

CRENÇAS, IDEIAS E DISCURSO: as coalizões de defesa no escopo da política brasileira de agrotóxicos

RAONI MAURICIO DA FONSECA LEMOS DUARTE
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)

DIEGO MOTA VIEIRA
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)

Agradecimento à órgão de fomento:

Agradecimento à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES pelo apoio financeiro que foi de grande importância para a realização deste estudo.

CRENÇAS, IDEIAS E DISCURSO: as coalizões de defesa no escopo da política brasileira de agrotóxicos

Introdução

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; MACEDO et al., 2016)

Dentro dessa perspectiva, os agentes não operacionalizam suas ações de forma isolada. Pelo contrário, 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).

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 diversos organizados em coalizões de defesa, as ideias e soluções defendidas por estas são transmitidas através do discurso dos agentes, refletindo o próprio sistema de crenças da coalizão da qual fazem parte. Nesse sentido, 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). O discurso adquire importância fundamental para que as coalizões 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 as ideias e direcionar as ações de seus membros.

Problema de Pesquisa e Objetivo

O presente artigo analisa a política brasileira de agrotóxicos brasileira, entrelaçando os preceitos do ACFe do Neoinstitucionalismo Discursivo e reconhecendo ser possível, a partir da identificação das ideias manifestadas pelo discurso dos agentes, compreender a estruturação do sistema de crenças que unem as coalizões de defesa existentes dentro do subsistema. Objetivou-se, assim, em mapear e caracterizar a atuação das coalizões de defesa estabelecidas a partir de suas crenças, ideias e valores compartilhados no escopo da política e compreender como as coalizões atuaram no Congresso Nacional visando atingir seus objetivos. Para tanto, adotou-se como método da pesquisa o estudo de caso, analisando a política brasileira de agrotóxicos após sua institucionalização pela Lei n. 7.802/89, conhecida popularmente como Lei dos Agrotóxicos, com foco no período compreendido entre 1999 e 2018 (20 anos).

Dada a complexidade e a polarização dos debates envolvendo agrotóxicos, este caso revelou-se pertinente, pois 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. Essa dinâmica complexa de relações possibilitou o surgimento de coalizões de defesa com interesses bastante divergentes entre si.

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 agentes atuaram no transcorrer dos 20 anos analisados. Partindo-se da relação estabelecida por Schmidt (2008, 2010) para relacionar o nível das ideias com o sistema hierárquico de crenças do ACF, foi possível, a partir da identificação das ideias manifestadas pelos agentes, compreender como as coalizões de defesa se constituíram e se organizaram em um subsistema e a estruturação do sistema de crenças que unem as coalizões de defesa existentes dentro do subsistema.

Fundamentação Teórica

A seguir, busca-se fazer uma breve apresentação sobre os conceitos teóricos que embasam esta pesquisa a fim de contextualizar o leitor. O Modelo de Coalizações de Advocacia (ACF) introduz o conceito de coalizões de defesa e vem sendo utilizado nos campos da ciência política e da gestão pública para analisar cenários complexos e que envolvam a participação de um conjunto diversificado de agentes, com interesses distintos (e muitas vezes antagônicos) entre si. Aliado a este Modelo, recorreu-se também à abordagem do Neoinstitucionalismo Discursivo, que se introduziu ao final dos anos 2000 e se propõe a ser uma corrente, no campo das teorias neoinstitucionais, que, baseada no conceito das ideias emanadas pelo discurso, se apresenta como uma alternativa às correntes clássicas, capaz de explorar as zonas de interseção entre elas e de dialogar com outras abordagens teóricas.

As coalizões de defesa a partir do Modelo de Coalizações 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).

Seu foco reside nas crenças, ideias e valores dos atores envolvidos, os quais se organizam em coalizões de defesa que compartilham esses mesmos interesses (SABATIER; WEIBLE, 2007). 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; SABATIER; MCQUEEN, 2009).

Os subsistemas políticos são as unidades básicas de análise e se organizam a partir de um escopo mais amplo de ambiente político. São delimitados por parâmetros relativamente estáveis 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; SABATIER; MCQUEEN, 2009). Dentro da perspectiva de atuação dos participantes, considera que estes, para terem sucesso na execução de políticas que reflitam seu sistema de crenças e frear o avanço de adversários, buscam aliados para estabelecerem estruturas cooperativas de atuação – as coalizões de defesa. (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 e, por consequência, os rumos dos governos a fim de ver seus interesses atendidos pela agenda pública (WEIBLE; INGOLD, 2018). Contudo, nem todos os atores que fazem parte do subsistema vão necessariamente pertencer a uma das coalizões, pois, 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). 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. 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.

