agrotóxicos³ (M. Lacôrte, representante do Greenpeace, 2017, em audiência na Comissão de Meio Ambiente da Câmara dos Deputados).

Através da fala acima, pode-se desprender as críticas ao modelo assentado no uso intensivo de agrotóxicos. Apontando os diversos problemas e desequilíbrios que o manejo desses produtos causam ao meio ambiente, a legitimação (3) aparece no discurso para ressaltar que prevalece uma lógica produtiva baseada na contínua e crescente dependência de agrotóxico na agricultura, com base em uma estratégia de operacionalização de racionalização. Além disso, a reificação (4) aparece novamente no discurso com um papel de ressaltar que há uma perpetuação desse modelo produtivo caso nada seja feito, recorrendo-se, assim, à estratégia de eternalização.

Por fim, a legitimação tem um papel importante dentro do discurso dessa coalizão para a construção de ideias que se contraponham aos argumentos de que a agricultura moderna vem utilizando menos agrotóxicos, bem como dos supostos benefícios que esses produtos podem proporcionar às lavouras e aos alimentos que chegam à mesa da população.

Então, a primeira coisa que observamos é que, nesses últimos 15 anos, mais do que duplicou o consumo de agrotóxicos. **Já ganhamos quase sete campeonatos mundiais de consumo de agrotóxicos. Não ganhamos a Copa, mas ganhamos sete campeonatos mundiais de consumo de agrotóxicos¹. A nossa área plantada não aumentou isso tudo. Houve aumento da incidência de intoxicações, e a produtividade agrícola não teve esse ganho todo. A tal modernização foi conservadora, a terra continuou mais concentrada, não houve reforma agrária e não houve um ganho de produtividade tão grande³.** Esses são dados oficiais do MAPA (F. F. Carneiro, representante da Fiocruz, 2015, em audiência na Comissão de Meio Ambiente da Câmara dos Deputados).

Associado com o uso de figuras de linguagem atreladas a uma estratégia de dissimulação (1), constata-se, na fala acima, o emprego da legitimação (3), com uma estratégia de racionalização, para explanar a lógica produtiva por detrás dos agrotóxicos. Ao se aumentar o seu consumo, não se resultou em ganhos proporcionais de produtividade nem agregou benefícios para todo o conjunto dos produtores agrícolas, resultando em ganhos apenas para uma pequena parcela do setor.

Acerca da dissimulação, percebe-se pela análise dos discursos que este modo de operação da ideologia teve como propósito principal justificar o engajamento da sociedade civil no combate ao uso indiscriminado dos agrotóxicos na agricultura e principalmente para atrair a atenção do público e despertar a conscientização quanto aos danos que podem causar à saúde humana e ao meio ambiente. Nesse contexto, o emprego da palavra “veneno” é bastante utilizado para ressaltar a natureza tóxica e nociva desses produtos. Sendo uma figura de linguagem do tipo metonímia (e, portanto, utilizada como uma estratégia de tropo), utiliza-se a dissimulação como um artifício para atrair a atenção da audiência para os perigos envolvendo os agrotóxicos e para as tentativas de empregar outras terminologias com valoração mais positiva para designar esses produtos.

Liberar de forma geral os agrotóxicos significa permitir que a mesa do brasileiro, que o prato de comida do brasileiro esteja cheio de veneno¹. Nós não queremos colocar veneno no prato das nossas crianças (Deputado A. Molon, 2018, em audiência na Comissão Especial PL 6.299/02).

Atrelada à fragmentação (2), o recurso da dissimulação (1) também serve para ressaltar a atuação de determinados setores pela mudança da designação do termo agrotóxico, os quais seriam adversários daqueles que lutam por uma agricultura com menos química, conforme pode ser compreendido no trecho a seguir:

Sobre o aspecto da saúde, vou discordar frontalmente, porque, **trocando a palavra, não se muda o conteúdo: vai-se colocar agroquímico, agrotóxico, veneno na lavoura**¹. Então, para isso ser palatável, os que defendem isso agora chamam de fitossanitários. E "fito" significa "planta"; "sanitário" significa "saúde". Então, **desafio a esses que bebam um copinho desse veneno, que agora não é mais veneno, mas fitossanitário**¹. Bebam! **Todo esse povo aí que ontem, inclusive, veio votar e todas as entidades que estão defendendo que os Deputados digam para o povo brasileiro que vai ter de engolir veneno**², **antes de entregar o veneno ao povo brasileiro, pegue o veneno, escreva "fitossanitário" e beba**¹ (Deputado B. Gass, 2018, em audiência na Comissão Especial PL 6.299/02).

O emprego da dissimulação (1) também teve por finalidade ressaltar outros pontos que estão atrelados ao debate sobre os agrotóxicos, como a sua conexão com as sementes transgênicas:

Na nossa maneira de entender, não se discute uma coisa sem a outra. Elas estão associadas: **não dá para discutir os transgênicos ou discutir os agrotóxicos; as duas coisas são associadas. Nasceram desse jeito¹**, e nós temos que fazer o debate e entendê-lo dessa forma. **Não dá para desassociar a transgenia dos agrotóxicos³** (F. D. Chiavon, representante da Campanha Contra os Agrotóxicos, 2017, em audiência na Comissão de Meio Ambiente da Câmara dos Deputados).

Eu acho que não se pode atribuir exclusivamente à questão dos transgênicos a escolha de alimentos orgânicos. **É claro que uma das preocupações principais é a de fugir dos agrotóxicos¹**, mas, como muitos já disseram aqui e todos nós sabemos, **a associação entre agrotóxicos e transgênicos é enorme, até porque o principal transgênico introduzido neste País só pode ser utilizado junto com herbicida³** – e agora vêm outros; não é, Nepomuceno? **À medida que se vai criando resistência, vão sendo introduzidos outros piores³**. Então, essa associação é muito clara. Eu acho que a escolha cada vez maior por alimentos orgânicos corresponde em grande parte a este conhecimento: “Não quero agrotóxico e não quero transgênico também” (M. Lisboa, representante do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor [IDEC], 2017, em audiência na Comissão de Meio Ambiente da Câmara dos Deputados).

Através do emprego de figuras de linguagem típicas de uma estratégia de tropo para apontar que esses produtos “nasceram desse jeito” e que os consumidores procuram “fugir dos agrotóxicos”, busca-se enfatizar o estreito vínculo que há entre os agrotóxicos e os transgênicos. Associando-se com a legitimação (3), por meio da racionalização, destacam-se os aspectos que constituem essa relação, bem como as possíveis consequências que podem desencadear, como a necessidade de continuamente se introduzir agrotóxicos mais fortes nas lavouras tendo em vista as resistências que as pragas vão adquirindo ao produto aplicado.

Outra crítica levantada por meio da dissimulação (1) refere-se às baixas taxas cobradas das empresas para se registrar esses produtos no Brasil, bem como as isenções fiscais aplicadas na comercialização e na produção dos agrotóxicos. Através do emprego de figuras de linguagem em uma estratégia de tropo, essa coalizão procurou destacar que esses benefícios acabam sendo arcados pelos consumidores e pelo governo, conforme destacado no seguinte trecho:

Vou dar dois exemplos. Nos Estados Unidos, quando uma empresa vai à EPA, a agência de proteção ambiental norte-americana, registrar agrotóxicos, paga milhões. **No Brasil é gorjeta! Mil e oitocentos reais. Gorjeta!¹ [...] E o agronegócio chora! Chora! Chora!¹** Desculpem o termo. Como corre sangue nas veias, às vezes nos empolgamos. Aqui do agrotóxico, na maioria dos Estados, não é cobrado imposto. Sabiam disso? **A maioria dos Estados brasileiros não cobra ICMS de agrotóxicos. Trinta por cento de desconto em agrotóxico a menos. Ou seja, nós pagamos para sermos contaminados, depois o SUS subsidia¹**; pagamos para sermos contaminados, depois o SUS atende todos os contaminados gratuitamente. É dever do Estado (F. F. Carneiro, representante da Fiocruz, 2015, em audiência na Comissão de Meio Ambiente da Câmara dos Deputados).

Visando ressaltar a sua posição dentro do debate, a fragmentação foi bastante empregada por essa coalizão para demarcar o seu posicionamento contrário ao agrotóxico (e, em particular, às ideias defendidas pela Coalizão Agroprodutivista), bem como para apontar a divisão existente entre os modelos da agroecologia e da agricultura de mercado de larga escala. Em particular, o agrotóxico é tido como um grande vilão a ser combatido, devendo-se buscar

mecanismos que promovam a redução do seu consumo. Para os membros mais radicais, trata-se de um produto que deveria ser banido da agricultura brasileira.

É evidente que nós queremos um mundo sem agrotóxicos. É evidente que há substitutos para os agrotóxicos². Um processo de negociação seria o de banir do Brasil aqueles agrotóxicos que foram proibidos no mundo e substituí-los por princípios ativos mais modernos. **Agora, o que faz a agroindústria brasileira aqui, com os seus representantes? Impõe ao Brasil que continue consumindo agrotóxicos que são proibidos no mundo². Venenos! Eles mesmos admitem que são venenos¹.** Culpam a ANVISA, culpam outras agências de regulação porque, segundo eles, não estariam permitindo a entrada de outros princípios ativos melhores no Brasil [...] **Essa é a questão que está em discussão aqui. É desta maneira que reage a elite brasileira: em vez de civilizar o Brasil, quer levá-lo à barbárie²** (Deputado P. Teixeira, 2018, em audiência na Comissão Especial PL 6.299/02).

Analisando o discurso acima, percebe-se que a fragmentação (2) é utilizada, por meio da estratégia de diferenciação, visando ressaltar a existência de dois polos em relação aos agrotóxicos: por um lado, os defensores de uma agricultura mais limpa, que batalham pela redução do emprego dos agrotóxicos na lavoura; por outro, a agroindústria e a elite brasileiras, que seriam as responsáveis por manter um modelo produtivo assentado no consumo de insumos químicos. Como apoio, a dissimulação (1) é utilizada através do uso da palavra “veneno” como uma figura de linguagem em uma estratégia de tropo para captar a atenção da audiência para o aspecto nocivo desses produtos.

Por sua vez, dentro do contexto recente de debates na Câmara dos Deputados materializado pelas comissões especiais, os atores dessa coalizão valeram-se da operacionalização de um discurso de fragmentação (2) para demonstrar que o PL 6.670/16 representa uma alternativa ao modelo proposto pelo PL 6.299/02 e o fato deste não representar os interesses de setores que defendem um modelo alternativo de produção agrícola. Estabeleceu-se, assim, a dicotomia entre essas duas propostas, as quais adquiriram uma dimensão de adversárias entre si. Esse aspecto fica ressaltado no trecho a seguir, no qual a estratégia de diferenciação é empregada para destacar a existência de dois interesses distintos envolvendo a questão dos agrotóxicos, sendo apenas um deles representativo da sociedade civil:

Este relatório [do PL 6.299/02] não considerou, por exemplo, as propostas que vieram para cá para se repensar o modelo de agricultura que temos no Brasil². Cito o projeto que cria a Política Nacional de Redução de Agrotóxicos. Nós sabemos que este modelo preponderante foi construído em 40 ou 50 anos e tomou conta do Brasil. Para se pensar um novo modelo de agricultura que vá diminuindo o uso de agroquímicos, de agrotóxicos, é preciso tempo. Mas **o Relator sequer observou esse projeto, que é de iniciativa popular, é de iniciativa de organizações da sociedade civil, entre elas o IDEC, a Via Campesina, o Greenpeace. Várias organizações estão preocupadas, querem um modelo de agricultura que use menos veneno¹ na produção de alimento²** (Deputado N. Tatto, 2018, em audiência na Comissão Especial PL 6.299/02).

Além disso, apontaram as falhas existentes nas propostas apresentadas no PL 6.299/02 em relação à legislação vigente e o fato de representar um caminho que estaria em desacordo com as posições mais recentes adotadas pelos países estrangeiros em relação ao tema dos agrotóxicos e com as demandas da sociedade civil, conforme destacado nos trechos a seguir:

Nós poderíamos dizer que somos contra por defender um projeto diferente, de agroecologia, de alimentação saudável, mas **o que está sendo feito aqui está sendo visto no mundo inteiro. A sociedade, em todos os continentes, sabe que quem está por trás desse relatório e da aprovação deste projeto é a indústria farmacêutica, que mais cresce no mundo, que é produzida pelas empresas de agrotóxicos**². Seis multinacionais prepararam esse relatório que está na mesa! Quem está por trás disso são as multinacionais do agronegócio mundial. A bancada ruralista é a mais entreguista da história deste País! Não está nem aí para a imagem do Brasil em relação aos agrotóxicos (Deputado J. Daniel, 2018, em audiência na Comissão Especial PL 6.299/02).

Para mim, a terminologia é importante, sim. Quando passamos a não denominar agrotóxico como “agrotóxico”, mas como “defensivo”, “fitossanitário” ou “produto de controle ambiental”, perdemos a capacidade de comunicação na área da saúde, principalmente com os consumidores. **Estamos falando o tempo inteiro da sociedade, mas também temos de falar dos consumidores. Hoje, os consumidores brasileiros — e do mundo — não querem mais ser enganados. Eles preferem consumir um produto com agrotóxico que informe que ali há os agrotóxicos x, y e z do que não terem essa informação**². Então, é muito importante haver essa honestidade no processo de comunicação com a sociedade (D. Frozi, representante do CONSEA, 2016, em audiência na Comissão Especial PL 6.299/02).

7.1.3. A Coalizão Tecnocrata

Unida pelo discurso de que a legislação vigente deve ser cumprida, o emprego da legitimação pela Coalizão Tecnocrata em seu discurso teve como principal propósito defender e justificar a atuação dos órgãos reguladores em relação aos agrotóxicos com base no que consta nas leis e nos decretos que regem a política.

Então, **o escopo e a definição da Lei de Agrotóxicos trazem, no seu conceito, que os produtos que controlam pragas são agrotóxicos, independentemente do ambiente em que eles atuem**³: o ambiente agrícola, que é o principal, talvez mais de 90% dos produtos estão focados no ambiente agrícola; os ambientes não agrícolas, cujo registro compete ao Ministério do Meio Ambiente através do IBAMA; e os ambientes urbanos e industriais, cuja regulação e registro compete à ANVISA. Então, o conceito geral é esse (L. E. Rangel, representante do MAPA, 2014, em audiência na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados).

A Lei n. 7.802 determina que qualquer agrotóxico para ser utilizado no País, para uso, ele precisa de registro. Então, para usar qualquer produto no controle de qualquer alvo, a gente precisaria desse registro³. O decreto que disciplina a lei traz uma figura, que é o uso desses agrotóxicos numa emergência sanitária, ou ambiental ou fitossanitária, e ele também determina que isso precisa ser regulado (M. R. de Freitas, representante do IBAMA, 2014, em audiência na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados).

Percebe-se pelas análises dos discursos acima que, assentado na definição do escopo de agrotóxico na lei, o registro é um procedimento estabelecido na legislação e, sendo assim, cada

órgão envolvido no processo de análise tem sua relevância específica. Busca-se, assim, por meio da legitimação (3) assentada em uma estratégia de racionalização, justificar a necessidade de se ter um processo que englobe agricultura, meio ambiente e saúde, uma vez que a própria lei define um escopo amplo sobre o que são agrotóxicos.

O que eu posso dizer é o seguinte: **quando a gente observa os critérios previstos na lei de agrotóxicos, disciplinados no decreto de agrotóxicos, a gente tem uma série de itens que identificam o que é passível de não ser registrado no País**³, o que é passível de restrição de alimento, no caso de uma reavaliação, uma vez que os produtos registrados têm validade para sempre. Isso se daria só no caso de reavaliação. Essa reavaliação tem que ser motivada por algum aspecto toxicológico relevante, que foi o caso desses produtos que foram reavaliados (A. M. Verik, representante da ANVISA, 2014, em audiência na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados).

Além disso, conforme se desprende da leitura do trecho acima, recorre-se ao que está estabelecido na lei para legitimar (3) os casos em que os registros não podem ser concedidos. O mesmo pode ser dito a respeito dos ritos cumpridos pelo MAPA, pela ANVISA e pelo IBAMA em seus processos de análise – estão apenas cumprindo o que determina a lei.

Cabe a nós, do Governo, fazer essas avaliações técnicas com profundidade científica. Mais do que fazer as avaliações técnicas é eventualmente revisá-las, porque o modelo científico se aperfeiçoa, antes de colocar qualquer produto no mercado³. Conhecendo o modelo regulatório, tendo estado presente nele durante muitos anos, **posso garantir que temos dedicado muitos esforços para garantir que essas regras sejam cumpridas, com o conhecimento científico que nós temos hoje**³. Como eu comentei, nós somos, hoje, vanguardistas disso no mundo. Estamos alinhados com os Estados Unidos, com a Europa no que diz respeito a essas discussões (L. E. Rangel, representante do MAPA, 2014, em audiência na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados).

A avaliação que a gente faz aqui é baseada no mesmo modelo que é feita em outros países. Então, os guias científicos, a metodologia técnica, os ensaios que são solicitados, as avaliações que são feitas aqui são as mesmas pactuadas nos outros países³. As empresas sabem disso. O Brasil não exige nada do que não seja exigido em outro país para elas fazerem o registro. Elas nunca questionaram isso do ponto de vista técnico (M. R. de Freitas, representante do IBAMA, 2014, em audiência na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados).

Por fim, conforme destacado acima, os agentes do governo apontam que as avaliações técnicas realizadas pelos órgãos são resultado de procedimentos que possuem embasamento científico e respaldo da comunidade internacional com o intuito de legitimar as práticas adotadas, desenvolvendo uma construção de raciocínio com base em uma estratégia de racionalização.

Um outro propósito da legitimação (3) no discurso da Coalizão Tecnocrata consistiu em ressaltar as dificuldades e os problemas que os problemas enfrentados por esses órgãos (tais como a falta de infraestrutura e de recursos humanos que limitam o seu poder de ação). Dessa

forma, acabam vendo-se sobrecarregados de demandas, resultando nas longas filas de registros existentes. Esse aspecto é ressaltado nos trechos exemplificados abaixo:

Realmente, os órgãos de governo têm dificuldades em atender à demanda, que é muito grande. Nós temos equipes muito reduzidas³. De todas as três equipes, a do Ministério da Agricultura, que é o órgão que mais reclama por produto, sempre foi uma das mais reduzidas. Os trabalhadores de lá têm uma grande dificuldade nisso, e nós também, o IBAMA, porque os números são reduzidos (A. M. Verik, representante da ANVISA, 2014, em audiência na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados).

O Brasil, hoje, é o maior consumidor de agrotóxicos do mundo, e, portanto, isso fez com que, **de 2004, que foi o ano foi citado aqui como o início da primeira demanda ao CTA de registro de produtos para a ferrugem da soja, até 2012, o crescimento da demanda de produtos para registro foi da ordem de 75%. E a capacidade dos órgãos, em termos de pessoal, muito pouco evoluiu em relação a isso. Quer dizer, praticamente é o mesmo número de pessoas que nós tínhamos naquela época**³ (M. R. de Freitas, representante do IBAMA, 2013, em audiência na Comissão de Agricultura do Senado).

Essa é uma questão que a gente já vem tratando há muito tempo, **tanto desenvolvimento de sistema, quanto de melhoria de estrutura, concurso público para novos servidores, para ampliar a nossa infraestrutura**. Como eu demonstrei aqui, **os agrotóxicos, a avaliação fica cada vez mais complexa do ponto de vista da resposta que o estado tem que dar para a sociedade, do perigo que aquelas substâncias têm para o ambiente e para a saúde. E, inversamente proporcional, os setores têm diminuído o quantitativo de pessoas para trabalhar**³ (L. C. Meirelles, representante da ANVISA, 2010, em audiência na Comissão de Agricultura do Senado).

Por sua vez, o caráter de união entre os órgãos do governo é representado através da operacionalização da unificação (5) em seu discurso – tanto dos que atuam na esfera federal quanto no contexto da fiscalização, desempenhada em conjunto com os estados e os municípios. Por mais que possam existir divergências pontuais em algumas questões, deve prevalecer uma atuação conjunta dos três órgãos envolvidos na relação tripartite para se avaliar os agrotóxicos.

Vou falar um pouquinho, rapidamente, da avaliação toxicológica. **Ela é conduzida em três Pastas do Governo. Essa avaliação tem que ser feita no MAPA, do ponto de vista da eficácia, da eficiência desses produtos, na ANVISA, no que diz respeito às questões de saúde, e no IBAMA, em relação às questões ambientais**⁵. **De acordo com a legislação — é uma legislação complexa —, o produto tem que ser aprovado nos três para poder ser registrado**² (A. M. Verik, representante da ANVISA, 2014, em audiência na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados).

[...] Eu posso dizer que no passado as agendas dos Ministérios envolvidos nesse processo eram um pouco divergentes, mas **depois de muitos anos de trabalho juntos, conseguimos chegar a um bom termo, respeitando as capacidades de cada Ministério**⁵, porque **cada um tem suas competências específicas para dizer exatamente qual é o problema de cada uma dessas substâncias e no final atender à agricultura no que se espera**³ (L. E. Rangel, representante do MAPA, 2014, em audiência na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados).

Então, **o fato de haver um parecer contrário, seja de quem for, das três avaliações, e isso é assim no mundo inteiro, mesmo que haja um órgão só a fazendo, no mundo inteiro existe a avaliação ambiental, avaliação agrônômica, avaliação toxicológica, e só a junção dos três dossiês é que dá o registro do produto**³. Isso não é uma invenção brasileira. **Havendo a negativa de um, havendo um fator impeditivo de registro, o produto não pode ser registrado**⁵ (M. R. de Freitas, representante do IBAMA, 2014, em audiência na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados).

Percebe-se pela análise do discurso acima que a simbolização da unidade é a estratégia utilizada para ressaltar a união da atuação dos Ministérios em relação à questão dos agrotóxicos. Além disso, tem por propósito ressaltar a ideia de que cada um dos três órgãos envolvidos na relação tripartite – Agricultura, Saúde e Meio Ambiente – possuem competências específicas que, utilizadas em conjunto, permitem garantir a segurança dos produtos utilizados nas lavouras. Dessa forma, utiliza-se também a legitimação (3), através de uma estratégia de racionalização, para ressaltar que são assegurados procedimentos estabelecidos em lei. Assim, essa relação é importante para atender às demandas da cadeia produtiva e para garantir que os produtos registrados atendem aos parâmetros estabelecidos.

Um aspecto importante que mencionei há pouco é que o nosso sistema é baseado no compartilhamento de responsabilidades entre o órgão federal, o estadual e o local⁽⁵⁾. Uma característica nossa é que somos um País com regulamento ou lei para a questão de registro de agrotóxicos bastante complexo³, o que tem vários impactos sobre o nosso trabalho (M. V. Coelho, representante do MAPA, 2017, em audiência na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados).

[O MAPA] Em conjunto com os Ministérios da Saúde e do Meio Ambiente, o sistema federal estabelece regras bastante rígidas — eu poderia dizer bastante rígidas — de registro dessas substâncias⁵ antes de essas substâncias poderem entrar no mercado. Então, deixo claro que substâncias com perfil agrotóxico, o que está definido na lei, devem ser registradas antes de qualquer utilização, comercialização e armazenamento no território nacional³. Entende-se como produto agrotóxico todo aquele agente de processo químico, físico ou biológico utilizado no controle de pragas. E nisso inclui-se também produtos utilizados na agricultura orgânica⁵ (L. E. Rangel, representante do MAPA, 2017, em audiência na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados).

Por sua vez, os trechos acima são representativos para ressaltar, também por meio da simbolização da unidade, que o sistema funciona de forma estruturada, compartilhando-se responsabilidades entre os diferentes poderes. Além disso, ressaltando aspectos já abordados em relação à legitimação (3), pois, por meio da estratégia de racionalização, defende-se novamente a ideia de que são os regulamentos e as leis que condicionam os trabalhos, por mais complexas que sejam.

7.2. O discurso dos empreendedores

Tal como foi feito com os discursos das coalizões, categorizou-se os trechos de discursos dos empreendedores de modo a identificar a frequência com que os modos de operação da ideologia se fizeram presentes nas suas falas. Pode-se constatar que eles também procuraram construir suas argumentações com base principalmente na legitimação como uma possível forma de dar mais credibilidade e segurança às ideias defendidas. Conforme apontado na Tabela

5, esse modo de operação da ideologia apresentou uma prevalência similar nos discursos analisados quando comparado com o conjunto das coalizões.

Entretanto, é significativo constatar que a dissimulação e a fragmentação fizeram-se mais presentes nos discursos dos empreendedores institucionais quando comparado ao dos empreendedores políticos. Tendo em vista que esse primeiro grupo de agentes é composto basicamente por parlamentares, pode-se ponderar que esses agentes estão mais suscetíveis a construir um discurso no qual prevalece as diferenças de posicionamentos existentes e o emprego de elementos na fala com uso mais frequente de figuras de linguagem e de termos que permitam agregar uma valoração diferente dentro do contexto.

Tabela 5 - Os modos de operação da ideologia no discurso dos empreendedores

Modos de operação da ideologia	Empreendedores políticos	Empreendedores institucionais
Dissimulação (1)	23,84%	40,87%
Fragmentação (2)	22,63%	38,42%
Legitimação (3)	78,10%	80,93%
Reificação (4)	18,98%	11,85%
Unificação (5)	5,84%	3,81%

Fonte: elaborado pelo autor

Por sua vez, os empreendedores políticos, ao defender suas ideias e dar credibilidade as suas soluções, precisam recorrer a uma linguagem mais clara que não abra margem para interpretações alternativas em relação ao conteúdo que querem transmitir na mensagem, podendo-se justificar, assim, a prevalência da legitimação. Além disso, percebe-se que a reificação se fez mais presente na fala desses agentes, com o possível intuito de chamar a atenção para os processos em detrimento de condicionantes sócio-históricos. A seguir, analisa-se o discurso desses dois tipos de agentes, apontando os modo de operação da ideologia com os respectivos números indicados na Tabela 5.

7.2.1. O discurso dos empreendedores políticos

Assim como as coalizões, percebe-se, no discurso dos empreendedores políticos, o uso da legitimação como o principal modo de operação da ideologia. Nesse sentido, sua função principal consistiu em ressaltar os objetivos dos empreendedores, independentemente do posicionamento dentro das coalizões, dotando-as de um caráter legitimador para as suas demandas. Visavam, assim, despertar, junto à audiência, um sentido de que suas ideias e soluções são justas para enfrentar os problemas existentes na política de agrotóxicos.

Um dos propósitos por detrás da legitimação consistiu justamente em ressaltar quem são as entidades (e particularmente suas lideranças) que assumiram a postura de empreendedores políticos e quem eles representam como organização:

A Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos pela Vida **é uma articulação de mais de 90 organizações, movimentos sociais, sindicatos, centrais sindicais, profissionais da área da saúde, cientistas, membros de instituições de pesquisa de ATER, professores universitários e várias outras organizações da sociedade civil**³ (M. Silva, representante da Campanha Contra os Agrotóxicos, 2013, em audiência na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados).

O SINDIVEG é o Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Defesa Vegetal. **Nós representamos toda a indústria de defensivos agrícolas ou agrotóxicos. Temos 76 anos, representamos 97% do setor e estamos em 36 empresas associadas**³. O SINDIVEG, além de trabalhar com as empresas associadas, trabalha em conjunto com todas as associações do setor. Então, **toda posição que sai do SINDIVEG já cobre todo o setor**⁵ (S. Fagnani, representante do SINDIVEG, 2017, em audiência na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados).

A ANDEF (Associação Nacional de Defesa Vegetal) **congrega as empresas que, além de comercializarem defensivos no Brasil, investem de forma bastante significativa em programas de pesquisa e de desenvolvimento**³ [...] Eu gostaria de deixar claro que a Andef é uma das entidades que apoia todas as iniciativas que são lideradas pelo Sindiveg, em nome da indústria⁵, em relação ao combate aos defensivos ilegais (M. V. Zuben, representante da ANDEF, 2016, em audiência na Comissão de Agricultura do Senado).

Analisando os discursos acima, percebe-se que as entidades utilizaram a força de sua representatividade como um argumento que lhes proporcionaria credibilidade para discutir o modelo produtivo dos agrotóxicos e para apresentar soluções aos problemas existentes. Dessa forma, a legitimação (3), por meio da estratégia de racionalização, é empregada com vistas a despertar na audiência a percepção de que se tratam de agentes com legitimidade para atuarem na questão. Além disso, nota-se que a unificação (5) é utilizada de forma a complementar essa noção de força e de representatividade, perpassando, através de uma simbolização da unidade, a ideia de que possuem o respaldo para agir em nome do conjunto de seus membros.

A legitimação (3) também foi importante para a construção de um raciocínio que ressaltasse os problemas enfrentados pelo setor e a necessidade de se buscar soluções que atendessem as demandas existentes – sejam aquelas apresentadas pelo setor produtivo ou aqueles defendidas pelos movimentos críticos aos agrotóxicos.

Por um lado, percebe-se que os empreendedores ligados à Coalizão Agroprodutivista destacaram que os principais problemas existentes estão relacionados à questão do processo de registro dos agrotóxicos e à dificuldade acarretada pela lentidão nas avaliações dos órgãos regulamentadores em termos de disponibilidade de produtos para a lavoura e de custos mais elevados para a cadeia produtiva. Através da racionalização, buscaram legitimar essas

demandas como forma de ser necessário solucionar esses problemas para que haja maior eficiência no uso dos agrotóxicos, conforme destacado nos trechos a seguir:

Nós sabemos que hoje um dos graves problemas da agricultura brasileira é o custo de produção, um alto custo de produção, principalmente no que diz respeito a adubos, fertilizantes e os defensivos da agricultura, os herbicidas, fungicidas, enfim, os agrotóxicos que nós aplicamos na agricultura³ (Senadora K. Abreu, 2007, em audiência na Comissão de Assuntos Sociais do Senado)

Hoje, o desafio da indústria é agilizar o processo de registro, mas garantindo que as exigências e padrões internacionais sejam mantidos; manter a rigidez e segurança no processo³ [...] **e também a falta de produtos disponíveis para o agricultor. Queremos melhorar a regulamentação**³, harmonizando o MAPA, ANVISA, IBAMA. A fila tem que correr no mesmo tempo (S. Fagnani, representante do SINDIVEG, 2014, em audiência na Comissão de Meio Ambiente da Câmara dos Deputados).

Por outro, os empreendedores ligados à Coalizão Agroecologista ressaltam que o modelo produtivo atrelado ao uso dos agrotóxicos acarreta em riscos para a saúde e para o meio ambiente. Além disso, o manejo incorreto e exagerado desses produtos nas lavouras – como na questão da pulverização aérea – resulta em maior exposição de todos aos resíduos e em danos potenciais à água e ao solo. Assim, novamente percebe-se a legitimação (3) sendo utilizada para atrair a atenção da audiência para esses problemas e para a necessidade de combatê-los, recorrendo-se, para tanto, à construção de uma explanação assentada na racionalização para indicar que são as consequências negativas que marcam esse modo de produção, conforme extraído da análise dos discursos abaixo:

O primeiro tema, que já foi defendido aqui, é **que a gente possa assumir claramente que hoje os agrotóxicos são um problema de saúde pública, e isso a gente deve ter muito claramente. Trata-se de um problema de saúde pública e, poderíamos agregar, ambiental**³. A questão é que os problemas ambientais também têm relação direta com os problemas de saúde (C. Folgado, representante da Campanha Contra os Agrotóxicos, 2012, em audiência na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados).

Quanto à questão da pulverização aérea, vários estudos comprovam que esta aumenta consideravelmente o uso de agrotóxicos no Brasil. Por quê? Simplesmente porque há o problema da deriva, que é a quantidade de veneno que não atinge a planta³. Ela é de 30% no mínimo — no mínimo! — e, em vários casos, chega a 70%. É por isso que **uma das bandeiras da campanha é o fim da pulverização aérea, porque ela realmente aumenta o uso de agrotóxico de maneira descabida**³, sem necessidade, contaminando o solo e a água (F. S. Miranda, representante da Campanha Contra os Agrotóxicos, 2015, em audiência na Comissão de Meio Ambiente da Câmara dos Deputados).

Para alguns empreendedores políticos ligados aos setores produtivo e do agronegócio, a legitimação (3) também teve um propósito de se estabelecer uma tentativa de diálogo com os grupos que defendem maior rigor e restrição em relação aos agrotóxicos, ao ressaltar que, se não fosse algo necessário, não recorreriam ao uso desses produtos na lavoura:

Agora, **temos que compatibilizar sempre os problemas, os perigos para a preservação do meio ambiente com a produção agrícola**³. Quer dizer, não pode haver uma visão holística de que: "Não, não pode isso, não pode aquilo, não pode aquilo lá, porque prejudica." Claro, tudo é prejudicial. **Se eu pudesse fazer agricultura, sem nenhum agrotóxico, sem nenhuma molécula dessas, eu faria com o maior prazer. Primeiro, porque custa caro, é perigoso, é necessário cuidar, há problema de saúde**³. Agora, mantidos todos os critérios de cuidados para você fazer a aplicação, você minimiza isso quase 100% (Senador B. Maggi, 2015, em audiência na Comissão de Agricultura do Senado).

É uma questão de opção, Sr. Presidente, **eu gostaria muito de poder produzir apenas orgânico, não teria nenhuma dificuldade para nós, a mesma coisa produzir orgânico e não orgânico, não tem diferença, a única diferença é preço e preço não é conosco. Preço é com o consumidor**³. Ele é que tem que dizer: "Eu posso comprar um alface", a população inteira, 35, 30% mais caro, e "Posso comer uma carne 45% mais caro", não precisa nem da resposta, Sr. Presidente, nós sabemos que o Brasil, a grande maioria nem vê carne na frente, e muito menos um pé de alface. Então, **portanto, é uma infelicidade que nós precisamos usar defensivos. E usamos com responsabilidade**³ [...] Então, **ninguém usa porque quer, tem que comprar e pagar, de preferência se a gente não usasse era muito melhor para a agricultura e para os agricultores**⁽⁴⁾ (Senadora K. Abreu, 2010, em audiência na Comissão de Agricultura do Senado).

Os agricultores efetivamente não têm um apego ao sistema de produto utilizando agrotóxicos químicos³. Se por ventura o sistema de produção que dispense o uso dos agrotóxicos químicos se tornar viável, efetivamente, quem sentirá essa mudança de mercado será a indústria química, não serão os agricultores. **Os agricultores lançam mão desse sistema baseado no uso de produtos químicos por até então compreenderem e sentirem que é um sistema economicamente viável para o quadro de consumidores brasileiros**⁽⁴⁾. **Qualquer aumento na planilha de custos do produtor exige o repasse aos consumidores**³ (R. L. Minaré, representante da CNA, 2016, em audiência na Comissão Especial PL 6.299/02).

Conforme se desprende da análise dos trechos acima, a legitimação (3) é empregada por esses empreendedores através da estratégia de universalização com o sentido de reconhecer que os orgânicos poderiam ser uma alternativa benéfica para todos, tanto em termos de saúde quanto econômicos, pois representaria um custo a menos para os produtores. Reconhece-se, assim, que a demanda dos grupos adversários tem fundamento e que, no mundo ideal, teria o apoio dos setores produtos.

Entretanto, isso não é possível dado o fato de que tanto o modelo de produção não comporta uma lavoura sem o uso de insumos químicos quanto os próprios consumidores não conseguem, em sua maioria, arcar com o custo dos produtos orgânicos. Além disso, percebe-se que a reificação (4) é atrelada a esse discurso com um propósito de ressaltar que, se há emprego de agrotóxicos, deve-se ao fato de ser uma característica natural do sistema, e não uma escolha feita pelos agricultores.

Acerca da reificação (4), pode-se dizer que este modo de operação permeia mais o discurso dos empreendedores políticos ligados à Coalizão Agroprodutivista. Por meio de estratégias como a naturalização e a eternalização, esses agentes procuraram ressaltar o fato de o agrotóxico ser algo necessário na produção agrícola dada as características do clima e do solo no país e de sua dimensão territorial; por consequência, esses fatores implicam naturalmente

em um maior consumo total desses produtos. Contudo, dada a morosidade e falta de empenho do governo em garantir agilidade na avaliação dos produtos e na concessão dos registros, o sistema segue em um estado permanente de morosidade que acarreta prejuízos principalmente para o setor produtivo. As falas abaixo são representativas dessa constatação:

Foi dito aqui que o Brasil é o maior consumidor de agroquímicos. A afirmação é correta, mas **é bom que se diga também que o Brasil tem proporções continentais e tem um clima tropical, que favorece a proliferação de pragas e doenças, e nós temos que combater essas pragas e doenças para podermos produzir a contento e estar hoje onde estamos**⁽⁴⁾; para continuarmos produzindo, e daqui a algum tempo chegarmos a galgar o lugar que nos espera, que é o de grande produtor de alimentos para o mundo (J. E. Costa, representante da CNA, 2014, em audiência na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados).

O sistema que está posto para o registro dos agrotóxicos, especificamente, não está funcionando a contento para que esses produtos sejam disponibilizados aos agricultores de maneira satisfatória. A morosidade para o processo de registro é inconcebível!⁴ Hoje, há um produto novo de 7 a 8 anos, um produto genérico de 5 a 7 anos, e os agricultores têm a necessidade de que estejam disponíveis produtos novos, produtos genéricos ou produtos biológicos dentro de uma velocidade que atenda à demanda da agricultura. **Esse sistema que está aí, nós temos convicção de que esse sistema não funciona adequadamente**⁴ (R. L. Minaré, representante da CNA, 2016, em audiência na Comissão Especial PL 6.299/02).

Quando atrelado ao discurso dos empreendedores ligados ao combate ao uso dos agrotóxicos, a reificação (4) teve um propósito de apresentar denúncias ao modelo produtivo vigente no país, valendo-se, para tanto, da estratégia de eternalização na construção do discurso. Segundo esses agentes, o agrotóxico desencadeia um ciclo vicioso de problemas e de necessidade de aumento do consumo que, caso não sejam tomadas medidas para modifica-lo e estimular novas alternativas, tende apenas a continuar se perpetuando. Os trechos a seguir exemplificam essa crítica levantada por esses empreendedores:

Bem, esses problemas de equilíbrio ambiental, ou seja, os problemas gerados, vão causar esse ciclo vicioso⁴. Ou seja, eu utilizo agrotóxico. A terra é viva, está cheia de micro-organismos. Muitos desses agrotóxicos vão lá e matam esses micro-organismos. O que eu preciso fazer no ano seguinte? Utilizar fertilizante, que alimenta a planta, e não a terra, que é o que precisava ser cuidado. E no ano seguinte eu preciso de fertilizante. **Os agrotóxicos matam determinadas populações de insetos. E, no controle biológico, outras populações vão aumentar. Resultado: no ano seguinte eu preciso de outro tipo de agrotóxico para cuidar daquele tipo de população que aumentou. E a tendência é um ciclo vicioso de utilização de agrotóxico, que é muito difícil de sair**⁴, inclusive, porque num primeiro momento ele tem resultados e interferência direta na produtividade (C. Folgado, representante da Campanha Contra os Agrotóxicos, 2012, em audiência na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados).

A avaliação é que, em 2008, quando o Brasil se tornou o maior consumidor de agrotóxicos do mundo, **nós deveríamos ter começado a alertar todos e pensar em ações para reduzir os impactos do uso de agrotóxicos. No entanto, estamos aqui, 10 anos depois, tendo que defender uma Política Nacional de Redução de Agrotóxicos**⁴ (F. Paula, representante da Campanha Contra os Agrotóxicos, 2012, em audiência na Comissão Especial PL 6.670/16).

Embora se caracterizem pelo discurso assertivo, claro e objetivo, os empreendedores políticos também se valeram de recursos típicos da dissimulação (1) atrelados à construção da linguagem como estratégia para captar a atenção da audiência em relação aos problemas enfrentados e para reafirmar posições em relação a alguns elementos do debate. Nesse sentido, assim como operacionalizado pelas coalizões, percebe-se que uma das questões centrais envolveu a própria designação do termo “agrotóxicos”:

Para não ficar só com a nossa visão do que esse produto representa para a agricultura, **vejam o regulamento da União Europeia, de 2009, para a colocação dos produtos fitofarmacêuticos³** no mercado. **Esse nome fitofarmacêutico é bastante utilizado na União Europeia¹** [...] Essa é a nomenclatura. **Aqui a gente usa agrotóxico. O marketing desse nome para a agricultura brasileira já é negativo¹**. Ele não é um nome interessante para a agricultura brasileira (R. L. Minaré, representante da CNA, 2014, em audiência na Comissão de Meio Ambiente da Câmara dos Deputados).

Produto fitossanitário. Esse é o nome que deve ser dado a algo que, no passado, chamavam de agrotóxico¹ e que não existe em país nenhum do mundo. **Você encontra como *pesticide* em alguns países, mas na União Europeia é produto fitossanitário³**. Então, em nossa opinião, ele deve ser chamado de produto fitossanitário. **Ele é um produto de defesa fitossanitária¹** (T. Prado, representante da CNA, em audiência na Comissão Especial PL 6.299/02).

Primeiramente, preciso explicar que **a Andef é a associação que congrega todas as empresas de agroquímicos³, ou agrotóxicos, ou defensivos agrícolas, ou pesticidas, ou venenos, ou herbicidas, inseticidas, fungicidas, acaricidas e tudo que vocês quiserem colocar como semântica¹**. Considero que **a nossa associação produz, comercializa e distribui remédio para as plantas¹** (E. Daher, representante da ANDEF, 2013, em audiência da Comissão de Agricultura do Senado).

Como é possível desprender da análise dos trechos acima destacados, há uma percepção desses agentes de que é necessário modificar o termo “agrotóxico” na legislação por conta da sua conotação negativa. Nesse sentido, estratégias como a eufemização e tropo, permitiram aos empreendedores valerm-se da dissimulação (1) para ressaltarem os termos que mais lhes agradam para designar esses produtos, tais como “produto fitofarmacêutico”, “pesticida”, “defensivos agrícolas” ou mesmo “remédio de plantas”, os quais, em sua visão, possuem uma valoração mais positiva para designar a finalidade dos agrotóxicos. Além disso, ressaltam que são termos com uso internacional e com respaldo de legislações como a adotada pela União Europeia, agregando uma estratégia de racionalização típica da legitimação (3) como uma forma de dar um respaldo legal a essa demanda.

Valendo-se ainda da dissimulação (1), os empreendedores ligados ao setor produtivo buscaram ressaltar alguns problemas enfrentados pelo setor produtivo em decorrência das falhas existentes na legislação e na operacionalização do sistema de registros. Nesse sentido, metáforas e metonímias, típicas de uma estratégia de tropo, são utilizadas na linguagem como forma de demonstrar que isso acarreta menor concorrência, menos dinamismo industrial na

produção nacional de agrotóxicos e outros insumos químicos e maiores custos para os produtores, conforme se pode verificar nas falas a seguir:

Essa regulamentação de compadrio é uma regulamentação extremamente danosa para o mercado capitalista¹, ela cria distorções. Hoje, por exemplo, observamos a área de agrotóxicos, na qual se tem um represamento de registro¹ no Ministério da Agricultura, na ANVISA e no IBAMA, e os produtos não chegam ao agricultor para fomentar a concorrência¹ (R. L. Minaré, representante da CNA, 2014, em audiência na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados).

Temos necessidade de uma proteção para a produção de agroquímicos no Brasil para que **o País não fique dependente da importação de tudo e as nossas empresas sejam afugentadas daqui¹ (C. W. Simon, representante da ANDEF, 2004, em audiência na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados).**

O produtor, de certa forma, é refém do uso de produtos¹, que podem custar até 40% do custo de produção. Se conseguisse produzir sem usar nada, o agricultor teria 40% de dinheiro a mais no bolso¹ — seria ótimo para nós produtores. Se nós conseguirmos diminuir o custo de produção, o preço do alimento para a população vai diminuir e o lucro do produtor vai aumentar (R. J. de Brito, representante da CNA, 2014, em audiência na Comissão de Meio Ambiente da Câmara dos Deputados).

Por sua vez, os empreendedores ligados à Coalizão Agroecologista utilizaram a dissimulação (1) para ressaltar a natureza tóxica e nociva desses produtos, bem como para defender a necessidade de se manter o termo “agrotóxico” na legislação. A palavra “veneno” é elucidativa para compreender esse posicionamento. Empregada como uma metáfora para designar os agrotóxicos (figura de linguagem relacionada à estratégia tropo da dissimulação), trata-se de um meio que esses empreendedores valeram-se para ressaltar o risco que esses produtos acarretam para a saúde humana e para o meio ambiente, conforme pode ser desprendido da leitura dos trechos a seguir:

O que de fato queríamos é não precisar mais discutir agrotóxico. **É importante dizer que é sobre agrotóxico que estamos discutindo, e não sobre defensivo¹. Sobre defensivo, temos 50 anos de trabalho para dizer para o agricultor o seguinte: “Isso aqui te protege, isso aqui é bom para você” — mas ninguém disse para ele qual mal causaria. Então, é importante frisar o nome: agrotóxico. Esse modelo é hostil ao agricultor familiar¹ (V. Freitas, representante da ABA, 2012, em audiência na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados).**

Creio que a agroecologia nos dá a condição de **pensar num futuro em que a humanidade se alimente sem o uso de tanto veneno¹**, como o que está sendo jogado na natureza. Todos os dias chega uma parte dele à nossa mesa. **Nós não queremos mais, principalmente no Brasil, carregar o troféu de maiores consumidores de agrotóxicos do mundo¹ (F. D. Chiavon, representante da Campanha Contra os Agrotóxicos, 2017, em audiência na Comissão de Meio Ambiente da Câmara dos Deputados).**

A dissimulação (1) também teve, para esses empreendedores, um componente de apresentar as denúncias e as críticas que esses agentes apresentaram acerca do sistema de consumo e de produção atrelado aos agrotóxicos – tais como o fato de o Brasil ser um campeão no consumo mundial de agrotóxicos. Através de uma estratégia envolvendo o uso de metáforas,

os empreendedores ligados à Coalizão Agroecologista ressaltavam as contradições e as consequências negativas que os agrotóxicos acarretam:

A gente está se tornando a maior lixeira tóxica do mundo¹. As empresas, inclusive, cujos países não permitem que elas comercializem ou produzam agrotóxicos, vêm ao Brasil, produzem e comercializam⁵. Até quando nós vamos deixar? **Vamos nos tornar a maior lixeira tóxica do mundo¹,** sendo que existem outros produtos, e não defendo esses outros produtos, mas, para aqueles que defendem, que são menos tóxicos, que não causam tantos problemas e que poderiam ser regulamentados aqui (C. Folgado, representante da Campanha Contra os Agrotóxicos, 2012, em audiência na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados).

Não dá para falar de agrotóxico sem falar de agronegócio⁵, visto que, na nossa leitura, **o agrotóxico é hoje o calcanhar de aquiles do agronegócio¹,** é a maior contradição, é o maior problema, a maior questão que o agronegócio tem para resolver, inclusive para dar as respostas que a população está pedindo, para não dizer exigindo, no atual momento (C. Bueno, representante da Campanha Contra os Agrotóxicos, 2012, em audiência na Comissão de Meio Ambiente da Câmara dos Deputados).

Os trechos acima também são elucidativos para demonstrar como a unificação (5) apareceu no discurso desses agentes. Pouco presente nas falas, seu propósito foi basicamente o de ressaltar o vínculo existente entre os agrotóxicos e os interesses do agronegócio e da cadeia industrial produtiva, através de uma estratégia de simbolização da unidade.

Para os empreendedores políticos, independente da coalizão a qual pertenciam, a operacionalização da fragmentação (2) teve o propósito principal de destacar a existência de diferentes visões sobre a questão dos agrotóxicos na agricultura. Por um lado, aqueles ligados à defesa de medidas que restrinjam esses produtos e estimule alternativas como a produção orgânica utilizam as estratégias de diferenciação para demarcarem suas posições em prol de uma agricultura com menos emprego de insumos químicos e, os mais radicais, de expurgo do outro para defenderem o banimento desses produtos, conforme indicado pelos trechos abaixo:

E é possível, sim, construirmos uma agricultura sem agrotóxicos². Os elementos técnicos estão aí. É importante construirmos um mecanismo político num determinado prazo. **Eu particularmente acho que, em dez anos, podemos trabalhar em uma meta de eliminação de uso de agrotóxicos em frutas, verduras e legumes, por exemplo²,** que são produções que já têm uma técnica bastante avançada nessa construção (V. E. S. de Almeida, representante da Campanha Contra os Agrotóxicos, 2011, em audiência na Comissão de Agricultura do Senado).

[...] quero dizer que nós, enquanto membros da Campanha Permanente contra os Agrotóxicos e pela Vida, iremos continuar fazendo o que fazemos desde 2011, que é **alertar a sociedade sobre os impactos dos agrotóxicos, defendendo a agroecologia e a produção orgânica como modelos democráticos de produção e consumo de alimentos saudáveis².** Para isso, vamos continuar fortalecendo as nossas alianças e redes junto aos espaços e conselhos em que atuamos (F. Paula, representante da Campanha Contra os Agrotóxicos, 2018, em audiência na Comissão Especial PL 6.670/16).

Além disso, esses empreendedores utilizam a estratégia de diferenciação como meio de ressaltar que há diferentes sistemas produtivos disponíveis para a agricultura, sendo os

orgânicos uma das alternativas existentes. Visavam, assim, diminuir as resistências do setor produtivo para a aprovação do PL 6.670/16, destacando que este não representava uma imposição do sistema de produção orgânica em relação à produção convencional, e sim uma alternativa. O trecho a seguir é elucidativo dessa argumentação:

Na realidade, nós estamos falando de sistemas, por isso precisamos de processos. Eu acho que uma das riquezas da legislação de orgânicos do Brasil é começar definindo o produto orgânico como uma consequência: o produto orgânico é aquele oriundo de um sistema orgânico de produção. Então, **a legislação quer deixar muito claro que não se trata apenas de produzir um produto orgânico; eu tenho que ter um sistema orgânico, para que, como consequência, eu tenha um produto orgânico**² (R. Dias, representante da ABA, 2018, em audiência na Comissão Especial PL 6.670/16).

Por outro lado, os empreendedores ligados aos interesses da Coalizão Agroprodutivista valem-se da fragmentação (2), com base em uma estratégia de diferenciação, para destacar que, além de haver um antagonismo de opiniões acerca do tema agrotóxicos, os orgânicos representam uma alternativa mais cara para os consumidores em relação ao modelo da agricultura convencional que necessita de agrotóxicos:

Entretanto, acho eu o foco, quando se fala nisso, **sem satanizar o orgânico**¹, é um problema econômico. **Quer tomar café orgânico, fique à vontade. Ele é seis vezes mais caro do que o café convencional. Quer comer produto orgânico, sujeite-se a um produto mais caro**². Isso é visível nas grandes capitais (E. Daher, representante da ANDEF, 2011, em audiência na Comissão de Agricultura do Senado).

[...] **sempre bom mostrar o outro lado**², apesar de que eu ter vindo aqui para mostrar justamente que nós não estamos do outro lado. **A indústria está muito preocupada com a saúde do trabalhador e da população [...] mas também está preocupada sim com a produção agrícola e com a economia do País**² (S. Fagnani, representante do SINDIVEG, 2014, em audiência na Comissão de Meio Ambiente da Câmara dos Deputados).

Além disso, a fragmentação (2) é empregada por esses empreendedores com o intuito de chamar a atenção para determinados problemas existentes que afetam o bom funcionamento da cadeia produtiva e comercial dos agrotóxicos. Dentre estes, cabe destacar os produtos contrabandeados e a formação de cartéis entre as grandes produtoras que dificultam a maior presença de produtos equivalentes (genéricos) no mercado:

Quando houve o surto de *helioverpa armigera* aqui no Brasil, quando iniciou, a necessidade que os produtores tiveram de um produto que não foi liberado fez com que o contrabando aumentasse muito. **Hoje falamos no mercado ilegal de quase 24% de defensivos. Esse número é muito alto e pode impactar as nossas exportações, pode impactar a segurança alimentar, pode impactar a segurança do trabalhador que está no campo**² (S. Fagnani, representante do SINDIVEG, 2017, em audiência na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados).

[...] **a agricultura vai bem e o agricultor vai mal justamente porque enfrentamos esses cartéis dos defensivos genéricos, dos fertilizantes, dos implementos de máquinas agrícolas**² porque nós não temos no país uma legislação bastante clara a respeito da defesa da concorrência. Nós demoramos, os

genéricos humanos, o seu trâmite lá na ANVISA demora mais ou menos três meses a quatro meses e os defensivos genéricos, dois anos. Quer dizer, **o que o ser humano vai usar leva três meses. E o que é aplicado na agricultura, que fere de morte esse mercado de 4 bilhões e meio, que é de meia dúzia de multinacionais, nós não conseguimos trabalhar em favor do Brasil**² (Senadora K. Abreu, 2007, em audiência na Comissão de Agricultura do Senado).

Conforme os exemplos acima demonstra, atrelados a uma estratégia de diferenciação e de expurgo do outro, o objetivo dos empreendedores em levantar esses pontos consiste em despertar o sentimento de que precisam ser combatidos com maior rigor na fiscalização. Além disso, servem como instrumento para a construção de uma linha de raciocínio que destaca as diferenças existentes mesmo entre setores que integram uma mesma coalizão.

7.2.2. O discurso dos empreendedores institucionais

Tal como os empreendedores políticos, os agentes que assumiram uma postura de empreendedor institucional também operacionalizaram o seu discurso tendo a legitimação como o modo dominante. Na medida em que precisaram angariar apoio para a defesa da necessidade de se promover mudanças no escopo da política de agrotóxicos, percebe-se que esses agentes necessitavam agregar um sentido de que suas demandas eram justas e necessárias. Sendo assim, a construção de uma linha argumentativa atrelada a estratégias de racionalização (com argumentos válidos, assentados em uma lógica racional de conexão das ideias) e de universalização (para sinalizar que seus pleitos poderiam resultar em benefícios para todos) foi importante instrumento para dar credibilidade aos pleitos defendidos por esses agentes.

Em relação aos empreendedores vinculados aos interesses da Coalizão Agroprodutivista, uma das formas de operacionalização do discurso consistiu em destacar os problemas desencadeados por, segundo sua visão, falhas nos mecanismos institucionais da política de agrotóxico e dos consequentes transtornos gerados para a cadeia produtiva:

Além disso, **todo o produto registrado no Brasil passa por análise minuciosa de três órgãos federais — ANVISA, da Saúde, IBAMA, do Meio Ambiente, e Ministério da Agricultura —, o que não é exigido em outros países. Por isso, a demora de mais de quatro anos para a aprovação de um produto no País**³ (A. Maróstica, representante da CNA, 2011, em audiência na Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados).

Mas ocorre que existe um sistema aqui no Brasil [...] em que, **para registrarmos uma molécula nova, um produto novo, nós chegamos a levar 10 anos de análise, análise, análise e análise. Isso está fazendo com que nós utilizemos aqui moléculas e produtos que não se usam mais lá fora, por falta de nossa agilidade em trazer novos produtos, menos tóxicos e menos problemáticos**³. Isso acontece porque, na nossa burocracia brasileira, não se anda. É a ANVISA, o Ministério da Agricultura, o Ministério do Meio Ambiente. Um estuda por 1 ano, outro, por 2 anos, outro, por 3 anos. É assim que está acontecendo. **Esse é o problema que temos**³ (Deputado V. Colatto, 2017, em audiência na Comissão de Meio Ambiente da Câmara dos Deputados).

Conforme se constata da análise dos trechos acima destacados, a relação tripartite foi um ponto que se apresentou no centro dos questionamentos desses atores. A demora em proceder com o registro dos produtos nos órgãos responsáveis é apontado como um fator que resulta em atraso tecnológico para o Brasil e em prejuízos econômicos para toda a cadeia produtiva. Como consequência da morosidade dos órgãos de governo em avaliar os pedidos de registro, a agricultura brasileira necessita recorrer a produtos que já não são utilizados no exterior. Assim, a legitimação (3) serve para operacionalizar a ideia de que é necessário rever essa relação a fim de dotá-la de maior agilidade na concessão dos registros, com base em uma estratégia de racionalização baseada na lógica de ser um fato que gera uma consequência negativa para o setor.

Nesse contexto, a defesa por alternativas à relação tripartite, envolvendo a concentração das atividades em apenas um órgão responsável, é tida como uma das alternativas defendidas por esses empreendedores. Valendo-se de uma estratégia de universalização, buscou-se legitimar a visão de que, ao se concentrar, em um mesmo órgão, todas as atribuições envolvendo os processos de registro, seria possível promover melhor funcionamento da política e diálogo com a acadêmica e com a ciência, conforme destacado nos exemplos a seguir:

A CNA tem uma posição bastante madura, e **uma alternativa que se propõe é a mudança do modelo de registro hoje em funcionamento, tanto o registro quanto a reavaliação. A construção de um órgão colegiado interdisciplinar, com a participação dos Ministérios já envolvidos e da Academia seria uma alternativa que a CNA gostaria de ver em funcionamento. Toda discussão relacionada à toxicidade, à segurança ambiental e à eficiência agrônômica deveria ser realizada dentro de um colegiado interdisciplinar**³, com a participação de cientistas da Academia Brasileira (R. Mínaré, representante da CNA, 2014, em audiência na Comissão de Meio Ambiente da Câmara dos Deputados).

[...] **Não é um sistema pelo qual o agricultor tem simpatia: os produtos não chegam; os produtos não se apresentam; a concorrência do mercado é muito baixa; e o custo do agricultor brasileiro é muito alto. Então, a proposta que a CNA está defendendo é modificar esse sistema de registro**³. Há mais de quinze anos que esse mesmo assunto que está sendo discutido aqui, é discutido na Câmara, no Senado, e não muda. Assim, é um sistema que, do ponto de vista do agricultor, já se esgotou (R. Mínaré, representante da CNA, 2015, em audiência na Comissão de Agricultura do Senado).

A legitimação, para esses empreendedores, também consistiu em instrumento para apresentação de argumentos na defesa da necessidade de se utilizar agrotóxicos na agricultura, como é possível de constatar nos exemplos a seguir:

E aí se coloca, de novo, de forma errada e muitas vezes de má-fé, que somos os maiores consumidores de agrotóxico no mundo. Em números absolutos somos. Agora, não é isso que conta para o meio ambiente³. Qual é o valor por hectare que usamos? Quanto de princípio ativo por hectare nós usamos? **Se temos uma área enorme, como é a do Brasil, na agricultura — a segunda área extensiva no mundo —, se nós moramos em um país tropical, não dá para compararmos a nossa agricultura e a utilização de demandas de agroquímicos daqui com a agricultura dos Estados**

Unidos e da Europa, que é uma agricultura de clima frio, onde a redução de pragas, pela condição de ciclo natural, faz-se drasticamente³ (Deputado A. Sachetti, 2017, em audiência na Comissão de Meio Ambiente da Câmara dos Deputados).

Outra coisa que posso dizer é o seguinte, muita gente questionou se o uso dos defensivos agrícolas no Brasil é maior. Não é verdade. Nós temos aqui uma estatística: primeiro lugar, Holanda, seguida de Japão, Bélgica, França. **O Brasil ocupa o sétimo lugar. Então, não é assim. O País é muito grande em área e temos clima tropical. Então, é lógico que tem que usar defensivos**³ (Deputado L. Nishimori, 2018, em audiência da Comissão Especial PL 6.299/02).

Ao levantar pontos tais como as características do clima brasileiro, a maior incidência de pragas nas lavouras devido às condições tropicais e a extensão da área agricultável no país, a legitimação (3), através de uma estratégia de racionalização, é operacionalizada para destacar a ideia de ser preciso investir em um maior consumo de agrotóxicos em comparação a outros países de clima frio, o que acarreta, por consequência, um custo econômico para os agricultores que, se possível, prefeririam não ter. Além disso, ao comparar a situação brasileira com a de outros países, buscou-se legitimar o argumento de que, embora haja maior consumo total de agrotóxicos, em termos proporcionais, a agricultura brasileira seria mais limpa e eficiente.

Ninguém está querendo rasgar dinheiro¹. Inseticida, fungicida, herbicida custam dinheiro. Ninguém está aí para rasgar dinheiro. Ora, se eu sou um agricultor e não preciso aplicar um produto, é a maior alegria para mim, para o meu bolso, para a minha economia. **Quem trabalha com agricultura sabe disso, fica torcendo para que não haja praga, para que a lavoura não seja atingida, para que ele não precise comprar, pagar e usar esses produtos**³ (Deputado V. Colatto, 2017, em audiência da Comissão de Meio Ambiente da Câmara dos Deputados).

E eu vejo que não há nenhum país que tenha agricultura com exploração comercial que não utilize agrotóxico³. Eu não conheço. Se vocês conhecerem, me mostrem, porque eu quero aprender para também colocar em prática. Nenhum país do mundo. **Fala-se em outros países, como França, mas nesses países o Roundup é usado na mesma dosagem que se usa aqui, talvez até maior**³. O que nos difere — nós temos que observar isso — é que **nós vivemos num país tropical, e na agricultura tropical se faz necessária a utilização de uma série de produtos que, em países do hemisfério norte, que normalmente são os que tomamos como referência, a agricultura não usa, pela condição natural do clima**⁴ (Deputado A. Sachetti, 2015, em audiência da Comissão de Meio Ambiente da Câmara dos Deputados).

Arelada às ideias acima expostas, percebe-se que tanto a dissimulação (1), com o emprego de figuras de linguagem, quanto a reificação (4), por meio da estratégia de naturalização voltada para destacar que o consumo de agrotóxicos é algo necessário em um contexto produtivo em clima tropical, foram empregadas de forma a dar maior sustentação aos argumentos apresentados.

Eu queria só levantar a questão que **os mesmos defensivos usados no campo são usados na cidade. Eles matam mosquito, barata, mosca, rato. São utilizados os mesmos princípios ativos**³. Eu sou engenheiro agrônomo, conheço bem essa área. Os princípios ativos são os mesmos que se usam no campo. Então, quem sabe **se nós hoje buscássemos um combate orgânico contra o mosquito da dengue, todos**

seríamos exterminados no País¹, pois agora estão sendo transmitidas outras doenças pelo mosquito da dengue, além de outros insetos que infernizam a nossa vida na cidade e no campo. **Assim, tem que se colocar bem clara a situação, que deve ser explorada. Vamos abolir os inseticidas, os raticidas, os baraticidas e outros produtos usados nas cidades? É possível ficar só usando produtos orgânicos? Eu não conheço. Há alguns produtos biológicos, mas até agora não deram certo³** (Deputado A. Sachetti, 2015, em audiência da Comissão de Meio Ambiente da Câmara dos Deputados).

Conforme se desprende da análise dos trechos acima destacados, por meio da racionalização, a legitimação (3) é operacionalizada para dar a dimensão de que o debate sobre os agrotóxicos não envolve somente a agricultura, englobando também produtos utilizados no combate a pragas nos centros urbanos. Além disso, percebe-se novamente que a dissimulação (1) consistiu em, através do uso de figuras de linguagem, atrair a atenção da audiência para o fato de que, sem os agrotóxicos, não seria possível lidar com problemas mais complexos que afetam as lavouras. Dessa forma, procuraram enfraquecer os argumentos levantados pelos setores críticos ao consumo desses produtos e que defendem os cultivos orgânicos, como forma de ressaltar que a dimensão da questão vai muito além da cadeia produtiva agroalimentar.

Na visão desses empreendedores, eles procuram se destacar como defensores de ideias que objetivam modernizar a legislação brasileira e dotá-la de novos mecanismos para proporcionar maior segurança aos alimentos produzidos e consumidos no país. Por meio de uma estratégia de universalização, a legitimação (3) é operacionalizada para dar sustentação às suas propostas, as quais representariam benefícios não apenas para os produtores, mas também aos consumidores, conforme destacado a seguir:

Eu quero dizer aos senhores que **a lei em vigor é de 1989, ou seja, quase 30 anos atrás [...] Há 30 anos usavam o quê? DDT, BHC, Paration, que hoje, graças a Deus, estão proibidos.** Então, aqueles que concordam com essa lei de 1989 estão apoiando o BHC, entre outros defensivos agrícolas. **Nós queremos modernizar o setor. Tenho certeza de que estamos apresentando uma das melhores propostas para o consumidor final, para a sociedade brasileira, para a nossa agricultura, que realmente precisa desse apoio na utilização de defensivos, de pesticidas mais modernos, que são mais eficazes, mais seguros e demandam menos aplicações³.** Com certeza, isso ajudará muito o consumidor final (Deputado L. Nishimori, 2018, em audiência na Comissão Especial PL 6.299/02)

Por sua vez, a fragmentação (2) é empregada por esses agentes no sentido de reconhecer que, embora o cultivo de orgânicos seja uma alternativa dentro da agricultura, não se constitui como um modelo com viabilidade econômica para suprir toda a demanda por alimentos. Construindo-se um discurso baseado na estratégia da diferenciação, atrelam a esse modelo produtivo uma segmentação de nicho em comparação à agricultura convencional. Além disso, ressaltam que seus defensores não conseguem apresentar argumentos nem explicações técnicas acerca de como tornar o cultivo de orgânicos um modelo economicamente viável para a produção em larga escala, conforme pode ser constatado nos trechos a seguir:

“[...] o Brasil, convive de forma harmônica a prática da agricultura convencional e da orgânica. A agricultura pode ser praticada utilizando insumos químicos, transgênicos ou biológicos. Qualquer proposta destinada a eleger um modelo de produção agrícola em detrimento dos demais deve ser objeto de debate exaustivo, responsável e transparente. **É muito comum a gente ir a alguma audiência, a algum seminário, e ver pessoas argumentarem que é preciso mudar o sistema de produção agrícola no Brasil, e mencionam a questão da produção de orgânicos. Só que eu nunca vi pessoas que defendem esse tipo de mudança apresentarem um estudo da viabilidade de como isso se dará².** Como é que vai mudar o sistema de produção agrícola no Brasil? (R. Minaré, representante da CNA, 2014, em audiência na Comissão de Meio Ambiente da Câmara dos Deputados).

[...] nós temos que entender também que, com as áreas existentes, com a produtividade existente, **se nós formos adotar a agroecologia em todas as áreas, teremos que designar quem vamos deixar morrer, porque não vai haver alimento suficiente para todos. Afinal, é sabido que a produtividade que temos hoje em vários casos, com a agroecologia, não chega aos limites de produtividade alcançados com a utilização de produtos agroquímicos²,** de produtos em termos de alimentação, em termos de adubação (Deputado A. Sachetti, 2016, em audiência na Comissão Especial PL 6.299/02)

Passando para a análise do discurso dos empreendedores ligados à Coalizão Agroecologista, a legitimação (3) foi empregada no sentido de defender a adoção de mecanismos que garantisse maior rigor no escopo da política de agrotóxicos e que freassem o aumento no consumo desses produtos. Nos exemplos a seguir, pode-se perceber que, através da estratégia de racionalização, buscou-se justificar que as mudanças necessárias no escopo da Lei dos Agrotóxicos deveriam ser concentradas no sentido de proporcionar maior segurança nas avaliações e na aplicação desses produtos, bem como em se estimular opções e políticas alternativas no sentido de diminuir o consumo de agrotóxicos:

Nós temos uma legislação que, de certa forma, é avançada em relação àquilo que se avizinha, que se propõe por aí, mas **temos problemas sérios do ponto de vista da fiscalização e do ponto de vista do levantamento de informações sobre os impactos dos agrotóxicos. Ainda usamos agrotóxicos que são proibidos em outros países³,** principalmente países do Norte — Estados Unidos, Canadá e Europa —, como também muitos agrotóxicos que já são proibidos aqui (Deputado N. Tatto, 2017, em audiência na Comissão de Meio Ambiente da Câmara dos Deputados).

Não é uma lei perfeita; ela precisaria ser mudada, mas **ela precisaria ser mudada para melhor. Eu não defendo que a lei atual permaneça como está. Sabe por que, Presidente? Porque nós já consumimos agrotóxico demais³.** Quem é a favor do projeto quer dar a entender que, se o projeto não for aprovado, a agricultura brasileira vai acabar. Não! Ela já faz o que faz com a lei que está aí. **A lei precisa ser mudada para reduzir o uso de agrotóxicos. Por isso, nós queremos aprovar a PNARA — Política Nacional de Redução de Agrotóxicos³** [...] Nós queremos mudar a lei, mas para melhorá-la, e não para piorá-la (Deputado A. Molon, 2018, em audiência na Comissão Especial PL 6.299/02).

Além disso, buscaram ressaltar a natureza tóxica desses produtos e os riscos envolvidos para a saúde e para o meio ambiente:

O que o Brasil não pode é ter, amanhã ou depois, os seus produtos, numa área tão importante como a agricultura, que produz, que gera divisas, sendo boicotados no mundo. E **o mundo, que não quer mais aceitar veneno, vai colocar, sim, restrições ao produto brasileiro¹.** Então, nós queremos que a

agricultura brasileira possa vender, possa gerar divisas, possa se expandir, e que nós possamos ter, não só para o brasileiro, comida limpa, de qualidade³, não agregada de mais veneno¹, como querem nesse projeto (Deputado B. Gass, 2018, em audiência na Comissão Especial PL 6.299/02).

Os agrotóxicos também afetam o meio ambiente, contaminam as águas e as terras brasileiras, afetam, espécies, afetam a biodiversidade³. Produção agrícola tem que combinar com proteção ambiental⁵. Surpreende-me quem depende do regime de chuvas no Brasil achar que proteção ambiental não tem nada a ver com produção agrícola. Essas coisas ou caminham juntas ou vão acabar (Deputado A. Molon, 2018, em audiência na Comissão Especial PL 6.299/02).

Através da legitimação (3), o discurso é operacionalizado por meio da universalização para indicar que os impactos gerados pelos agrotóxicos refletem-se para além dos resíduos desses produtos presentes nos alimentos. Além disso, ao ressaltar aspectos econômicos, assentado na dissimulação (1), recorrem ao uso de figuras de linguagem para atrair a atenção da audiência e despertar a consciência sobre o aspecto nocivo desses produtos. Por sua vez, a unificação (5) é utilizada para simbolizar a unidade existente entre se promover a proteção ambiental e os modelos produtivos da agricultura.

Percebe-se, ainda, no discurso desses agentes, que eles utilizaram a operacionalização da legitimação para combater as ideias defendidas pela coalizão adversária, tais como a ideia de que, flexibilizando-se o sistema de registros para dotá-los de maior agilidade, os problemas em relação aos agrotóxicos estariam resolvidos:

[...] **a constatação de que o registro de novas substâncias é demorado não deve levar à mudança da lei para retirar exigências de cuidados de proteção da saúde humana. Deve levar ao aperfeiçoamento do Estado brasileiro, a novos concursos públicos, a uma cobrança de taxas maiores para o registro de novas substâncias para financiar as pesquisas necessárias ao registro das mesmas³**. Portanto, constatar que o registro de algumas substâncias demora não deve levar à conclusão de que a solução é acabar com as exigências. Essa é a conclusão errada. **É preciso, repito, aperfeiçoar o funcionamento do Estado brasileiro³** (Deputado A. Molon, 2018, em audiência na Comissão Especial PL 6.299/02).

Por fim, defenderam a necessidade de se investir em pesquisas de novas e mais limpas tecnologias para a cadeia produtiva e em modos de produção com uso menos intenso de insumos químicos. Nesse sentido, o estímulo à produção de orgânicos e de insumos biológicos é apontado como uma alternativa a ser estimulada pela legislação brasileira:

Já existem biopesticidas, já existem biofertilizantes. **Se essa nossa natureza, em que se promoveram tantos desequilíbrios, pode ser tratada com produtos que não são agressivos ao meio ambiente, que não são agressivos à água, que não são agressivos à natureza como um todo e às pessoas, nós podemos e devemos trabalhar com biofertilizantes, com biopesticidas. Essa é a tecnologia que tem de ser utilizada³**. Essa tecnologia, é claro, não interessa aos financiadores de campanha! **Essa tecnologia não interessa a quem quer vender agroquímicos e venenos!²** Esse é o debate que temos de fazer (Deputado B. Gass, 2018, em audiência na Comissão Especial PL 6.299/02).

A Organização das Nações Unidas já provou, por meio de artigo publicado, **que é falsa a ideia de que o uso de agrotóxicos é fundamental para garantir o atendimento das necessidades humanas. A agroecologia é capaz de ter alta produtividade. É possível produzir muito e com qualidade**². Então, não se trata da escolha: ou se produz muito e muito envenenado ou se produz pouco e limpo. Não! **É possível produzir muito e de forma saudável**³. **A agroecologia tem saídas para isso**². **A ciência já provou isso**³ (Deputado A. Molon, 2018, em audiência na Comissão Especial PL 6.299/02).

[...] **percebemos que há alternativas ao agrotóxico**². Por outro lado, vemos que há uma deficiência do ponto de vista de investimento. **Essas alternativas possibilitam que haja inclusive produção em escala na perspectiva de se produzir produtos orgânicos**³ (Deputado N. Tatto, 2018, em audiência na Comissão Especial PL 6.670/16).

Os exemplos acima destacados são representativos para se constatar como a operacionalização da legitimação (3) foi importante na defesa de alternativas ao modelo produtivo vigente. Recorrendo à credibilidade de instituições de pesquisa e de organizações internacionais, esses agentes estruturaram uma linha argumentativa baseada na estratégia de racionalização no sentido de refutar que o agrotóxico é o único produto capaz de garantir a produtividade das lavouras. Pelo contrário, destacam que a própria ciência da agroecologia avançou no sentido de oferecer alternativas como os biopesticidas e os insumos biológicos e que são esses insumos que deveriam dispor de maior estímulo por parte da política.

Além disso, esses exemplos ressaltam um aspecto que permeou o discurso desses empreendedores: valendo-se da estratégia de diferenciação atrelada à fragmentação (2), buscaram ressaltar que, enquanto a agroecologia volta-se para a pesquisa de alternativas mais ecológicas e limpas que os agrotóxicos, os setores ligados aos agroquímicos são segmentados como aqueles aos quais não interessaria estimular os avanços de modelos produtivos sem o uso de insumos químicos. Mais especificamente, a fragmentação (2) foi operacionalizada por esses agentes no sentido de demonstrar para a audiência a existência de dois modelos produtivos diferentes entre si, conforme pode ser constatado no trecho abaixo:

Nós sabemos também da dificuldade que é implantar este modelo de agricultura que se está pensando, que se está querendo construir ou consolidar a partir dessas experiências concretas, resilientes, resistentes, que vimos traduzindo para este relatório. Ao mesmo tempo, vemos que a agricultura baseada na concentração de terra, na monocultura, no uso intensivo de agroquímicos, de agrotóxicos, tornou-se preponderante no Brasil, tornou-se preponderante no mundo todo², com muita ênfase, eu diria até com muita violência, pela forma como isso foi ganhando terreno nas últimas 3, 4 décadas (Deputado N. Tatto, 2018, em audiência na Comissão Especial PL 6.670/16).

Através de uma estratégia de diferenciação, buscaram apontar que, enquanto que o modelo atrelado à agroecologia representaria uma alternativa mais saudável, porém que encontra dificuldades para ser executado, o modelo tradicional é o hegemônico, sendo este o que sustenta a necessidade de se utilizar os agrotóxicos. Nesse sentido, as indústrias

agroquímicas são segmentadas como adversárias dos interesses daqueles que lutam por uma agricultura mais ecológica, conforme pode ser constatado no trecho a seguir:

Nós precisamos entender que a indústria do agrotóxico é uma indústria poderosa e que, portanto, tem um poder muito grande não só no Brasil, como também fora. Essa indústria não está preocupada com a produção de alimentos, mas está preocupada, como toda a indústria, em ter lucro². E, aí, tal indústria tem a capacidade de influenciar também os órgãos, os organismos de Estado, inclusive, multilaterais (Deputado N. Tatto, 2018, em audiência na Comissão Especial PL 6.299/02).

Arelado à fragmentação (2), o agrotóxico é tido como um grande vilão para esses empreendedores, devendo combater o seu uso em larga escala nas lavouras e buscar mecanismos que permitam, no longo prazo, a sua completa eliminação dos cultivos agrícolas, em uma estratégia de expurgo do outro, como pode ser constatado no trecho a seguir:

Se quisermos manter a vocação da agricultura e o papel de produção de alimento, **se não quisermos dar um tiro no pé na agricultura brasileira**¹, nós temos que, sim, cada vez mais, aumentar a discussão para o controle, para **quem sabe, um dia, com desenvolvimento em pesquisa e tecnologia, agrotóxicos não existam**², e **vamos parar de envenenar também a população brasileira**⁽¹⁾ (Deputado N. Tatto, 2018, em audiência na Comissão Especial PL 6.299/02).

O exemplo acima também é elucidativo para mostrar que a dissimulação (1) foi um recurso bastante empregado por esses agentes como meio de atrair a atenção da audiência aos problemas causados pelos agrotóxicos e ao aspecto tóxico e nocivo que esses produtos possuem. Particularmente com uma estratégia do tipo tropo, observou-se uma recorrência ao uso de figuras de linguagem por esses empreendedores.

8. O PODER DO DISCURSO NA ATUAÇÃO DOS EMPREENDEDORES EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Atrelada às concepções do Neoinstitucionalismo Discursivo, este capítulo traça uma discussão sobre como o discurso se constituiu em um instrumento para os empreendedores difundirem suas ideias. Schmidt (2008, 2010) destaca que o discurso é um recurso precioso para os agentes, pois é através dele que manifestam suas ideias.

Surgida no âmbito da Ciência Política e influenciada por preceitos construtivistas, o Neoinstitucionalismo Discursivo compreende as instituições como estruturas e construções internas dos agentes que a influenciam, em oposição à visão predominante nas demais correntes de encará-las como estruturas externas a estes. Tanto suas capacidades ideais quanto suas habilidades discursivas são necessárias para entender como as instituições se comportam no transcorrer do tempo (Schmidt, 2008). Nesse sentido, analisar e compreender o conteúdo do discurso possibilita captar e compreender os condicionantes que motivaram as ações dos atores em relação às instituições e os impactos resultantes nestas no sentido de modificar ou de manter os arranjos vigentes.

8.1. Discurso dos empreendedores na política brasileira de agrotóxicos

Com base no que foi discutido nos capítulos anteriores, a Figura 22 apresenta um resumo das principais ideias defendidas e manifestadas pelos empreendedores políticos e institucionais que foram identificadas através da análise do discurso efetuada.

No caso específico dos empreendedores analisados – seja os políticos, seja os institucionais – o discurso desses agentes permitiu captar que era do interesse deles promover mudanças no escopo da política de agrotóxicos e das instituições que a condicionam. Entretanto, ao possuírem interesses distintos entre si, foi possível constatar que, enquanto alguns almejavam uma mudança profunda e o estabelecimento de novos arranjos institucionais que lhes fossem mais benéficos, outros procuravam apenas modificar alguns pontos da política e introduzir novos mecanismos específicos, contudo sem alterar a sua essência.

Dessa forma, agregar a ótica das coalizões de defesa permitiu compreender que os empreendedores, na medida em que não atuam sozinhos, e sim fazem parte de uma rede mais complexa de atores com os quais compartilham interesses e de crenças, também manifestavam, através do seu discurso, opiniões e ideias defendidas pelo grupo ao qual fazem parte.

Figura 22. Principais ideias defendidas e manifestadas pelo discurso dos empreendedores

Empreendedores políticos	
Coalizão Agroprodutivista	Coalizão Agroecologista
<ul style="list-style-type: none"> - Os problemas existentes estão relacionados ao processo de registro dos agrotóxicos e à lentidão nas avaliações dos órgãos reguladores; - Se os agrotóxicos não fossem algo necessário, não recorreriam ao uso desses produtos na lavoura; - O modelo de produção não comporta uma lavoura sem o uso de insumos químicos, enquanto que a produção de orgânicos não se revela uma alternativa viável economicamente em um modelo de agricultura de larga escala; - Faz-se necessário modificar o termo “agrotóxico” na legislação por conta da sua conotação negativa - Os orgânicos representam uma alternativa mais cara para os consumidores em relação ao modelo da agricultura convencional. 	<ul style="list-style-type: none"> - O modelo produtivo atrelado ao uso dos agrotóxicos acarreta em riscos para a saúde e para o meio ambiente; - O manejo incorreto e exagerado desses produtos nas lavouras resulta em maior exposição aos resíduos e em danos potenciais à água e ao solo - O modelo atrelado ao agrotóxico desencadeia um ciclo vicioso de problemas e de necessidade de aumento do consumo que tende a se perpetuar caso medidas não sejam tomadas. - Deve haver incentivos e estímulos a insumos biológicos como alternativa aos agrotóxicos - O termo “agrotóxico” deve ser mantido na legislação de forma a ressaltar a natureza tóxica desses produtos - Há diferentes sistemas produtivos disponíveis para a agricultura, sendo os orgânicos uma das alternativas existentes
Empreendedores institucionais	
Coalizão Agroprodutivista	Coalizão Agroecologista
<ul style="list-style-type: none"> - A demora dos órgãos responsáveis em proceder com o registro dos agrotóxicos é um fator que resulta em atraso tecnológico para o Brasil e em prejuízos econômicos para toda a cadeia produtiva; - Faz-se necessário rever a relação tripartite a fim de dotá-la de mecanismos que proporcionem maior agilidade na concessão dos registros, sendo a concentração das atividades em apenas um órgão responsável uma possível alternativa; - características do clima brasileiro são fatores que resultam no maior consumo de agrotóxicos pelo Brasil em comparação a outros países; - É preciso modernizar a legislação brasileira, adotando mecanismos que proporcionem maior segurança aos alimentos produzidos e consumidos no país; - Embora o cultivo de orgânicos seja uma alternativa dentro da agricultura, não se constitui como um modelo com viabilidade econômica para suprir toda a demanda por alimentos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Faz-se preciso garantir a adoção de mecanismos que proporcionem maior rigor no escopo da política de agrotóxicos, freando o aumento no consumo desses produtos; - As mudanças no escopo da Lei dos Agrotóxicos deveriam ser concentradas no sentido de proporcionar maior segurança nas avaliações e na aplicação desses produtos; - O estímulo à produção de orgânicos e de insumos biológicos é uma alternativa que deveria ser estimulada pela legislação brasileira; - Os impactos gerados pelos agrotóxicos refletem-se para além dos resíduos desses produtos presentes nos alimentos; - Enquanto que o modelo atrelado à agroecologia representaria uma alternativa mais saudável, porém que encontra dificuldades para ser executado, o modelo tradicional é o hegemônico, sendo este o que sustenta a necessidade de se utilizar os agrotóxicos.

Fonte: elaborado pelo autor

Uma das premissas do Neoinstitucionalismo Discursivo consiste em considerar as instituições como construções internas dos agentes, os quais utilizam suas experiências e habilidades para influenciar nos rumos do contexto institucional vigente (Schmidt, 2008). Nesse sentido, a atuação dos empreendedores e a forma como estruturaram seus discursos servem como elementos que auxiliam a identificar como o contexto da política de agrotóxicos se comportou no transcorrer do período analisado. Mais do que isso, ao serem representantes de coalizões, permite apontar o êxito que estas tiveram em ditar os rumos da política e o sucesso

em inserir e manter na agenda dos debates determinados pontos por elas defendidos, tendo em vista que o discurso contribui tanto para o sucesso quanto para o fracasso das ideias concebidas (Schmidt, 2008, 2010).

A partir da análise de discurso realizada durante a pesquisa e explanada no capítulo 7, constatou-se que o discurso desses agentes adquiriu um caráter legitimador no sentido de que havia uma chancela por detrás das propostas apresentadas. Abaixo, apresentam-se alguns trechos de discursos de agentes que ressaltam a importância de alguns dos empreendedores aqui identificados como agentes que se mostraram capazes de influenciar a condução dos debates desenvolvidos dentro das audiências – seja de forma direta, participando das reuniões, ou indireta, por meio de divulgação de suas percepções através de outros meios de comunicação:

“Quero parabenizar a Associação Brasileira de Saúde Coletiva — ABRASCO pelo dossiê. Acho que ele se transformou em um instrumento de luta e de batalha, porque tem diferentes leituras e olhares sobre o tema, não só no que se refere ao uso dos agrotóxicos, mas também à crítica e à alternativa ao uso deles. **Acho que houve repercussão e grande contribuição dessa associação a entidades e especialistas”** (Deputado P. Uczai, 2018, em audiência da comissão especial PL 6.670/16).

“Hoje, nós teríamos que ter — e aí se soma o que já foi dito pela CNA — não uma compilação de leis, uma junção, mas uma revisão bem profunda, bem drástica, porque o modelo atual já não responde à nossa realidade” (A. Almeida, representante da Associação Brasileira dos Produtores de Sementes de Soja, 2017, em audiência da Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados).

“Eu tenho atendido o pessoal da Andef, pois está para sair uma consulta da ANVISA e eles têm se preocupado muito com relação a isso. A principal manifestação, Presidente Moka, é que há demora para se registrar uma nova molécula aqui no Brasil” (Senador S. Souza, 2012, em audiência na Comissão de Agricultura do Senado).

“[...] é essencial dizer que a Campanha existe praticamente em todos os Estados e é o instrumento social mais importante que nós temos hoje. Devemos ouvir a permanente Campanha Contra os Agrotóxicos e Pela Vida, porque é a voz da sociedade, na forma que a Constituição estabelece” (P. L. da Silva, representante do Fórum Nacional de Combate aos Impactos dos Agrotóxicos, 2015, em audiência na Comissão de Meio Ambiente da Câmara dos Deputados).

“[...] a proposta do Senador Blairo Maggi, de fato, melhora a Lei do Agrotóxico, porque propõe, como já existe na medicina humana, os genéricos. Hoje, o produtor brasileiro para comprar o produto, um agrotóxico, deve comprá-lo pelo nome daquele produto, e isso, geralmente, encarece muito o valor do produto. O que propõe o Senador Blairo Maggi é que esse produto seja comprado pelo nome do princípio ativo, portanto, generaliza e fica o nome genérico” (Senador J. Pinheiro, 2001, em audiência na Comissão de Assuntos Sociais do Senado).

“Deputado Nilto Tatto, eu quero parabenizá-lo por este projeto para a redução de agrotóxicos, porque, quando se fala em agrotóxico, eu digo que é veneno. É mesmo veneno, não é fitossanitário, nem nada disso” (Deputada Z. Maia, 2018, em audiência da comissão especial PL 6.670/16).

Ao se portarem como agentes representativos das coalizões, suas manifestações adquiriam maior credibilidade e/ou relevância no processo de comunicação com a audiência – no caso, essencialmente os parlamentares dentro do Congresso Nacional, aos quais cabem o poder de aprovar e de promover as mudanças necessárias na legislação sobre os agrotóxicos.

Nesse sentido, quando se analisa o comportamento da política de agrotóxicos nos últimos 20 anos, a qual passou por modificações que beneficiaram principalmente o setor produtivo, pode-se desprender que os empreendedores ligados à Coalizão Agroprodutivista tiveram, no transcorrer desse período de tempo, maiores êxitos em operacionalizar o discurso para condicionar os rumos da política em direção aos seus interesses.

Ao se projetarem como defensores de mudanças tais como as que possibilitassem a simplificação dos procedimentos de registro dos agrotóxicos, a concessão de maiores incentivos tributários, o estabelecimento de novos mecanismos que condicionassem a atuação dos órgãos regulamentadores e a mudança da terminologia dos agrotóxicos na legislação, mesmo não obtendo todos os êxitos almejados, conseguiram influenciar o rumo dos debates para manter esses tópicos na agenda e para obter o apoio parlamentar necessário para executar ao menos parte das mudanças defendidas.

Por sua vez, o discurso manifestado pelos empreendedores ligados à Coalizão Agroecologista consistiu mais em servir como um contraponto crítico aos avanços obtidos pelos setores que defendem maior flexibilização e menores amarras institucionais, embora dispondo de capacidade limitada para influenciar o comportamento das instituições. Tiveram êxito, assim, em manter na pauta das discussões preocupações com o impacto dos agrotóxicos em relação à saúde humana e ao meio ambiente e em manter em evidência a percepção de que existem alternativas ao modelo produtivo convencional atrelado aos agrotóxicos.

Havendo estímulos políticos para desenvolvê-los, alternativas ligadas à agroecologia, como maiores incentivos ao uso de insumos biológicos na agricultura, e à produção de orgânicos poderiam ser incorporadas aos arranjos institucionais vigentes. A persuasão na defesa dessas ideias despontou em resultados para esses empreendedores na forma de materialização do PL 6.670/16, o qual não deixa de representar um avanço na tentativa de emplacar uma mudança institucional que atenda aos seus interesses e, de forma mais ampla, da coalizão da qual fazem parte em um contexto marcado por sucessivas conquistas da coalizão adversária.

8.2. O poder do discurso dos empreendedores nas políticas públicas

Conforme explanado na seção 2.5, o Neoinstitucionalismo Discursivo considera que os discursos podem contribuir tanto para o sucesso quanto para o fracasso das ideias concebidas. Mais do que compreender o que foi dito, deve-se procurar compreender o contexto no qual o discurso foi transmitido (onde, quando, como e porque foi dito) e seu impacto na audiência

(quem disse o que para quem) (Schmidt, 2008). Trata-se, assim, do esforço manifestado pelos agentes para legitimar suas propostas, englobando um conjunto de ideias e valores políticos atrelados a um processo interativo de comunicação e de formulação das políticas (Schmidt, 2002).

A credibilidade desse discurso vai depender, portanto, da consistência e da coerência estabelecida entre os agentes políticos envolvidos dentro do processo de manifestação, embora aceitando-se um relativo grau de imprecisão ou de ambiguidade. Entretanto, nem sempre o sucesso de um discurso envolve esses elementos, podendo assumir uma faceta de manipulação e de dominação conforme sejam os reais interesses em questão (Schmidt, 2008, 2010).

Dentro do contexto político, Schmidt (2008) aponta que o discurso assume duas funções importantes. Por um lado, a de coordenar a operacionalização de um diálogo comum junto aos atores políticos com os quais compartilham as ideias visando influenciar os demais agentes envolvidos no debate (função coordenativa); por outro, demonstrar o próprio engajamento junto ao público-alvo para apresentar, deliberar e legitimar suas ideias (função comunicativa). A análise dos discursos do empreendedores permite desprender que as duas funções se manifestaram nos debates, contudo com propósitos distintos e atreladas a formas específicas de operacionalização da ideologia.

A função comunicativa aparece principalmente nas ideias manifestadas através da legitimação, tendo em vista este ter sido o modo de operação da ideologia que mais se mostrou presente nos momentos em que os empreendedores buscaram apresentar e defender suas ideias. Como a legitimação possui um caráter de despertar um sentimento de que aquilo que é defendido possui um caráter justo e necessário, atrelado a uma organização lógica e racional das ideias e podendo se revelar benéfico a toda a coletividade, a sua operacionalização possibilitou aos empreendedores demonstrar seu comprometimento com as propostas apresentadas, ressaltando a importância e a relevância das mesmas para os rumos da política e das instituições que a condicionam.

Além disso, no contexto mais amplo de representação das coalizões, permitiu aos empreendedores demonstrar que suas ideias não eram resultado de um processo isolado de concepção, mas sim representativas dos interesses de um conjunto maior de agentes. Relacionada também à função comunicativa, a unificação, embora pouco empregada na fala dos empreendedores, teve um propósito importante de demonstrar como determinados pontos do debate estavam interligados entre si e, portanto, não poderiam ser desassociados quando se pondera a estruturação do sistema que rege a política dos agrotóxicos.

Por sua vez, a função coordenativa, ao voltar-se para a forma como os empreendedores procuraram ressaltar os vínculos existentes com os demais membros das coalizões das quais fazem parte para demonstrar um discurso alinhado com estes e direcionado para captar a atenção do público-alvo, está mais atrelado aos demais modos de operação da ideologia. Enquanto que, através da dissimulação, esses agentes conseguiram desviar a atenção dos ouvintes do debate com vistas a se deter em pontos e demandas específicos, a operacionalização da fragmentação permitiu ressaltar as diferenças e divisões existentes dentro do contexto em questão e posicioná-los como vozes representativas de um determinado grupo. A reificação, por outro lado, possibilitou direcionar o discurso para focar nos processos em detrimento dos agentes e dos fatores sócio-históricos que os condicionam, ressaltando acontecimentos naturais e imutáveis para justificar seus posicionamentos.

Partindo-se para a tipificação das ideias, o Neoinstitucionalismo Discursivo de Schmidt (2008, 2011) aponta a existência de três níveis - *policy solutions* (mais generalistas e suscetíveis a mudanças), *programs* (passíveis de mudança com o transcorrer de um longo período) e *philosophies* (premissas enraizadas e praticamente imutáveis que condicionam a concepção dos outros dois níveis de ideias). A grande questão que se impõe aos que buscam estudar as ideias consiste em compreender como algumas – mesmo que não sejam as melhores – conseguem dominar a arena política, se impondo através de *policy solutions*, *programs* e *philosophies*, em detrimento de outras (Schmidt, 2008, 2010, 2011).

Dado que os empreendedores possuem uma relevância nos debates e se apresentam como agentes representativos das coalizões, pode-se apontar que as ideias por eles defendidas estão atreladas principalmente aos níveis mais profundos (*programs* e *philosophies*), enquanto que o nível mais básico das *policy solutions* aparece de forma a complementar o discurso e a linha argumentativa desses agentes.

Resgatando a relação entre níveis de ideias e o sistema de crenças que permitiu identificar as coalizões que foi apresentado na seção 6.2, na Figura 16, as *philosophies* estão atreladas às premissas básicas que condicionam a atuação desses agentes e a sua identificação aos grupos que representam. Nesse sentido, para os empreendedores ligados à Coalizão Agroecologista, essas ideias estão relacionadas principalmente à adoção de mecanismos que permitam aumentar o rigor na fiscalização dos agrotóxicos e estimular alternativas que possibilitem a redução do seu consumo. Por sua vez, para os empreendedores que fazem parte da Coalizão Agroprodutivista, as *philosophies* se materializam a partir da defesa e manifestação de ideias que se assentam na premissa de que, como os agrotóxicos são necessários na

agricultura moderna, torna-se preciso dotar a política de mecanismos que permitam torná-la mais bem preparada para atender às necessidades do sistema produtivo.

Por sua vez, com base nas *philosophies*, os empreendedores lançaram diversas manifestações de ideias do tipo *programs*, as quais englobam as diferentes propostas apresentadas para modificar a política e as instituições que a condicionam. Dessa forma, ideias como a mudança da terminologia de “agrotóxico” na legislação, a criação de um único órgão responsável pelas avaliações e pelos registros dos agrotóxicos, a simplificação dos procedimentos de registro, a atenção especial que necessita ser dada aos produtos equivalentes para estimular a concorrência no setor produtivo, o incentivo à implementação do PNARA e ao uso de insumos biológicos, o estabelecimento de zonas livres de consumo de agrotóxico e a necessidade de se destacar a natureza tóxica desses produtos são exemplos de ideias que se enquadram como *programs*. Concebidas tendo por premissa as *philosophies*, essas ideias apresentam-se como possíveis soluções para os problemas enfrentados dentro do escopo da política dos agrotóxicos, representando os objetivos e os interesses das coalizões e, de forma mais específica, dos próprios empreendedores.

Figura 23 - Os níveis de ideia de Schmidt manifestados nas ideias dos empreendedores

Níveis de ideias	Finalidade na atuação dos empreendedores
<i>Philosophies</i>	Premissas básicas que condicionam a atuação dos empreendedores e a sua identificação aos grupos que representam
<i>Programs</i>	Englobam as diferentes propostas apresentadas para modificar a política e as instituições que a condicionam, representando os objetivos e os interesses das coalizões e, de forma mais específica, dos próprios empreendedores.
<i>Policy solutions</i>	Complementam o discurso e a linha argumentativa desses agentes

Fonte: elaborado pelo autor com base em Schmidt (2008)

Difundidas a partir de diferentes modos de operação da ideologia – com destaque para a legitimação – essas ideias se impuseram no andamento dos debates e pautaram a construção da agenda relacionada à política dos agrotóxicos, a qual os demais atores envolvidos procuraram atrelar suas posições e manifestações. Com variados graus de êxito, se constituíram, na linha principal de ação dos empreendedores político e institucional, seja no sentido de defender suas soluções para os problemas existentes, no caso dos primeiros, ou no de defender as mudanças necessárias nas instituições, no caso dos segundos, ou em ambos para aqueles empreendedores específicos que conseguiram se portar nas duas posições durante os debates.

Percebe-se, assim, que o poder do discurso dos empreendedores reside em se apresentar como uma voz que emana interesses e ideias de um conjunto maior de atores que estão, por sua

vez, representados e simbolizados na figura desses agentes. Valendo-se de uma função coordenativa para operacionalizar os debates com os seus aliados e de uma função comunicativa para atingir o seu público-alvo visando transformar suas ideias em soluções e/ou despertar uma visão quanto à necessidade de mudanças nas instituições, os empreendedores acabam agregando legitimidade em suas falas e projetando maior impacto no direcionamento que esse discurso deve tomar para conseguir captar a atenção da audiência e convencê-la quanto à aceitabilidade de suas ideias

Dessa forma, ao atraírem para si essas responsabilidades, os empreendedores conseguem se destacar dentro do conjunto de agentes que participam dos debates, aumentando as chances de condicionar os rumos a serem assumidos pela política e pelas instituições que a condicionam – seja no sentido de promover as mudanças que acharem necessárias, seja no sentido de evitar que o *status quo* seja alterado.

8.3. Considerações finais do capítulo

Através da análise dos discursos dos empreendedores, foi possível apontar as principais ideias por eles defendidas e como estas se relacionavam ao discurso das coalizões nas quais esses atores encontram-se vinculados. Dentro da abordagem apresentada por Schmidt (2008), que os níveis de ideias são representativos do sistema de crenças e de valores que constituem as coalizões, constatou-se que esse vínculo ocorre nos níveis mais profundos das ideias.

Enquanto que as *philosophies* encapam as premissas que condicionam a atuação desses agentes e sua identificação com as coalizões, as *programs* materializam as diferentes propostas e soluções defendidas e representam os objetivos e interesses em jogo, em sintonia com o que é advogado pelos diferentes membros das coalizões. Nesse contexto, percebe-se que os empreendedores, ao serem agentes representativos das coalizões, manifestaram e defenderam, através do seu discurso, opiniões e ideias encampadas pelos grupos dos quais faziam parte.

Constatou-se que o discurso desses agentes adquiriu um caráter legitimador para promover as propostas de mudanças no escopo da política de agrotóxicos e das instituições que a condicionam defendidas pelo grupo maior que representavam. Assim, o poder do seu discurso consistiu em ser um instrumento para influenciar o rumo das discussões visando manter os tópicos de seus interesses na agenda de debates e obter o apoio parlamentar necessário para executar ao menos parte das propostas de mudanças políticas e institucionais advogadas.

9. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A atual política brasileira de agrotóxicos instituída com a Lei n. 7.802/89, embora originalmente tenha representado aspectos vanguardistas ao procurar conciliar uma regulamentação que implementasse instrumentos de controles e mecanismos de regulação assentados na relação tripartite entre os setores de agricultura, meio ambiente e saúde, sofreu algumas modificações no transcorrer das últimas décadas voltadas para atender principalmente os interesses dos setores produtivos. Através de instrumentos como os Decretos n. 4.074/02 e n. 5.981/06, que alteraram aspectos da Lei dos Agrotóxicos a fim de simplificar os procedimentos de avaliação dos registros dos produtos por equivalência; da Lei n. 12.973/13, que abriu a possibilidade de importar agrotóxicos isentos de concessão de registros em situações de emergência fitossanitária e zoonosológica no país; e de uma legislação complementar que garantiu a concessão e a manutenção de isenções fiscais e tributárias à produção e comercialização desses produtos, introduziu-se mudanças graduais no escopo da política pública sobre agrotóxicos.

Resgatando a pergunta de pesquisa apresentada na Introdução e que condicionou este estudo, percebe-se que os empreendedores nas políticas públicas valem-se da posição de relevância adquirida dentro do contexto da política em questão e da legitimidade que possuem ao estarem representando os interesses de um conjunto maior de atores para agregar mais assertividade ao seu discurso. Dessa forma, conseguem operacionalizá-lo de forma a angariar mais apoio as suas ideias e, assim, influenciar os rumos da política e promover as mudanças necessárias no contexto institucional. Para tanto, procuraram desenvolver bem as funções de comunicação e de coordenação atreladas ao discurso para atingir com maior precisão seu público-alvo e manter um alinhamento de ideias com os seus aliados.

Dessa forma, respondendo à pergunta auxiliar, nota-se que há uma estreita relação entre o discurso dos empreendedores e o da coalizão a qual pertencem em uma relação de dupla-troca. Por um lado, os empreendedores, ao se apresentarem como agentes que possuem posições de destaque dentro do subsistema e que estão atrelados a uma determinada coalizão por compartilhar crenças e interesses com os seus membros, agregam mais legitimidade, força e representatividade as suas ideias. Por outro lado, as coalizões se beneficiam da projeção que os empreendedores adquirem no desenvolvimento dos rumos dos debates e do seu poder de persuasão junto ao público-alvo para difundirem seus interesses e ter maiores êxitos em construir e/ou modificar a política a fim de que esta reflita o seu sistema de crenças e os seus

interesses. Nesse sentido, nota-se que há um esforço de ambas as partes em manter um discurso sincronizado para manter uma coerência nas ideias difundidas.

Com base no que foi exposto no transcórre deste trabalho e na resposta para a pergunta de pesquisa, considera-se que o objetivo principal da pesquisa foi atingido. A partir da abordagem integrativa entre as diferentes abordagens teóricas que serviram de base para a pesquisa e dos dados analisados, foi possível apontar como os empreendedores utilizam o discurso para influenciar os rumos de uma determinada política, podendo desencadear, se assim for do seu interesse, mudanças no contexto institucional. Nesse sentido, o respaldo das coalizões das quais fazem parte, a legitimação adquirida por suas ideias junto ao público-alvo e a operacionalização das funções comunicativa e coordenativa do discurso são elementos importantes para se compreender a força que o discurso desses agentes adquire em um determinado subsistema político e que lhes condiciona a ditar os rumos dos debates.

Quanto aos objetivos específicos, partindo-se da construção do caso e do seu levantamento histórico, atrelado aos dados coletados, foi possível estruturar a rede complexa de agentes que participaram da evolução da política de agrotóxicos no transcórre dos últimos 20 anos. Com base nas análises, foi possível traçar as coalizões que uniam esses agentes a partir da identificação das ideias defendidas e, no escopo interno destas, identificar um conjunto mais restrito de atores que assumiram posições de empreendedores políticos e institucionais para compreender a sua atuação e relevância dentro do contexto analisado.

Relacionando os discursos das coalizões e dos empreendedores com o levantamento histórico da política, foi possível apontar as estratégias de atuação e o comportamento adotado em relação aos arranjos institucionais que condicionam a política tendo por base as categorias do Modelo MIGT. Por fim, a imersão na análise do discurso dentro da concepção adotada pela ADC e com apoio dos modos de operação da ideologia de Thompson (1995), permitiu compreender quais foram as principais ideias defendidas pelas coalizões e pelos empreendedores e como estas estavam relacionadas entre si. A partir de então, atrelado às premissas do Neoinstitucionalismo Discursivo, analisou-se a instrumentalização do discurso dos empreendedores e o seus reflexos nos rumos da política de agrotóxicos e das instituições que a condicionam.

Uma limitação existente nesta pesquisa consiste em considerar, ao se proceder com as análises, que o discurso manifestado pelos agentes e seu consequente posicionamento acerca da política dos agrotóxicos (incluindo, aqui, os empreendedores) refletem as ideias, crenças, valores e opiniões das organizações das quais estes fazem parte. Entretanto, deve-se reconhecer

que, em determinados ambientes, o discurso de um agente pode ser encomendado no sentido de não necessariamente expressar o que de fato ele pensa ou concorda sobre determinado assunto, mas sim refletir o posicionamento das organizações que este está representando. Além disso, em ambientes públicos, o agente pode se sentir constrangido em expressar suas reais opiniões sobre um determinado assunto por receios de como a audiência reagiria à sua fala e as suas ideias. Por fim, seja por uma questão estratégica ou por não estar devidamente autorizado, o agente pode optar por não manifestar tudo o que pensa sobre um dado assunto.

Nesse sentido, a realização de entrevistas com os agentes que participaram dos debates em torno da questão dos agrotóxicos (em especial daqueles que se destacaram como empreendedores e/ou que tiveram protagonismo no Congresso) contribuiria para validar os resultados e para verificar se haveria alguma discrepância em relação ao discurso manifestado nas audiências públicas. Ressalva-se, entretanto, que, sem a imersão de análise realizada principalmente nas notas taquigráficas, dificilmente se obteria um grau de detalhamento dos agentes e das ideias por eles defendidas como os aqui relatados. Assim, entende-se que as entrevistas agregariam mais em sentido *ex post* para um maior aprofundamento da pesquisa e para validação das observações relatadas e das conclusões preliminares traçadas do que em sentido *ex ante*, revelando-se, assim, uma oportunidade para dar prosseguimento aos estudos aqui realizados.

Ainda a respeito das limitações existentes, deve-se ressaltar a própria disponibilidade dos dados para coleta e análise. Inicialmente, pretendia-se avaliar a política dos agrotóxicos e a ação dos empreendedores e das coalizões desde o contexto em que foi formulada, nos anos 1980. Contudo, as informações disponibilizadas referentes ao período que vai até o final dos anos 1990 revelaram-se escassas para permitir o aprofundamento de pesquisa aqui traçado. Como alternativa, poderia ter-se optado por trabalhar com os áudios das reuniões – que permitiriam, inclusive, compreender melhor a operacionalização do discurso dos agentes – contudo esta opção demandaria maior tempo para as análises e, conseqüentemente, para a conclusão deste estudo.

Trabalhar com as notas taquigráficas no escopo de uma pesquisa qualitativa que, mais especificamente, utiliza a técnica de análise de discurso revelou-se uma rica alternativa metodológica. Por ser um texto escrito, permitiu ao pesquisador realizar, de forma mais ágil e eficiente, o trabalho de triagem das notas que seriam pertinentes para a pesquisa, pois, por meio de busca de palavras-chave como “agrotóxico”, “defensivos fitossanitários” e “defensivos agrícolas”, era possível identificar as partes das audiências que realmente abordavam o assunto

analisado. Contudo, por se tratar de uma fonte que passou por um processo prévio de tratamento antes de se tornar pública, não permite identificar momentos de hesitações ou de interrupções mais prolongadas nas falas dos agentes, por exemplo, os quais podem ser indicativos de que ele não possuía total segurança no que estava falando.

Considerando-se que toda pesquisa está em constante evolução, os resultados obtidos através deste estudo são reflexos da forma como o desenho metodológico foi traçado e dos dados coletados. Para enriquecimento futuro desta pesquisa, uma sugestão consiste em explorar outras comissões parlamentares para verificar se e como o assunto sobre a política brasileira de agrotóxicos inseriu-se nas pautas de debate. Dessa forma, seria possível aprimorar a análise aqui realizada, contribuindo para ter melhor dimensão das ações desempenhadas pelas coalizões e por seus membros e poder verificar se houve atuação de empreendedores nessas comissões. Além disso, permite analisar quais foram e como se manifestaram as ideias que serviram de base para os debates sobre os agrotóxicos, como o discurso foi utilizado pelos agentes e pelas coalizões na articulação e na defesa de seus objetivos e as ideologias que prevalecem nas falas dos atores nesses ambientes alternativos.

Para pesquisas futuras, uma oportunidade que se revela promissora consiste em inter-relacionar as abordagens do Modelo MIGT, do Neoinstitucionalismo Discursivo e da operacionalização da ideologia, para verificar se é possível identificar o tipo de mudança institucional que se estabelece em um determinado contexto político a partir da prevalência de determinados modos de operação da ideologia e qual a importância do discurso dos agentes nesse processo. Outros pontos que abrem margem para novas pesquisas consistem em promover maior diálogo entre o ACF e os conceitos de empreendedor político e de empreendedor institucional visando suprir a lacuna que este modelo possui no que tange a ausência de uma abordagem para se avaliar a atuação dos agentes que fazem parte das coalizões de defesa. Nesse aspecto em específico, promover o diálogo com o Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003) contribui para verificar a operacionalização do ACF tendo em vista um contexto em que a formulação da política se desenvolve em três arenas distintas com diferentes interesses em jogo e que são preciosos os momentos em que as janelas de oportunidade encontram-se abertas para a ação dos empreendedores políticos.

Ainda a respeito do ACF, deve-se incentivar estudos que possam relacionar o sistema de crenças das coalizões com os níveis das ideias manifestadas e defendidas por estas, tendo em vista que Schmidt (2008) reconhece que há uma aproximação entre as explanações desses dois conceitos. Considerando ser o Neoinstitucionalismo Discursivo uma abordagem teórica

todavia recente e cujos vínculos paradigmáticos estão, em parte, ligados ao Construtivismo, aproximar-se do campo da Análise de Discurso Crítica possibilita melhor compreensão sobre o poder do discurso dos agentes e das ideias que não são explicitamente manifestadas através do discurso, mas que requerem um grau mais aprofundado de análise para a sua compreensão (como, por exemplo, compreender a ideologia que movimentam essas ideias). Por fim, é válido utilizar a proposta de diálogo teórico lançado por este trabalho para se analisar o comportamento das políticas públicas em contextos distintos do aqui abordado.

Acerca da temática dos agrotóxicos, deve-se estimular qualquer iniciativa de pesquisa voltada para compreender melhor como se comportou a operacionalização da política brasileira de agrotóxicos desde a instituição da Lei n. 7.802/89. Mais especificamente, dado que o atual contexto apresenta-se marcado por tentativas antagônicas de mudança na política, deve-se aguardar a conclusão das votações referentes aos PL 6.299/02 e 6.670/16 no Congresso para verificar, caso aprovados, os seus possíveis impactos na indústria e no consumo de agrotóxicos no país e na forma como as regras institucionais passarão a estar vigentes no Brasil.

As análises realizadas neste trabalho voltaram-se única e exclusivamente para compreender como os parlamentares, na qualidade de agentes eleitos pelo povo, se manifestaram no transcorrer do período analisado e as ideias por eles defendidas. Assim, embora fosse possível identificar algumas tendências a respeito do posicionamento partidário sobre o assunto dos agrotóxicos, tendo em vista que excede a dimensão deste estudo proceder com uma explanação sobre como foi a atuação dos partidos políticos em relação à política de agrotóxicos, os resultados obtidos não expressam opiniões partidárias nem apontam a influência dos partidos sobre os parlamentares identificados. Reconhece-se, contudo, que seria oportuno em estudos futuros analisar o comportamento dos partidos dentro do Congresso Nacional em relação à temática dos agrotóxicos.

REFERÊNCIAS

- Agência Nacional de Vigilância Sanitária. (2005). *Nota técnica sobre livre comércio de agrotóxicos e impactos à saúde humana*. Brasília.
- Alexandrescu, F., Martinát, S., Klusáček, P., & Bartke, S. (2014). The Path From Passivity Toward Entrepreneurship: Public Sector Actors in Brownfield Regeneration Processes in Central and Eastern Europe. *Organization and Environment*, 27(2), 181–201. <https://doi.org/10.1177/1086026614529436>
- Almeida, M. D., Cavendish, T. A., Bueno, P. C., Ervilha, I. C., Gregório, L. D. S., Kanashiro, N. B. de O., ... Carmo, T. F. M. do. (2017). A flexibilização da legislação brasileira de agrotóxicos e os riscos à saúde humana: análise do Projeto de Lei nº 3.200/2015. *Cadernos de Saúde Pública*, 33(7). <https://doi.org/10.1590/0102-311x00181016>
- Almeida, V., Friedrich, K., Tygel, A. F., Melgarejo, L., & Carneiro, F. F. (2017). Uso de sementes geneticamente modificadas e agrotóxicos no Brasil: cultivando perigos. *Ciência & Saúde Coletiva*, 22(10), 3333–3340. <https://doi.org/10.1590/1413-812320172210.17112017>
- Anderson, E. (2018). Policy Entrepreneurs and the Origins of the Regulatory Welfare State: Child Labor Reform in Nineteenth-Century Europe. *American Sociological Review*, 83(1), 173–211. <https://doi.org/10.1177/0003122417753112>
- Andrade, M. M. T. de, & Diniz, E. H. (2016). Articulação política na avaliação da inclusão financeira promovida pelo Banco Central do Brasil. *Organizações & Sociedade*, 23(76), 150–171. <https://doi.org/10.1590/1984-9230768>
- ANVISA. (2016). *Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos - PARA: Relatório de atividades de 2013 a 2015*. Brasília, DF.
- ANVISA. (2018). *Nota Técnica nº 15/2018/SEI/DICOL/ANVISA*. Brasília, DF. Retrieved from http://portal.anvisa.gov.br/documents/219201/4340788/___+SEI+_+ANVISA++0202694+-+Nota+Técnica+da+Dicol+__.pdf/7af8b109-5f8e-4338-b5fa-3698e513bf96
- Ballantyne, B., & Marrs, T. C. (2004). Pesticides: An overview of fundamentals. In T. C. Marrs & B. Ballantyne (Eds.), *Pesticide Toxicology and International Regulation* (pp. 1–23). Chichester, West Sussex: John Wiley & Sons, Ltd.
- Bardin, L. (2016). *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70.
- Battilana, J., Leca, B., & Boxenbaum, E. (2009). How Actors Change Institutions: Towards a Theory of Institutional Entrepreneurship. *The Academy of Management Annals*, 3(1), 65–107. <https://doi.org/10.1080/19416520903053598>
- Bauer, M. W. (2011). Análise de conteúdo básica: uma revisão. In M. W. Bauer & G. Gaskell (Eds.), *Pesquisa Qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático* (9th ed., pp. 189–217). Petrópolis: Vozes.
- Bauer, M. W., & Aarts, B. (2011). A construção do corpus: um princípio para a coleta de dados qualitativos. In M. W. Bauer & G. Gaskell (Eds.), *Pesquisa Qualitativa com texto*,

imagem e som: um manual prático (9th ed., pp. 39–63). Petrópolis: Vozes.

- Baumgartner, E. R., & Jones, B. D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bell, S. (2011). Do We Really Need a New ‘Constructivist Institutionalism’ to Explain Institutional Change? *British Journal of Political Science*, 41(04), 883–906. <https://doi.org/10.1017/S0007123411000147>
- Bell, S. (2012). Where Are the Institutions? The Limits of Vivien Schmidt’s Constructivism. *British Journal of Political Science*, 42(3), 1–6. <https://doi.org/10.1017/S0007123411000469>
- Bittencourt, B. de L., & Ronconi, L. F. de A. (2016). Social innovation and development policies: the case of Land Exchange (Bolsa de Terras). *Revista de Administração Pública*, 50(5), 795–817. <https://doi.org/10.1590/0034-7612151759>
- Bombardi, L. M. (2017). *Geografia de uso de agrotóxicos no Brasil e conexões com a União Europeia*. São Paulo: FFLH - USP.
- Bryman, A. (1989). *Research Methods and Organizational Studies*. Londres e Nova Iorque: RoutledgeFalmer.
- Campbell, J. L. (2004). Problems of Institutional Analysis. In *Institutional change and globalization* (pp. 1–30). Princeton: Princeton University Press.
- Cao, X., Liu, Y., & Cao, C. (2014). Institutional entrepreneurs on opportunity formation and exploitation in strategic new industry. *International Journal of Emerging Markets*, 9(3), 439–458. <https://doi.org/10.1108/IJoEM-09-2012-0109>
- Capella, A. C. N. (2007). Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In M. ARRETCHE, E. MARQUES, & G. HOCHMAN (Eds.), *Políticas públicas no Brasil* (pp. 87–122). Rio de Janeiro: Fio Cruz.
- Capella, A. C. N. (2016). Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: Ideia, Interesses e Mudanças. *Cadernos EBAPE.BR*, 14(Edição Especial), 486–505. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1590/1679-395117178>
- Carneiro, F. F., Augusto, L. G. da S., Rigotto, R. M., Friedrich, K., & Búrigo, A. C. (2015). *Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde*. (F. F. Carneiro, Ed.). Rio de Janeiro & São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV) & Expressão Popular.
- Carstensen, M. B. (2015). Conceptualising ideational novelty: A relational approach. *British Journal of Politics and International Relations*, 17(2), 284–297. <https://doi.org/10.1111/1467-856X.12030>
- Christopoulos, D., & Ingold, K. (2011). Distinguishing between political brokerage & political entrepreneurship. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 10, 36–42. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2011.01.006>
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Constituição da República

Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão n. 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais n. 1/92 a 99/17 e pelo Decreto Legi (2017). Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas.

Creswell, J. W. (1998). *Qualitative inquiry and research design: choosing among five traditions*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Davidson, S. L., & de Loë, R. C. (2016). The Changing Role of ENGOs in Water Governance: Institutional Entrepreneurs? *Environmental Management*, 57(1), 62–78. <https://doi.org/10.1007/s00267-015-0588-8>

Decreto n. 4.074, de 04 de janeiro de 2002. Regulamenta a Lei n. 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 d (2002). Diário Oficial da União. Brasília, DF: Presidência da República - Casa Civil.

Decreto n. 5.195, de 26 de agosto de 2004. Dispõe sobre a redução a zero das alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS incidentes na importação e na comercialização no mercado interno de adubos, fertilizantes e defensivos agropecuários, de que trata o art. 1º da Lei n. 10.925, de 23 d (2004). Diário Oficial da União. Brasília, DF: Presidência da República - Casa Civil.

Decreto n. 5.549, de 22 de setembro de 2005. Dá nova redação e revoga dispositivos do Decreto n. 4.074, de 4 de janeiro de 2002, que regulamenta a Lei n. 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, (2005). Diário Oficial da União. Brasília, DF: Presidência da República - Casa Civil.

Decreto n. 5.630, de 22 de dezembro de 2005. Dispõe sobre a redução a zero das alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS incidentes na importação e na comercialização no mercado interno de adubos, fertilizantes, defensivos agropecuários e outros produtos, de que trata o art. 1º da Lei n (2005). Diário Oficial da União. Brasília, DF: Presidência da República - Casa Civil.

Decreto n. 5.981, de 06 de dezembro de 2006. Dá nova redação e inclui dispositivos ao Decreto n. 4.074, de 4 de janeiro de 2002, que regulamenta a Lei n. 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, (2006). Diário Oficial da União. Brasília, DF: Presidência da República - Casa Civil.

Decreto n. 6.006, de 28 de dezembro de 2006. Aprova a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI. (2006). Diário Oficial da União. Brasília, DF: Presidência da República - Casa Civil.

Decreto n. 6.913, de 23 de julho de 2009. Acresce dispositivos ao Decreto no 4.074, de 4 de janeiro de 2002, que regulamenta a 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 (2009). Diário Oficial da União. Brasília, DF: Presidência da República - Casa Civil.

- Decreto n. 7.660, de 23 de dezembro de 2011. Aprova a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI. (2011). Diário Oficial da União. Brasília, DF: Presidência da República - Casa Civil.
- Decreto n. 7.794, de 20 de agosto de 2012. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. (2012). Diário Oficial da União. Brasília, DF: Presidência da República - Casa Civil.
- Decreto n. 8.950, de 29 de dezembro de 2016. Aprova a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI. (2016). Diário Oficial da União. Brasília, DF: Presidência da República - Casa Civil.
- Decreto n. 98.816, de 11 de janeiro de 1990. Regulamenta a Lei n. 7.802, 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, exportação, o destino final dos r (1990). Diário Oficial da União. Brasília, DF: Presidência da República - Casa Civil.
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2005). Introduction: The discipline and Practice of Qualitative Research. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *The SAGE Handbook of Qualitative Research* (3rd ed., pp. 1–32). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- DiMaggio, P. J. (1988). Interest and agency in institutional theory. In L. G. Zucker (Ed.), *Research on Institutional Patterns: Environment and Culture* (pp. 3–23). Cambridge: Ballinger Publishing Co.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1991). Introduction. In W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis* (pp. 1–38). Chicago: The University of Chicago Press.
- Farah, M. F. S. (2016). Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas.” *Revista Administração Pública*, 50(6), 959–979. <https://doi.org/10.1590/0034-7612150981>
- Ferrari, A. (1985). *Agrotóxicos: a praga da dominação*. Porto Alegre: Mercado Aberto.
- Flairclough, N. (2016). *Discurso e mudança social* (2nd ed.). Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Flick, U. (2009). *Introdução à pesquisa qualitativa* (3rd ed.). Porto Alegre: Artmed.
- Franco, C. da R. (2014). *A formulação da Política de Agrotóxicos no Brasil*. Universidade Federal do Paraná - UFPR.
- Franco, C. da R., & Pelaez, V. (2016). A (Des) Construção Da Agenda Política De Controle Dos Agrotóxicos No Brasil. *Ambiente & Sociedade*, XIX(3), 215–232. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422ASOC143673V1932016>
- Franco, C. da R., & Pelaez, V. (2017). Antecedentes da Lei Federal de Agrotóxicos (7.802/1989): o protagonismo do movimento ambientalista no Rio Grande do Sul. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 41, 40–56. <https://doi.org/10.5380/dma.v41i0.48856>

- Friedrich, K., Souza, M. M. O. de, & Carneiro, F. F. (Eds.). (2018). *Dossiê Científico e técnico contra o Projeto de Lei do Veneno (PL 6.299/2002) e a favor do Projeto de Lei que institui a Política Nacional de Redução de Agrotóxicos – PNARA*. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Saúde Coletiva – ABRASCO e Associação Brasileira de Agroecologia – ABA.
- Gill, R. (2011). Análise de discurso. In M. W. Bauer & G. Gaskell (Eds.), *Pesquisa Qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático* (9th ed., pp. 244–270). Petrópolis.
- Godoy, A. S. (2006). Estudo de caso qualitativo. In *Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos* (pp. 115–146). São Paulo: Saraiva.
- Goldenberg, M. (2003). *A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais* (7th ed.). Rio de Janeiro: Editora Record.
- Grisolia, C. K. (2005). *Agrotóxicos: mutações, câncer e reprodução*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.
- Gruszka, K., Scharbert, A. R., & Soder, M. (2016). Leaving the mainstream behind? Uncovering subjective understandings of economics instructors' roles. *Ecological Economics*. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2016.09.021>
- Hair, J. F., Babin, B., Money, A. H., & Samuel, P. (2005). *Fundamentos de métodos de pesquisa em administração*. Porto Alegre: Bookman.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44, 936–957. <https://doi.org/Article>
- Ham, C., & Hill, M. (1995). O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno. *Tradução de Renato Lunar de Amorim. Campinas-SP: ...*, 270. Retrieved from <http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:O+processo+de+elabora+ra+?o+de+pol?ticas+no+estado+capitalista+moderno#0>
- Hardy, C., & Maguire, S. (2008). Institutional entrepreneurship. In R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin, & R. Suddaby (Eds.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism* (pp. 198–217). Londres: SAGE Publications.
- Henrekson, M., & Sanandaji, T. (2011). The interaction of entrepreneurship and institutions. *Journal of Institutional Economics*, 7(1), 47–75. <https://doi.org/10.1017/S1744137410000342>
- Hermida, C., & Pelaez, V. (2011). A INDÚSTRIA DE AGROTÓXICOS NO BRASIL: o debate em torno da Lei sobre informações não divulgadas. *Revista de Políticas Públicas Da UFMA*, 15(1), 63–75.
- Hope, M., & Raudla, R. (2012). Discursive Institutionalism and Policy Stasis in Simple and Compound Polities: The Cases of Estonian Fiscal Policy and United States Climate Change Policy. *Policy Studies*, 33(5), 399–418. <https://doi.org/10.1080/01442872.2012.722286>
- IBAMA. (2018a). *Nota técnica nº 2/2018/CGASQ/CGFIN*. Brasília, DF. Retrieved from

http://www.ibama.gov.br/phocadownload/noticias/noticias2018/SEI_02000.000406_2016_93.pdf

- IBAMA. (2018b). *Relatórios de comercialização de agrotóxicos – Boletim 2017*. Brasília, DF. Retrieved from <http://www.ibama.gov.br/agrotoxicos/relatorios-de-comercializacao-de-agrotoxicos#historicodecomercializacao>
- Jacks, N., Toaldo, M., Schmitz, D., Mazer, D., Miranda, F. C., Gonçalves, F., ... Wottrich, L. (2016). Uso de softwares na abordagem qualitativa: a experiência da pesquisa “Jovem e Consumo Midiático em Tempos de Convergência.” *Questões Transversais – Revista de Epistemologias Da Comunicação*, 4(7), 46–54. [https://doi.org/10.1016/S0262-4079\(10\)60880-9](https://doi.org/10.1016/S0262-4079(10)60880-9)
- Kingdon, J. W. (2003). *Agenda, Alternatives, and Public Policy* (2nd ed.). New York: Harper Collins.
- Kingdon, J. W. (2007). Como Chega a Hora de Uma Idéia? In E. Saravia & E. Ferrarezi (Eds.), *Políticas Públicas - Coletânea Vol. 1* (pp. 219–224). Brasília: ENAP.
- Lawrence, T. B., & Suddaby, R. (2006). Institutions and institutional work. In S. R. Clegg, C. Hardy, T. B. Lawrence, & W. R. Nord (Eds.), *The SAGE Handbook of Organization Studies* (2nd ed., pp. 215–254). London: SAGE Publications. <https://doi.org/10.4135/9781848608030.n7>
- Lei n. 10.603, de 17 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a proteção de informação não divulgada submetida para aprovação da comercialização de produtos e dá outras providências. (2002). Diário Oficial da União. Brasília, DF: Congresso Nacional.
- Lei n. 10.925, de 23 de julho de 2004. 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. (2004). Diário Oficial da União. Brasília, DF: Congresso Nacional.
- Lei n. 11.105, de 24 de março de 2005. Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de (2005). Diário Oficial da União. Brasília, DF: Congresso Nacional.
- Lei n. 12.305, de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. (2010). Diário Oficial da União. Brasília, DF: Congresso Nacional.
- Lei n. 12.873, de 24 de outubro de 2013. Autoriza o Poder Executivo a declarar estado de emergência fitossanitária ou zoossanitária, quando for constatada situação epidemiológica que indique risco iminente de introdução de doença exótica ou praga quarentenária ausente no País, ou haja risco de s (2013). Diário Oficial da União. Brasília, DF: Congresso Nacional.
- Lei n. 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 cl, Diário Oficial da União § (1989). Diário Oficial da União. Brasília, DF: Congresso Nacional.

- Lei n. 9.974, de 6 de junho de 2000. Altera a 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 destin (2000). Diário Oficial da União. Brasília, DF: Congresso Nacional.
- Leite, C. K. D. S., & Peres, Ú. D. (2015). Paradigmas de desenvolvimento e disseminação de políticas: raízes locais da criação do Programa Bolsa Família. *Organizações & Sociedade*, 22(75), 621–638. <https://doi.org/10.1590/1984-9230758>
- Lemos, F. C. S., Galindo, D., Reis Júnior, L. P., Moreira, M. M., & Borges, A. G. (2015). Análise documental: algumas pistas de pesquisa em psicologia e história. *Psicologia Em Estudo*, 20(3), 461. <https://doi.org/10.4025/psicoestud.v20i3.27417>
- Lieberman, R. C. (2002). Ideas, Institutions, and Political Order: explaining political change. *The American Political Science Review*, 96(4), 697–712. <https://doi.org/10.1017/S0003055402000394>
- Macedo, A. dos S., Alcântara, V. de C., Andrade, L. F. S., & Ferreira, P. A. (2016). O papel dos atores na formulação e implementação de políticas públicas: dinâmicas, conflitos e interesses no Programa Mais Médicos. *Cadernos EBAPE.BR*, 14(spe), 593–618. <https://doi.org/10.1590/1679-395117188>
- Magalhães, I., Martins, A. R., & Resende, V. de M. (2017). *Análise de discurso crítica: um método de pesquisa qualitativa*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Maguire, S., Hardy, C., & Lawrence, T. B. (2004). Institutional Entrepreneurship in Emerging Fields: HIV/AIDS Treatment Advocacy in Canada. *Academy of Management Journal*, 47(5), 657–679. <https://doi.org/10.2307/20159610>
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A Theory of Gradual Institutional Change. In J. Mahoney & K. Thelen (Eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power* (pp. 12–33). New York: Cambridge University Press.
- MAPA. (2018). *Nota oficial - revisão da legislação de agrotóxicos no Brasil*. Brasília, DF. Retrieved from file:///C:/Users/USER/Downloads/notaoficial_rangel.pdf
- MAPA. (2019). *Agrotóxicos – Informações Técnicas – Registros Concedidos 2005 a 2019*. Brasília, DF. Retrieved from http://www.agricultura.gov.br/assuntos/insumos-agropecuarios/insumos-agricolas/agrotoxicos/Registrosconcedidos20052019_site.xlsx
- MDIC. (2019). Balança Comercial Brasileira: Acumulado do ano (janeiro - dezembro de 2018). Retrieved February 28, 2019, from <http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/balanca-comercial-brasileira-acumulado-do-ano>
- Mintrom, M. (1997). Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation. *American Journal*

- of *Political Science*, 41(3), 738–770.
- Mintrom, M., & Norman, P. (2009). Policy Entrepreneurship and Policy Change. *The Policy Studies Journal*, 37(4), 649–668.
- Mozzato, A. R., & Grzybovski, D. (2011). Análise de Conteúdo como Técnica de Análise de Dados Qualitativos no Campo da Administração. *Revista de Administração Contemporânea, Curitiba*, 15(4), 731–747. <https://doi.org/10.1590/S1415-65552011000400012>
- Neuman, W. L. (2006). *Social research methods: qualitative and quantitative approaches* (6th ed.). Boston: Pearson Education.
- Neves, E. M. S. C. (2016). Institutions and Environmental Governance in Brazil: the Local Governments' Perspective. *Revista de Economia Contemporânea*, 20(3), 492–516. <https://doi.org/10.1590/198055272035>
- Organização Mundial de Saúde. (2019). Health topic – Pesticides. Retrieved February 26, 2019, from <https://www.who.int/topics/pesticides/en/>
- Paschoal, A. D. (1979). *Pragas, praguicidas e a crise ambiental: problemas e soluções* (1st ed.). Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas.
- Pelaez, V., & Mizukawa, G. (2017). Diversification strategies in the pesticide industry: from seeds to biopesticides Estratégias de diversificação na indústria de agrotóxicos: de sementes a biopesticidas. *Ciência Rural*, 47(2), 1–7. <https://doi.org/10.1590/0103-8478cr20160007>
- Pelaez, V., Rodrigues, L., & Dal Ri, F. (2015). A (des) coordenação de políticas para a indústria de agrotóxicos no Brasil. *Revista Brasileira de Inovação*, 14(n. esp.), 153–178.
- Pelaez, V., Silva, L. R. da, & Araújo, E. B. (2013). Regulation of pesticides: A comparative analysis. *Science and Public Policy*, 40(5), 644–656. <https://doi.org/10.1093/scipol/sct020>
- Pelaez, V., Teodorovicz, T., Guimarães, T. A., Silva, L. R. da, Moreau, D., & Mizukawa, G. (2016). A dinâmica do comércio internacional de agrotóxicos. *Revista de Política Agrícola*, XXV(2), 39–52.
- Pelaez, V., Terra, F. H. B., & Silva, L. R. da. (2010). 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. <https://doi.org/10.1590/S0102-311X1990000400006>
- Peres, F., Moreira, J. C., & Dubois, G. S. (2003). Agrotóxicos, saúde e ambiente: uma introdução ao tema. In F. Peres & J. C. Moreira (Eds.), *É veneno ou é remédio?: agrotóxicos, saúde e ambiente* (pp. 21–41). Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ. <https://doi.org/doi:10.1046/j.1095-8649.2003.00101.x>
- Phillips, N., & Malhotra, N. (2008). Taking Social Construction Seriously: Extending the Discursive Approach in Institutional Theory. In R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin, & R. Suddaby (Eds.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism* (pp. 702–720). Londres: SAGE Publications.

- Pignati, W. A., Lima, F. A. N. de S. e, Lara, S. S. de, Correa, M. L. M., Barbosa, J. R., Leão, L. H. da C., & Pignatti, M. G. (2017). Distribuição espacial do uso de agrotóxicos no Brasil: uma ferramenta para a Vigilância em Saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, 22(10), 3281–3293. <https://doi.org/10.1590/1413-812320172210.17742017>
- Porto, M. F., & Milanez, B. (2009). Eixos de desenvolvimento econômico e geração de conflitos socioambientais no Brasil: desafios para a sustentabilidade e a justiça ambiental. *Ciência & Saúde Coletiva*, 14(6), 1983–1994. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232009000600006>
- Poupart, J., Deslauriers, J. P., Groulx, L. H., Laperrière, A., Mayer, R., & Pires, A. P. A. (2012). *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos* (3rd ed.). Petrópolis: Vozes.
- Projeto de Lei n. 3.200, de 2015. 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 comercializaçã (2015). Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Retrieved from https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=3D900BCC0C953F4BC5A05FAA4C39EAC5.proposicoesWebExterno1?codteor=1412079&filena me=PL+3200/2015
- Radaelli, C. M. (1998). Game Theory and Institutional Entrepreneurship: Transfer Pricing and the Search for Coordination in Internatioid Tax Policy. *Policy Studies Journal*, 26(4), 603–619.
- Raitio, K. (2013). Discursive institutionalist approach to conflict management analysis - The case of old-growth forest conflicts on state-owned land in Finland. *Forest Policy and Economics*, 33, 97–103. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2012.06.004>
- Ramalho, V., & Resende, V. de M. (2011). *Análise de discurso (para a) crítica: o texto como material de pesquisa*. Campinas: Pontes Editores.
- Resende, V. de M., & Ramalho, V. (2013). *Análise do discurso crítica* (2nd ed.). São Paulo: Contexto.
- Rigotto, R. M., Carneiro, F. F., Marinho, A. M. C. P., Rocha, M. M., Ferreira, M. J. M., Pessoa, V. M., ... Teixeira, M. M. (2012). O verde da economia no campo: desafios à pesquisa e às políticas públicas para a promoção da saúde no avanço da modernização agrícola. *Ciência & Saúde Coletiva*, 17(6), 1533–1542. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232012000600017>
- Rigotto, R. M., Vasconcelos, D. P. e, & Rocha, M. M. (2014). Uso de agrotóxicos no Brasil e problemas para a saúde pública. *Cadernos de Saúde Pública*, 30(7), 1–3. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1590/0102-311XPE020714>
- Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21(129–68), 129–168.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy change and learning. An advocacy*

coalition approach. Boulder: Westview Press.

- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and clarifications. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (2nd ed., pp. 189–220). Boulder: Westview Press.
- Saccol, A. Z. (2009). Um retorno ao básico: compreendendo os paradigmas de pesquisa e sua aplicação na pesquisa em administração. *Revista de Administração Da UFSM*, 2(2), 250–269.
- Schmidt, V. A. (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, 11(1), 303–326.
<https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>
- Schmidt, V. A. (2010). Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth ‘new institutionalism.’ *European Political Science Review*, 2(01), 1–25. <https://doi.org/10.1017/S175577390999021X>
- Schmidt, V. A. (2011). Speaking of change: Why discourse is key to the dynamics of policy transformation. *Critical Policy Studies*, 5(2), 106–126.
<https://doi.org/10.1080/19460171.2011.576520>
- Seliano, I., & Lenschow, A. (2015). Energy policy coherence from an intra-institutional perspective: Energy security and environmental policy coordination within the European Commission. *European Integration Online Papers*, 19(Special issue 1), 1–29.
<https://doi.org/10.1695/2015002>
- Sheingate, A. D. (2003). Political Entrepreneurship, Institutional Change, and American Political Development. *Studies in American Political Development*, 17(02), 185–203.
<https://doi.org/10.1017/S0898588X03000129>
- Stake, R. E. (2005). Qualitative Case Studies. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *The SAGE Handbook of Qualitative Research* (3rd ed., pp. 443–466). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Stake, R. E. (2011). *Pesquisa qualitativa: estudando como as coisas funcionam*. Porto Alegre: Penso.
- Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E., & Payne, M. (2007). *A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina - relatório 2006*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Steiner, A. (2011). O uso de estudos de caso em pesquisas sobre política ambiental: vantagens e limitações. *Revista de Sociologia e Política*, 19(38), 141–158.
<https://doi.org/10.1590/S0104-44782011000100009>
- Streeck, W., & Thelen, K. (2005). Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. In W. Streeck & K. Thelen (Eds.), *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies* (pp. 3–39). Oxford: Oxford University Press.
- Subirats, J. (2006). Definición del problema. Relevância pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In E. Saravia & E. Ferrarezi (Eds.), *Políticas*

públicas: coletânea. Volume 1 (pp. 199–218). Brasília: ENAP.

- Substitutivo Adotado ao Projeto de Lei n. 6.299, de 2002. Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, (2018). Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Retrieved from <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pl-3200-15-regula-defensivos-fitossanitarios-1/documentos/outros-documentos/Substitutivoadotado.pdf>
- Substitutivo Adotado ao Projeto de Lei n. 6.670, de 2016. Institui a Política Nacional para a Redução do Uso de Agrotóxicos — PNARA, altera as Leis n.ºs 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 199 (2018). Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Retrieved from https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1697691&filename=SBTA+1+PL667016+%3D%3E+PL+6670/2016
- Suddaby, R., & Greenwood, R. (2005). Rhetorical Strategies of Legitimacy. *Administrative Science Quarterly*, 50(1), 35–67.
- Thelen, K., & Steinmo, S. (1992). Historical institutionalism in comparative politics. In S. Steinmo, K. Thelen, & F. Longstreth (Eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (pp. 1–32). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Thompson, J. B. (1995). *Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa* (6th ed.). Petrópolis: Editora Vozes.
- Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul. (2002). *Laudo do Tribunal Arbitral “Ad Hoc” do Mercosul constituído para decidir sobre controvérsia apresentada pela República Argentina à República Federativa do Brasil sobre “Obstáculos ao ingresso de produtos fitossanitários argentinos no mercado brasileiro.”* Brasília. Retrieved from <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/normativas/laudos.html/fitossanitario>
- Tridapalli, J. P., Borinelli, B. B., Campos, M. F. S. de S., & De Castro, C. (2012). Análise Dos Gastos Ambientais No Setor Público Brasileiro: Características E Propostas Alternativas. *Revista de Gestão Social e Ambiental*, 5(2), 79–95. <https://doi.org/10.5773/rgsa.v5i2.340>
- Tuohy, C. H. (2012). Reform and the Politics of Hybridization in Mature Health Care States. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 37(4), 611–632. <https://doi.org/10.1215/03616878-1597448>
- Veiga, M. M. (2007). Agrotóxicos : eficiência econômica e injustiça socioambiental. *Ciência & Saúde Coletiva*, 12(1), 145–152.
- Vieira, D. M., & Gomes, R. C. (2014). Mudança Institucional Gradual e Transformativa: a Influência de Coalizões de Advocacia e Grupos de Interesses em Políticas Públicas.

Organizações & Sociedade, 71, 679–694.

Weible, C. M., & Ingold, K. (2018). Why advocacy coalitions matter and practical insights about them. *Policy and Politics*, 46(2).

<https://doi.org/10.1332/030557318X15230061739399>

Weible, C. M., & Sabatier, P. A. (2009). Coalitions, Science and Belief Change: Adversarial and Collaborative Subsystems. *Policy Studies Journal*, 37(2), 195–212.

Weible, C. M., Sabatier, P. A., Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Henry, A. D., & deLeon, P. (2011). A quarter century of the advocacy coalition framework: An introduction to the special issue. *Policy Studies Journal*, 39(3), 349–360. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00412.x>

Weible, C. M., Sabatier, P. A., & McQueen, K. (2009). Themes and Variations_ Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. *The Policy Studies Journal*, 37(1), 121–140.

Wellstead, A. (2017). Plus ça Change, Plus C'est La Même Chose? A review of Paul Sabatier's "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein." *Policy Sciences*, 50(4), 549–561.

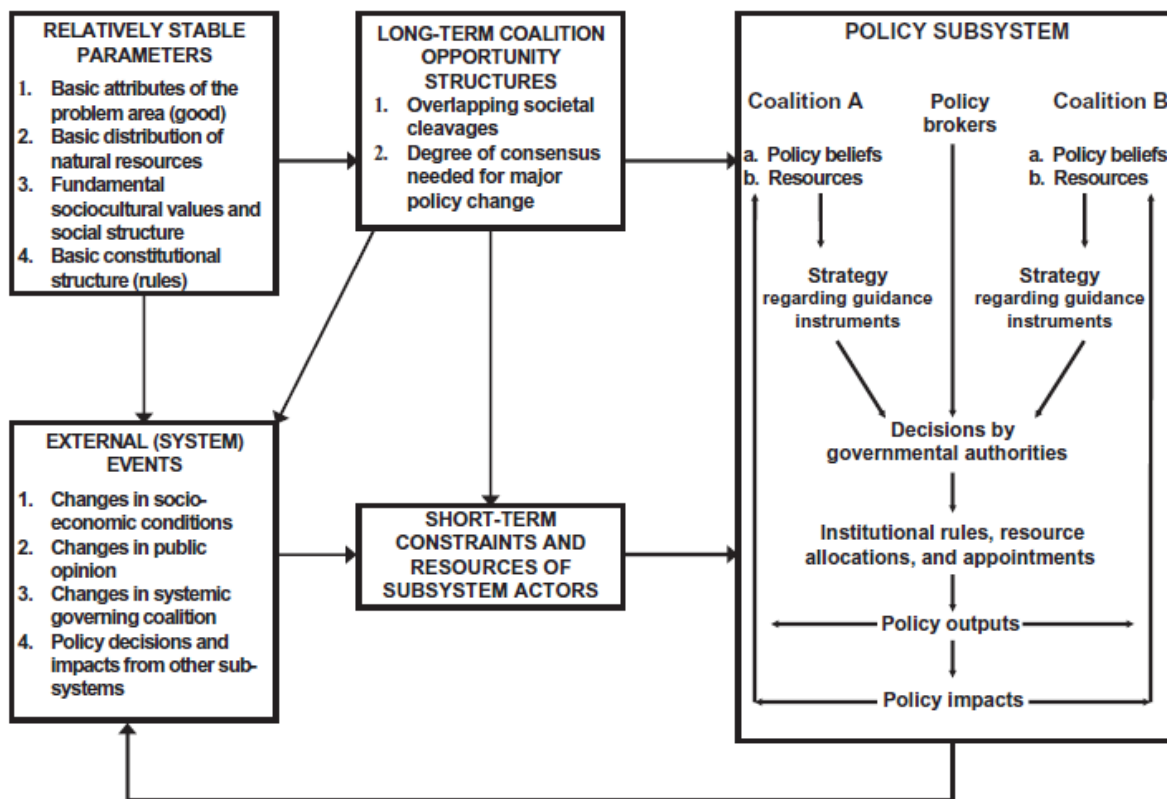
<https://doi.org/10.1007/s11077-017-9307-z>

Yin, R. K. (2010). *Estudo de caso: planejamento e métodos* (4th ed.). Porto Alegre: Bookman.

APÊNDICE

APÊNDICE A - Representação gráfica do ACF

Figura 24. Representação gráfica do ACF



2007 Advocacy Coalition Framework Flow Diagram

Fonte: Weible, Sabatier e McQueen (2009) com base em Sabatier e Weible (2007)

APÊNDICE B - Notas taquigráficas coletadas e analisadas no transcorrer da pesquisa

Figura 25. Relação de notas taquigráficas analisadas – Câmara dos Deputados

Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural		
Data	Assunto tratado	Duração
04/07/2018	Notas taquigráficas da Reunião Deliberativa destinada a "debater as matérias constantes da pauta"	01:24:00
21/11/2017	Notas taquigráficas da Audiência Pública destinada a "debater as dificuldades de comercialização do arroz e a queda nos preços do produto, bem como discutir a defesa comercial da cadeia produtiva do arroz no Mercado Comum do Sul — MERCOSUL"	02:58:00
17/10/2017	Notas taquigráficas da Audiência Pública destinada a "discutir o ato do Conselho Administrativo de Defesa Econômica — CADE que autoriza, sem restrições, a operação de aquisição das participações do Grupo Vale junto à Vale Fertilizantes S.A. pela empresa Mosaic Fertilizantes do Brasil Ltda."	02:13:00
14/09/2017	Notas taquigráficas da Audiência Pública destinada a "debater o aprimoramento do Sistema Nacional de Defesa Agropecuária com ênfase em sanidade vegetal"	02:49:00
17/08/2017	Notas taquigráficas da Audiência Pública destinada a "debater políticas de comercialização do trigo — safra 2017 — e as dificuldades do setor"	02:36:00
30/05/2017	Notas taquigráficas da Audiência Pública destinada a debater "o Projeto de Lei n. 4.576, de 2016, que altera a Lei n. 10.831, de 23 de dezembro de 2003, para dispor sobre a comercialização direta aos consumidores de produtos orgânicos"	02:14:00
16/07/2015	Notas Taquigráficas da Audiência Pública destinada a discutir o Projeto de Lei n. 827/2015, do Deputado Dilceu Sperafico e também o Projeto de Lei n. 2.325/2007, da Deputada Rose de Freitas, e seus apensados, que propõem modificações na Lei de Proteção de Cultivares	02:36:00
27/11/2014	Notas Taquigráficas da Audiência destinada a discussão sobre o uso de agrotóxicos na agricultura e seus efeitos sobre trabalhadores rurais e consumidores de produtos agropecuários	02:11:00
27/03/2014	Notas Taquigráficas da Audiência Pública para debater sobre as medidas de combate à lagarta <i>Helicoverpa Armigera</i> , causadora de ameaça de prejuízos bilionários às lavouras de soja, milho e algodão do País na safra agrícola 2013/2014	03:37:00
13/08/2013	Nota Taquigráfica de Audiência Pública realizada no dia 13/08/2013, para debater a intoxicação de profissionais e estudantes da Escola Municipal São José do Pontal, localizada na zona rural do Município de Rio Verde, Estado de Goiás, com a pulverização de agrotóxicos através de aeronave agrícola.	03:17:00
09/05/2012	Debate sobre a utilização dos defensivos agrícolas na produção agropecuária e suas implicações na saúde humana e no meio ambiente. Discussão sobre a regulamentação sanitária e o mercado de agrotóxico.	03:21:00
08/07/2010	Debate em torno do tema Agrobiodiversidade e Direitos dos Agricultores.	02:56:00
27/04/2010	Discussão sobre a prioridade para a análise dos requerimentos para alteração de composição, incluindo os produtos que foram fiscalizados, e norma que esclareça e harmonize nos três Ministérios, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento — MAPA, Ministério da Saúde e Ministério do Meio Ambiente, os procedimentos para alteração de composição de registro.	03:37:00
29/09/2009	Discussão sobre os riscos à saúde e ao meio ambiente, considerando os aspectos relacionados à agricultura, saúde e meio ambiente, do Projeto de Lei n. 4.336, de 2008, que estende a proibição de registro aos agrotóxicos e afins que tenham como ingrediente ativo o endossulfam, pertencente ao grupo químico ciclodienoclorado.	02:34:00
15/07/2008	: Debate sobre as ações governamentais adotadas no sentido de solucionar a questão do alto custo dos insumos agropecuários. Discussão acerca da produção e comercialização de fertilizantes agrícolas no País, bem como o andamento dos pedidos de alvarás e autorização de pesquisa e lavra atinentes a fósforo e potássio em todo o território nacional e sobre a produção e o planejamento da expansão de produção de ureia.	03:26:00

07/08/2007	Discussão sobre a sobrevivência e a sustentabilidade do agronegócio brasileiro, focando principalmente os fatores de risco para pesquisa agrícola e as leis de sementes e de proteção de cultivares.	03:06:00
29/05/2007	Discussão do Projeto de Lei n. 3.854/2007, que trata de questões relacionadas à cultura do fumo.	01:54:00
29/03/2005	Debate sobre o Custo Brasil, a elevação dos preços dos insumos, defensivos, máquinas e equipamentos e serviços utilizados pelo setor rural, o descompasso existente entre o custo de produção e o preço recebido pelos produtores nacionais e a elevação verificada nos custos de controle da ferrugem da soja.	02:33:00
23/03/2005	Custo Brasil. Elevação dos preços dos insumos, defensivos, máquinas e equipamentos e serviços utilizados pelo setor rural. Descompasso existente entre o custo de produção e o preço recebido pelos produtores nacionais. Majoração dos custos de controle da ferrugem da soja.	04:06:00
15/09/2004	Debate acerca do tema Os elevados custos de produção dos produtos agropecuários e os seus baixos preços de mercado.	04:16:00
22/06/2004	Prejuízos causados pela ferrugem asiática na safra de soja de 2004; discussão e busca de alternativas para enfrentar a doença. Considerações sobre o Plano Safra 2004/2005; volume e operacionalização de crédito; taxa de juros e condições de financiamento.	03:49:00
08/05/2003	Seminário Inovações Tecnológicas na Agricultura. Tema: Inovações Biotecnológicas, Saúde e Competitividade no Agronegócio.	04:14:00
12/09/2001	Esclarecimentos do Sr. Marcelo Balerini de Carvalho sobre a cadeia produtiva da batata. Votação e aprovação do requerimento do Deputado Hugo Biehl. Votação e aprovação de requerimento do Deputado Augusto Nardes. Votação e aprovação de moção, do Deputado Hugo Biehl, de repúdio à propaganda da PETROBRAS, prejudicial ao País. Discussão e votação das matérias constantes da Pauta n. 20/2001.	01:40:00
28/11/2000	Discussão sobre a agricultura orgânica no Brasil.	02:45:00
13/09/2000	Discussão sobre a não-internalização, pelo Brasil, da Decisão n. 6, de 1996, do Conselho do Mercado Comum, que trata do acordo sobre aplicação das medidas sanitárias e fitossanitárias da Organização Mundial do Comércio.	03:17:00
Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável		
Data	Assunto tratado	Duração
31/10/2017	Debate sobre a situação das culturas agrícolas geneticamente modificadas no Brasil, sob a ótica econômica.	03:10:00
19/09/2017	Debate sobre os efeitos dos agrotóxicos no meio ambiente e na saúde.	03:55:00
20/06/2017	Seminário O Uso de Tecnologias de Controle Biológico na Agricultura e o Manejo Integrado de Pragas — MIP.	04:40:00
22/11/2016	Debate acerca do tema Desafios da Agricultura: Produtividade e/ou Sustentabilidade	04:27:00
03/12/2015	Debate sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde e no meio ambiente.	04:37:00
06/10/2015	Debate sobre o consumo de agrotóxicos e o incentivo à produção de orgânicos no Brasil.	02:12:00
27/08/2015	Discussão do Plano Nacional de Defesa Agropecuária - PDA e da Agência de Desenvolvimento do MATOPIBA (MARANHÃO, TOCANTINS, PIAUÍ E BAHIA).	01:53:00
14/05/2015	Debate sobre o plano de manejo da Área de Proteção Ambiental de Pouso Alto, na Chapada dos Veadeiros.	03:39:00
08/04/2014	Debate acerca do uso e consumo de agrotóxicos no Brasil.	03:51:00
03/07/2012	Debate sobre o tema Constatação, em Pesquisa Desenvolvida pela Universidade Federal de Mato Grosso, da Presença de Resíduos de Agrotóxicos em Leite Materno.	02:44:00
Comissão de Seguridade Social e Família		
Data	Assunto tratado	Duração
23/05/2018	Reunião deliberativa - Apresentação do Relatório de Atividades da ANVISA	03:45:00
20/05/2014	Debate acerca dos procedimentos adotados pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, para o registro de agrotóxicos.	02:36:00
24/04/2014	Debate sobre o impacto social e na saúde do trabalhador provocado pela monocultura do eucalipto no extremo sul da Bahia.	01:56:00
09/05/2012	Debate sobre breve relato da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA	03:40:00
07/04/2011	Debate sobre a comercialização, fiscalização e utilização de agrotóxicos nas lavouras do País e a consequente contaminação dos alimentos e demais produtos agrícolas.	02:31:00

30/04/2009	Discussão acerca dos dados do relatório publicado recentemente pela ANVISA sobre o uso de agrotóxico no Brasil e da detecção de agrotóxicos em alimento destinado às crianças.	03:27:00
01/12/2005	Debate sobre simplificação de registro do comércio de defensivos agrícolas genéricos.	03:12:00
PL 6.299/02 - Regula Defensivos Fitossanitários		
Data	Assunto tratado	Duração
25/06/2018	Reunião Deliberativa de 25/06/2018 - Votação do Parecer do Relator	07:10:00
20/06/2018	Votação do parecer do Relator	00:43:00
19/06/2018	17ª Reunião Ordinária da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei n. 6.299	05:13:00
16/05/2018	Discussão e votação do parecer do Relator, Deputado Luiz Nishimori, ao Projeto de Lei n. 6299, de 2002.	03:10:00
09/05/2018	15ª Reunião Ordinária da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei n. 6.299	02:00:00
08/05/2018	Apreciação de itens constantes da pauta.	02:27:00
05/04/2017	Debate sobre o gerenciamento dos riscos químicos ambientais	01:43:00
08/03/2017	Debate sobre a disponibilidade e utilização de produtos fitossanitários no contexto das pequenas culturas, comumente chamadas " <i>minor crops</i> ".	02:48:00
07/12/2016	Debate sobre a Avaliação de Risco Químico Ocupacional	02:29:00
23/11/2016	Debate sobre gerenciamento de risco alimentar	01:54:00
02/08/2016	Debate sobre os tratados e acordos internacionais acerca da defesa vegetal firmados pelo Brasil.	01:56:00
05/07/2016	Debate a respeito da Política Nacional de Defesa Vegetal.	02:46:00
14/06/2016	Debate sobre a política nacional de defesa vegetal.	02:40:00
13/05/2016	Debate sobre a caracterização da agricultura brasileira e sua tropicalidade. Deliberação de requerimentos apresentados até às 18 horas da véspera da reunião.	02:34:00
05/05/2016	Debate sobre a caracterização da agricultura brasileira e sua tropicalidade. Deliberação de requerimentos.	03:04:00
PL 6.670/16 - Política Nacional de Redução de Agrotóxicos		
Data	Assunto tratado	Duração
04/12/2018	Reunião Deliberativa Ordinária	02:54:00
28/11/2018	Reunião Deliberativa Ordinária	01:26:00
27/11/2018	Reunião Deliberativa Ordinária	03:00:00
13/11/2018	Reunião Deliberativa Ordinária	01:16:00
06/11/2018	A Importância de uma Política Nacional de Redução de Agrotóxicos para o Brasil PNARA	04:25:00
13/08/2018	Reunião Deliberativa Ordinária	02:42:00
08/08/2018	Os Sistemas Agroflorestais Agroecológicos, Legislação e Políticas Públicas	05:02:00
07/08/2018	Reunião Deliberativa Ordinária	03:25:00
11/07/2018	Reunião Deliberativa Ordinária	03:39:00
03/07/2018	Reunião Deliberativa Ordinária	02:29:00
12/06/2018	Reunião Deliberativa Ordinária	02:57:00

Fonte: elaborado pelo autor

Figura 26. Relação de notas taquigráficas analisadas – Senado Federal

Comissão de Agricultura e Reforma Agrária		
Data	Assunto tratado	Duração
22/05/2018	Audiência pública interativa - debater os desafios da cadeia produtiva da apicultura no Brasil e a política nacional do mel	01:18:00
31/05/2017	Audiência pública interativa - debater o Projeto de Lei do Senado n. 4, de 2017, que dispõe sobre a Política Nacional de Gestão de Riscos Agropecuários	01:45:00
24/11/2016	Audiência pública interativa - debater os impactos do contrabando de defensivos agrícolas na economia brasileira	01:48:00
03/03/2016	1ª parte - audiência pública - discutir as diretrizes e os programas prioritários do Mapa, para o ano de 2016 2ª Parte - deliberativa - apreciação de matérias	03:24:00
10/12/2015	Deliberativa - apreciação de matérias	02:51:00
03/12/2015	Deliberativa - apreciação de matérias	00:35:00
26/11/2015	Audiência pública interativa - instruir o Projeto de Lei da Câmara n. 49, de 2015, que dispõe sobre a comercialização, a estocagem, o processamento, a industrialização, o acondicionamento e o trânsito no Território nacional de produtos agropecuários, seus derivados e subprodutos importados de outros países	01:31:00
29/10/2015	Deliberativa - apreciação de matérias	01:16:00
22/10/2015	Audiência pública interativa - analisar o papel do setor privado na defesa agropecuária: desafios para a segurança alimentar e ambiental; e o papel da vigilância sanitária agropecuária quanto à inserção mercadológica da produção agrícola familiar	02:59:00
17/09/2015	Audiência pública interativa - debater e analisar a defesa agropecuária e integração dos entes da Federação, o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa) e a interação entre os órgãos de defesa agropecuária e o setor produtivo agropecuário	02:53:00
27/08/2015	Audiência pública interativa - debater o tema: "Florestas Plantadas" e a união das entidades que representam o setor	02:16:00
02/07/2015	Audiência pública interativa - avaliar a efetividade dos procedimentos de controle adotados pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) na emissão do Informe de Avaliação Toxicológica.	02:37:00
25/06/2015	1ª PARTE - audiência pública - ações que visem à fixação do homem no campo e ao fortalecimento da agricultura familiar 2ª PARTE - Deliberativa - apreciação de matérias	04:15:00
11/06/2015	Deliberativa - apreciação de matérias	00:55:00
07/05/2015	Audiência pública - tratar do uso de medicamentos genéricos para a agropecuária	02:19:00
30/04/2015	Deliberativa - apreciação de matérias	01:31:00
09/04/2015	Deliberativa - apreciação de matérias	01:36:00
08/08/2013	Audiência pública - discutir a concentração do mercado de sementes no Brasil	03:20:00
09/05/2013	Audiência pública - debater possíveis impactos socioeconômicos da ferrugem asiática sobre a cultura da soja brasileira	03:21:00
18/12/2012	Deliberativa - apreciação de matérias	02:05:00
13/12/2012	Audiência pública - debater e avaliar as consequências econômicas da proibição da aplicação de ingredientes ativos (imidacloprido, tiametoxam, fipronil e clotianidina) na cultura do algodão e da soja	02:16:00
08/11/2012	1ª PARTE - Audiência Pública - discutir a "integração da Pesquisa e Extensão Rural" 2ª PARTE - Deliberativa	02:32:00
30/08/2012	Deliberativa - apreciação de matérias	00:38:00
09/08/2012	Deliberativa – apreciação de matérias	01:00:00
09/05/2012	1ª PARTE - Reunião de Trabalho 2ª PARTE - Audiência Pública - debater sobre o tema "Regulação Sanitária e o Mercado de Agrotóxico", por ocasião da Semana de Vigilância Sanitária no Congresso Nacional, promovida pela ANVISA	03:12:00
22/03/2012	1ª PARTE - Audiência Pública - avaliar o Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos, os procedimentos adotados nos processos de reavaliação quando há indícios de riscos à saúde e a possibilidade da criação do Registro Único de	02:59:00

	Agrotóxicos 2ª PARTE - Deliberativa - Apreciação de Matérias	
07/07/2011	Audiência Pública - discutir o uso e o consumo de agrotóxicos no Brasil	02:58:00
29/06/2011	Audiência Pública - instruir a discussão do Projeto de Lei do Senado n. 51, de 2008 que "institui a Política Nacional de Abastecimento"	03:04:00
16/06/2011	Deliberativa - apreciação de matérias	01:10:00
12/05/2011	Deliberativa - apreciação de matérias	00:41:00
05/05/2011	Deliberativa - apreciação de matérias	02:23:00
14/04/2011	Deliberativa - apreciação de matérias	01:06:00
07/04/2011	Deliberativa - apreciação de matérias	01:07:00
14/12/2010	Deliberativa - apreciação de matérias	01:15:00
30/11/2010	Audiência pública - analisar e debater os mecanismos de regulação e controle de agrotóxicos no país	01:32:00
24/09/2009	Audiência pública - discutir o controle de resíduos e contaminantes em produtos de origem vegetal e o emprego de defensivos agrícolas na Agricultura Brasileira	02:09:00
11/08/2009	Audiência pública - discutir sobre os processos de registro de agroquímicos	02:02:00
19/09/2007	1ª parte - audiência pública - discutir a recuperação da lavoura cacaueteira e os recentes programas anunciados pelo Governo Federal para o setor 2ª parte - deliberativa - apreciação de matérias	02:29:00
08/11/2005	Audiência pública - verificar a conjuntura atual dos Registros de Defensivos Genéricos observando, por conseguinte, a possibilidade de concentração de oferta de produtos no mercado e aumento de preços dos insumos agrícolas	02:30:00
Comissão de Assuntos Sociais		
Data	Assunto tratado	Duração
04/07/2018	Audiência pública - exposição do Diretor-Presidente da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA	01:31:00
25/04/2018	Deliberativa - apreciação de matérias	00:57:00
18/06/2013	Audiência pública - Debater o Consumo Seguro: Novo Determinante da Saúde	02:00:00
14/09/2011	1ª parte - deliberativa - Apreciação de Matérias 2ª parte - audiência pública - apreciação do Senado Federal a indicação do Senhor DIRCEU BRÁS APARECIDO BARBANO para ser reconduzido ao cargo de Diretor da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA	03:29:00
25/05/2010	1ª parte - deliberativa - apreciação de matéria 2ª parte - audiência pública - apreciação do Senado Federal a indicação do Senhor JOSÉ AGENOR ÁLVARES DA SILVA para ser reconduzido ao cargo de Diretor da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA	05:25:00
15/07/2009	Audiência pública - apresentar o Relatório Anual de Atividades da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA	02:31:00
19/12/2007	Audiência pública - submete à apreciação do Senado Federal a indicação do Senhor DIRCEU RAPOSO DE MELLO para ser reconduzido ao cargo de Diretor da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA	01:15:00
19/09/2007	Audiência pública - submete ao Senado Federal a indicação do Sr. AGNELO SANTOS QUEIROZ FILHO para exercer o cargo de Diretor da Agência Nacional de Vigilância Sanitária	02:06:00
20/10/2004	Deliberativa - apreciação de matérias	00:33:00
15/09/2004	Deliberativa - apreciação de matérias	07:13:00
16/06/2004	Deliberativa - apreciação de matérias	01:19:00
04/12/2003	Audiência pública - discutir o tema Biossegurança: As Divergências de Opinião Quanto aos Produtos Transgênicos	03:37:00
03/12/2003	Audiência pública - discutir o Projeto de Lei da Câmara dos Deputados n. 2.401/03, que "Dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança e dá outras providências"	03:12:00
15/08/2001	Deliberativa - apreciação de matérias	01:27:00
08/08/2001	Deliberativa - apreciação de matérias	00:51:00
20/06/2001	Deliberativa - apreciação de matérias	01:35:00

26/04/2000	Deliberativa - apreciação de matérias	01:24:00
22/09/1999	Deliberativa - apreciação de matérias	01:21:00
10/06/1999	Audiência pública - a agricultura brasileira e a biotecnologia	03:41:00
19/05/1999	Audiência pública	03:16:00
Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle		
Data	Assunto tratado	Duração
12/08/2015	Audiência pública - instruir o Projeto de Lei da Câmara n. 34, de 2015, que propõe a extinção da obrigatoriedade da aposição do selo identificador da origem transgênica de bens de consumo em seus rótulos frontais (cont.)	02:09:00
11/08/2015	Audiência pública - instruir o Projeto de Lei da Câmara n. 34, de 2015, que propõe a extinção da obrigatoriedade da aposição do selo identificador da origem transgênica de bens de consumo em seus rótulos frontais	02:56:00
15/10/2013	Deliberativa - apreciação de matérias	01:43:00
13/07/2011	1ª parte - deliberativa - apreciação de matérias 2ª parte - audiência pública - debater a reforma do Código Florestal (Lei n. 4.771, de 1965)	04:04:00
26/05/2011	Audiência pública - debater o tema "Economia verde: agropecuária", tendo por objetivo analisar experiências concretas e políticas públicas voltadas para o tema, de modo a contribuir para o planejamento e a realização da Rio+20	01:48:00
24/11/2009	Audiência pública - discutir o controle de resíduos e contaminantes em produtos de origem vegetal e o emprego de defensivos agrícolas na Agricultura Brasileira	02:09:00

Fonte: elaborado pelo autor

APÊNDICE C - Relação completa dos agentes identificados nas análises da pesquisa

Figura 27. Deputados Federais que se manifestaram nas Comissões Parlamentares

Deputado	Partido	Deputado	Partido	Deputado	Partido
Adelmo Carneiro Leão	PT	Heitor Schuch	PSB	Paulo Teixeira	PT
Adilton Sachetti	PRB	Ivan Valente	PSOL	Pedro Uczai	PT
Alceu Moreira	PMDB	Jandira Feghali	PCdoB	Pedro Wilson	PT
Alessandro Molon	PSB	Janete Capiberibe	PSB	Professor Victório Galli	PSL
Aliel Machado	PSB	Jesus Rodrigues	PT	Professora Marcivânia	PCdoB
Amauri Teixeira	PT	João Daniel	PT	Raquel Muniz	PSD
Assis do Couto	PDT	João Grandão	PT	Ricardo Tripoli	PSDB
Átila Lira	PSB	Jorge Solla	PT	Rogério Peninha Mendonça	PMDB
Augusto Carvalho	SD	Junji Abe	PMDB	Rosane Ferreira	PV
Bohn Gass	PT	Leandro Vilela	PMDB	Ságuas Moraes	PT
Carlos Gomes	PRB	Luis Carlos Heinze	PP	Saraiva Felipe	PMDB
Celia Rocha	PTB	Luiz Carlos Hauly	PSDB	Sarney Filho	PV
Celso Pansera	PT	Luiz Nishimori	PMDB	Sergio Souza	PMDB
Cesar Halum	PRB	Mandetta	DEM	Silas Brasileiro	PMDB
Cezar Silvestri	PPS	Marcon	PT	Solange Almeida	PMDB
Chico Alencar	PSOL	Marcos Montes	PSD	Stefano Aguiar	PSC
Covatti Filho	PP	Mauro Pereira	PMDB	Subtenente Gonzaga	PDT
Domingos Sávio	PSDB	Nazareno Fonteles	PT	Tereza Cristina	DEM
Edmilson Rodrigues	PSOL	Nilson Leitão	PSDB	Valdir Colatto	PMDB
Evair Vieira de Melo	PP	Nilto Tatto	PT	Waldemir Moka	PMDB
Evandro Roman	PSD	Onyx Lorenzoni	DEM	Zé Silva	SD
Fernando Ferro	PT	Padre João	PT	Zeca do PT	PT
Francisco Gonçalves	PTB	Patrus Ananias	PT	Zenaide Maia	PHS
Giovani Cherini	PR	Paulo Cesar Quartiero	DEM		

Fonte: elaborado pelo autor

Figura 28. Senadores que se manifestaram nas Comissões Parlamentares

Senador	Partido	Senador	Partido	Senador	Partido
Acir Gurgacz	PDT	Flávio Arns	PT	Leomar Quintanilha	PMDB
Ana Amélia Lemos	PP	Gerson Camata	PMDB	Marina Silva	PT
Ana Rita	PT	Gilberto Goellner	DEM	Ney Suassuna	PMDB
Antonio Carlos Valadares	PSB	Hélio Costa	PMDB	Osmar Dias	PSDB
Augusto Botelho	PT	Ideli Salvatti	PT	Ronaldo Caiado	DEM
Blairo Maggi	PR	Inácio Arruda	PCdoB	Sérgio Guerra	PSDB
Casildo Maldaner	PMDB	Ivo Cassol	PP	Sérgio Souza	PMDB
Cidinho Santos	PR	Jayme Campos	DEM	Valter Pereira	PMDB
Cyro Miranda	PSDB	Jonas Pinheiro	DEM	Waldemir Moka	PMDB
Dário Berger	PMDB	José Medeiros	PSD	Walter Pinheiro	PT
Delcídio do Amaral	PT	Kátia Abreu	DEM	Wellington Fagundes	PR
Donizeti Nogueira	PT	Lasier Martins	PSD		

Fonte: elaborado pelo autor

Figura 29. Parlamentares que só se manifestaram no Plenário sobre os agrotóxicos

Deputado	Partido	Deputado	Partido	Senador	Partido
Almir Sá	PPB	Givaldo Carimbão	PHS	Alfredo Nascimento	PR
Adão Pettro	PT	Glauber Braga	PSOL	Álvaro Dias	PSDB
Adrian	PMDB	Gonzaga Patriota	PSB	Carlos Bezerra	PMDB
Airton Dipp	PDT	Goulart	PSD	Cícero Lucena	PSDB
Alfredo Sirkis	PV	João Alfredo	PT / PSOL	Eduardo Amorim	PSC
Ana Arraes	PSB	Jucelino Filho	PRP	Eduardo Lopes	PRB
Angela Albino	PCdoB	Junji Abe	PSD	Eduardo Siqueira Campos	PSDB
Angelim	PT	Kátia Abreu	PFL	Espiridião Amin	PPB
Ann Pontes	PMDB	Leonardo Mattos	PV	Fátima Cleide	PT
Arnaldo Jardim	PPS	Leonardo Montenegro	PT	Fernando Collor	PTC
Assis de Couto	PDT	Luci Choinacki	PT	Givago Tenório	PP
Assis Miguel do Couto	PT	Luiz Sérgio	PT	Gleici Hoffmann	PT
Beto Albuquerque	PSB	Marcelo Serafim	PSB	Hélio José	PROS
Carlos Bezerra	PMDB	Marcondes Gadelha	PFL	Heráclito Fortes	DEM
Carlos Souza	PSD / PP	Mauricio Trindade	PR	Humberto Costa	PT
Chiquinho Feitosa	PSDB	Moreira Mendes	PPS	João Capiberibe	PSB
Claudio Diaz	PSDB	Moroni Torgan	DEM	Jorge Viana	PT
Confucio Moura	PMDB	Nelson Marquezelli	PTB	Leonel Pavan	PSDB
Darcisio Perondi	PMDB	Nelson Padovani	PSC	Lídice da Mata	PSB
Dilceu Sperafico	PPB	Nelson Proença	PPS	Lúcio Alcântara	PSDB
Dr. Rosinha	PT	Neucimar Fraga	PL	Mauro Miranda	PMDB
Duarte Nogueira	PSDB	Nilson Mourão	PT	Mozarildo Cavalcanti	PPS
Edinho Bez	PMDB	Pauderney Avelino	DEM	Osmar Dias	PDT
Edio Lopes	MDB	Paulo Pimenta	PT	Paulo Paim	PT
Edmar Arruda	PSC	Pepe Vargas	PT	Regina Souza	PT
Edson Duarte	PV	Regis Cavalcante	PPS	Romero Jucá	PMDB
Eduardo Valverde	PT	Roberto Britto	PP	Ruben Figueiró	PSDB
Eliene Lima	PP	Ronaldo Caiado	PFL	Serys Shhessarenko	PT
Eliziane Gama	PPS	Rubens Bueno	PPS	Tião Viana	PT
Erica Kokay	PT	Selma Schons	PT	Valdir Raupp	PMDB
Fábio Sousa	PSDB	Severino Ninho	PSB		
Fernando Coruja	PPS / PDT	Silvio Costa	PTB		
Francisco Turra	PP	Valmir Assunção	PT		
Gilberto Nascimento	PSC	Zé Geraldo	PT		

Fonte: elaborado pelo autor

Figura 30. Organizações e agentes da sociedade civil nas audiências públicas analisadas

Organização / Filiação	Tipo de organização	Agente	Cargo ocupado à época
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)	Organização pública federal	A. Benato	Gerente
		A. M. Vekic	Gerente
		B. G. A. Rios	Gerente
		C. A. de Almeida	Gerente
		D. B. Barbano	Presidente
		D. R. de Mello	Diretor
		G. C. Araújo	Gerente
		H. R. Farza	Representante
		I. Bucaresky	Presidente
		J. B. da Silva Jr.	Presidente
		J. A. A. da Silva	Diretor
		L. R. da Silva	Gerente
		L. C. Meirelles	Gerente
		R. A. Velloso	Gerente
R. G. Botelho	Gerente		
AGROPEC Consultoria	Empresa privada	R. Sugayama	Diretor
Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável	Entidade da sociedade civil	A. P. Bortoletto	Representante
Articulação Nacional de Agroecologia	Associação científica	I. Cardoso	Representante
		J. F. M. Cabral	Representante
		M. Calazans	Representante
		M. F. S. Porto	Representante
Assessoria e Serviços de Projeto em Agricultura Alternativa	Empresa privada	D. Hathaway	Representante
Associação Arrozeira de Uruguaiana	Associação empresarial / de produtores	R. R. F. Chigino	Representante
Associação Brasileira da Batata (ABBA)	Associação empresarial / de produtores	M. B. de Carvalho	Presidente
Associação Brasileira das Empresas de Controle Biológico (ABCBIO)	Associação empresarial / de produtores	A. Gitz	Vice-presidente
Associação de Agricultura Orgânica	Associação empresarial / de produtores	A. Kamiyama	Representante
Associação Brasileira da Indústria Química (Abiquim)	Associação empresarial / de produtores	F. Figueiredo	Presidente
Associação Brasileira de Agroecologia (ABA)	Associação científica	I. Cardoso	Representante
		R. Dias	Representante
		V. Freitas	Representante
Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (Asbraer)	Associação empresarial / de produtores	J. Z. de Brito	Presidente
Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO)	Associação científica	A. C. A. Teixeira	Pesquisadora
		K. Friedrish	Representante
Associação Brasileira dos Defensivos Genéricos (Aenda)	Associação empresarial / de produtores	T. T. de Oliveira	Diretor

Associação Brasileira dos Produtores de Algodão (Abrapa)	Associação empresarial / de produtores	S. de Marco	Representante
Associação Brasileira dos Produtores de Milho (ABRAMILHO)	Associação empresarial / de produtores	A. Paulinelli	Presidente
Associação Brasileira dos Produtores de Sementes de Soja (ABRASS)	Associação empresarial / de produtores	A. Almeida	Consultor
Associação de Cafés Orgânicos e Sustentáveis do Brasil (ACOB)	Associação empresarial / de produtores	C. F. Moreira	Representante
Associação dos Exportadores de Mel (Abemel)	Associação empresarial / de produtores	F. Soriani	Representante
Associação dos Produtores de Soja do Brasil (APROSOJA Brasil)	Associação empresarial / de produtores	F. Rosa	Diretor
		L. Braúna	Representante
		R. L. Minaré	Assessor
Associação Nacional de Defesa Vegetal (ANDEF)	Associação empresarial / de produtores	C. W. Simon	Presidente
		E. Daher	Diretor
		G. L. Guimarães	Gerente
		J. O. Machado	Diretor
Câmara Setorial de Insumos Agrícolas	Conselho / órgão governamental	M. V. Zuben	Diretor
		C. W. Simon	Presidente
Campanha Permanente contra os Agrotóxicos e pela Vida	Entidade da sociedade civil	C. Bueno	Representante
		C. Folgado	Coordenador
		F. S. Miranda	Representante
		F. Paula	Representante
		F. D. Chiavon	Representante
		L. Melgarejo	Representante
		L. C. Meirelles	Representante
		M. Silva	Representante
		S. Carvalho	Representante
V. E. S. de Almeida	Representante		
Central Única dos Trabalhadores (CUT)	Sindicato trabalhista	M. Margarida	Secretário
Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Urbana (CNAPO)	Conselho / órgão governamental	R. Neuwald	Secretário
Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio)	Conselho / órgão governamental	E. D. Velini	Presidente
		L. A. B. de Castro	Presidente
Companhia Nacional de Abastecimento (Conab)	Organização pública federal	S. Porto	Diretor
Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA)	Associação empresarial / de produtores	A. Maróstica	Representante
		C. R. Sperotto	Presidente / Vice
		F. S. Meireles	Presidente
		G. Pernambucano	Representante
		J. B. U. dos Santos	Representante
		J. E. B. Costa	Assessor
R. Minaré	Consultor		

		R. J. de Brito	Representante
		T. Lyra	Consultor
		T. Prado	Representante
Confederação Brasileira de Apicultura (CBA)	Associação empresarial / de produtores	A. Carlos	Representante
		L. Jurgeatis	Representante
Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG)	Sindicato trabalhista	D. L. Sieb	Representante
		E. A. Borges	Secretário
		F. M. de Lucena	Representante
		J. W. Gonçalves	Secretário
		L. Oliveira	Assessor
		P. O. Poleze	Assessor
		W. Clementino	Vice-presidente
	Z. P. Xavier	Representante	
Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE)	Conselho / órgão governamental	P. S. Cabral	Coordenador
Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (CONFEA)	Conselho de classe	P. C. Ferro	Representante
		C. P. Calheiros	Assessor
Conselho Federal de Medicina	Conselho de classe	R. N. M. Rocha	Representante
Conselho Nacional de Saúde (CNS)	Conselho / órgão governamental	P. Johns	Representante
Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)	Conselho / órgão governamental	D. Frozi	Representante
		E. Vigna	Representante
		L. Prates	Representante
		M. Leão	Representante
Cooperativa de Agricultura Familiar	Entidade da sociedade civil	F. A. Trindade	Representante
Coordenadoria de Câmaras Especializadas de Agronomia (CCEAGRO)	Conselho / órgão governamental	J. S. Reis	Coordenador
Defensoria Pública da União (DPU)	Organização pública federal	T. A. Garcia	Defensor Público
Departamento de Polícia Federal (DPF)		F. Perazzoni	Delegado
Ekip Naturama	Empresa privada	L. Moura	Diretor
Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do DF	Órgão estadual	R. Carneiro	Presidente
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA)	Organização pública federal	D. L. Gazzoni	Pesquisador
		J. R. R. Peres	Diretor
		M. A. B. Morandi	Pesquisador
		P. R. Galerani	Assessor
		R. M. Sanhueza	Pesquisador
EMBRAPA Hortaliças	Organização pública federal	W. Nascimento	Chefe-Geral
EMBRAPA Meio Ambiente	Organização pública federal	M. A. B. Morandi	Chefe-Geral
EMBRAPA Soja	Organização pública federal	F. Adegas	Pesquisador

Empresa Mato-Grossense de Pesquisa e Extensão Rural	Órgão estadual	A. J. Paquer	Representante
Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz	Organização pública federal	A. T. Tambellini	Professor
Fazenda Malunga	Empresa privada	J. Valle	Representante
Federação dos Engenheiros Agrônomos do Estado do Paraná	Conselho de classe	L. A. C. Lucchesi	Presidente
Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Pernambuco	Sindicato trabalhista	E. J. de Souza	Coordenador
Fórum Brasileiro de Soberania, Segurança Alimentar e Nutricional	Entidade da sociedade civil	M. E. Pacheco	Representante
Fórum Nacional de Combate aos Impactos dos Agrotóxicos	Entidade da sociedade civil	P. L. da Silva	Coordenador
Fórum Nacional dos Executores de Sanidade Agropecuária (FONESA)	Entidade da sociedade civil	A. Riesemberg	Representante
		I. Kroetz	Representante
Fórum Paulista de Combate aos Impactos dos Agrotóxicos e Transgênicos	Entidade da sociedade civil	A. M. M. de Lima	Coordenador
		H. Penteado	Representante
		M. Novaes	Representante
Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)	Organização pública federal	F. F. Carneiro	Diretor
		G. Franco Netto	Pesquisador
		K. Friedrich	Pesquisador
		L. C. Meirelles	Pesquisador
		S. Koiffmann	Pesquisador
Greenpeace	ONG	M. Lacôrte	Representante
Humans Rights Watch	ONG	M. L. Canineu	Representante
Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC)	Entidade da sociedade civil	M. Lisboa	Representante
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)	Organização pública federal	A. A. Maximiano	Coordenador
		A. M. Martinele	Representante
		K. Godoy	Coordenador
		M. R. R. de Freitas	Representante
		R. M. Rebelo	Coordenador
		R. P. Oliveira	Coordenador
		R. A. Vasconcelos	Representante
		S. Klosovski	Diretor
Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)	Organização pública federal	W. Steenbock	Analista
Instituto Nacional do Câncer (INCA)	Organização pública federal	M. S. C. Mello	Pesquisador
		U. Otero	Gerente
Instituto Biorregional do Cerrado	Entidade da sociedade civil	T. Enlazador	Representante
Instituto Brasileiro de Frutas	Entidade da sociedade civil	L. Borges Jr.	Presidente
Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural	Órgão estadual	M. S. Bischof	Outro

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)	Organização pública federal	J. C. S. Carvalho	Pesquisador
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)	Organização pública federal	L. E. P. Rangel	Representante
		A. A. Nascimento	Coordenador
		A. E. da Silva	Diretor
		C. R. Venâncio	Coordenador
		G. E. Ramos	Diretor
		H. Rocha	Representante
		J. S. de Britto	Coordenador
		L. D. Feijó	Coordenador
		L. Pacheco	Coordenador
		L. C. de Oliveira	Secretário
		M. V. S. Coelho	Diretor
		O. Silva	Secretário
		R. R. de Vasconcellos	Representante
		T. Saminêz	Coordenador
V. Lira	Coordenador		
Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC)	Organização pública federal	B. C. Duarte	Coordenador
		M. O. B. Prates	Diretor
Ministério da Saúde (MS)	Organização pública federal	C. A. Vaz	Coordenador
		D. Cobucci	Diretor
		D. Buosi	Diretor
		G. Franco Netto	Diretor
		J. M. H. Machado	Coordenador
		R. M. P. Veiga	Coordenador
T. A. Cavendish	Coordenador		
Ministério das Relações Exteriores (MRE)	Organização pública federal	M. S. Marton	Secretário
Ministério de Minas e Energia (MME)	Organização pública federal	C. N. da Costa Jr	Secretário
Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)	Organização pública federal	C. Trovatto	Secretário
Ministério do Meio Ambiente (MMA)	Organização pública federal	B. Dias	Representante
		L. C. Balcewicz	Assessor
		P. G. Cabral	Diretor
		R. O. Nodari	Gerente
		S. S. Oliveira	Representante
Ministério Público Federal (MPF)	Organização pública federal	A. H. C. Lopes	Procurador
		F. G. Bastos	Procurador
		R. S. Rocha	Procurador
Movimento dos Pequenos Agricultores	Movimento social	G. Almeida	Representante
		V. I. da Silva	Representante

Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)	Movimento social	C. Bueno	Coordenador
		F. D. Chiavon	Representante
		K. Mafort	Representante
Movimento Indígena	Movimento social	I. Guarani	Representante
		L. A. da Silva	Representante
Mutirão Agroflorestal	ONG	F. M. Peneireiro	Representante
Organização das Cooperativas Brasileiras	Entidade da sociedade civil	V. Colatto	Diretor
Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO)	Organização internacional	G. Chianca	Representante
		V. Bianchini	Representante
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)	Universidade	M. V. Lisboa	Professor
		P. Kageyama	Professor
Procuradoria Geral da República (PGR)	Organização pública federal	M. J. Gisi	Procurador
Rede Brasileira de Agendas 21 Locais	Entidade da sociedade civil	M. Cruz	Representante
Rede Cerrado	ONG	A. C. M. da Silva	Representante
Rede Pouso Alto Agroecologia	Entidade da sociedade civil	C. Salgado	Representante
Secretaria de Saúde do DF	Órgão estadual	J. S. Moreira	Representante
Secretaria Estadual de Meio Ambiente de São Paulo	Órgão estadual	A. Kamiyama	Representante
Sindicato das Indústrias de Fumo	Associação empresarial / de produtores	I. Schünke	Presidente
Sindicato dos Trabalhadores de Pesquisa Agropecuária	Sindicato trabalhista	L. Soares	Diretor
Sindicato Nacional das Empresas de Aviação Agrícola (SINDAG)	Associação empresarial / de produtores	N. A. Paim	Presidente
Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Defesa Vegetal (SINDIVEG)	Associação empresarial / de produtores	A. Zen	Presidente
		J. R. Da Ros	Diretor
		L. C. F. Lima	Representante
		R. F. de Sant'anna Jr	Representante
		S. T. Fagnani	Presidente
Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC)	Associação científica	S. Barbosa	Representante
SOS Mais Cerrado	ONG	B. Mello	Representante
Terra de Direitos	Entidade da sociedade civil	L. Packer	Advogado
Tribunal de Contas da União (TCU)	Organização pública federal	M. A. Trindade	Diretor
União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES)	Entidade da sociedade civil	G. Silva	Representante
Universidade de Brasília (UnB)	Universidade	E. D. Caldas	Professor
		F. F. Carneiro	Professor
Universidade de São Paulo (USP)	Universidade	G. Sparovek	Representante
Universidade Estadual Paulista (UNESP)	Universidade	G. Papa	Professor
		E. Velini	Professor

Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)	Universidade	F. G. Reyes	Professor
		W. Belik	Professor
Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS)	Universidade	A. I. Andrioli	Professor
Universidade Federal do Cariri	Universidade	A. C. P. Aguiar	Professor
Universidade Federal do Goiás (UFG)	Universidade	A. J. Centeno	Professor
Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT)	Universidade	W. Pignati	Professor
Universidade Federal do Paraná (UFPR)	Universidade	V. M. Pelaez	Professor
Universidade Federal Fluminense (UFF)	Universidade	L. R. Guerra	Coordenador
Via Campesina	Movimento social	B. L. Borges	Representante
		Leonardo Melgarejo	Representante
Votorantim Ventures	Empresa privada	F. C. Reinach	Diretor
World Wide Fund for Nature (WWF Brasil)	ONG	A. Vinícius	Representante
		K. Soares	Representante
		F. Izolan	Agricultor / Produtor rural
		R. Araújo	Agrônomo
		V. Almeida	Professor

Fonte: elaborado pelo autor