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). Por sua vez, a partir da segunda metade dos anos 2000, surgida no âmbito da Ciência Política e assentado na compreensão das ideias e do discurso como elementos cruciais na análise do comportamento institucional e humano, o Neoinstitucionalismo Discursivo apresentou-se como uma alternativa que permitia explorar a zona de interseção entre as três versões originais (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).

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 (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. Assim, 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 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. 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. 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).

Os discursos podem contribuir tanto para o sucesso quanto para o fracasso das ideias. 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 influencia a forma de manifestação do discurso. As instituições são compreendidas aqui como estruturas e construções internas dos agentes que as influenciam. 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).

Ao se compreender o discurso emanado, torna-se possível não apenas entender como as instituições funcionam e se comportam no transcorrer do tempo, mas também vislumbrar meios de forma a operacionalizá-las para 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).

Metodologia

Com uma abordagem qualitativa de pesquisa e de natureza descritiva, para o desenvolvimento deste trabalho, empregou-se o método de estudo de caso, com suporte de pesquisa documental e de consulta a bibliografia já existente sobre caso analisado. 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 premissa do ACF que pressupõem um período mínimo de 10 anos para as análises do fenômeno estudado.

Adotou-se, como critério, focar nas comissões parlamentares permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal 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.

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 comissão especial do Projeto de Lei (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 (PNARA). Partindo-se de um conjunto inicial de mais de 2000 notas taquigráficas, foram selecionadas 198 das quais 133 revelaram-se úteis para os propósitos da pesquisa e para a coleta de dados, totalizando mais de 350 horas de audiências analisadas.

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. Utilizou-se, também, o software NVIVO 11 para complementar e validar as análises, sendo particularmente útil 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.

Conforme avançava-se na categorização dos trechos das falas analisados e na compreensão do conteúdo exposto pelos agentes através do seu discurso, foi possível compreender como as diferentes ideias e propostas 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. 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).

Estudo de caso - A política brasileira de agrotóxicos

Ao longo das últimas décadas, 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). 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 permitiram ao Brasil aumentar a sua produtividade por hectare e se firmar como um grande produtor de alimentos (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).

Desde os anos 1970, o Brasil esteve entre os seis maiores mercados consumidores de agrotóxicos do mundo (PELAEZ; TERRA; SILVA, 2010). Atualmente, o país apresenta, em média, o uso de 8,33 quilos de agrotóxicos por hectareⁱ (kg/ha), valor que varia bastante entre os diferentes estados da federação (BOMBARDI, 2017). 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).

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%. Dentre os fatores apontados como motivadores dessa elevação, 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 et al., 2015).

Até os anos 1980, não existia, no Brasil, uma legislação específica que regulamentasse, a nível federal, a questão dos agrotóxicos. Criada em 1989, a Lei dos Agrotóxicos insere-se em um contexto maior de preocupação com o meio ambiente que marcou as décadas de 1970 e 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 – um com interesses mais voltado para a economia e para a expansão agrícola, com posicionamento mais favorável ao uso de compostos químicos no campo, e outro com posturas bastante críticas ao emprego em larga escala desses produtos, preocupados com os efeitos causados à saúde humana e ao custo ambiental e social acarretado para o país.

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 (ALMEIDA et al., 2017; FRANCO; PELAEZ, 2016; PELAEZ; RODRIGUES; DAL RI, 2015).

A atual política brasileira de agrotóxicos instituída com a Lei n. 7.802/89, embora originalmente tenha representado aspectos vanguardistas ao 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, representados respectivamente pelo Ministério da Agricultura (MAPA), pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA) e pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), sofreu algumas modificações no transcorrer das últimas décadas voltadas para atender principalmente os interesses dos setores produtivos.

A Lei dos Agrotóxicos estabeleceu originalmente 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). 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; SILVA; ARAÚJO, 2013). Assim, configurou-se a relação tripartite em vigor, representando um avanço importante em termos de avaliação dos impactos dos agrotóxicos (FRANCO, 2014).

Contudo, ao longo dos últimos anos, algumas mudanças foram introduzidas na legislação visando conferir maior agilidade no processo de liberação de registros. 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.

A principal arena onde essas posições se materializaram 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.

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” (KINGDON, 2003), 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.

Esses movimentos impulsionaram a aprovação do PL n. 6.299/02 que, 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.

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, entende-se como pertinente a proposta de pesquisa aqui lançada para 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.

Análise dos Resultados

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, percebeu-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.

A Coalizão Agroprodutivista engloba principalmente as associações empresariais e de produtores e cuja atuação dentro do Congresso Nacional foi conduzida através de um grupo diversificado de parlamentares – muitos deles ligados à chamada bancada ruralista do agronegócio. 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, como se pode desprender da análise dos trechos de 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).

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.

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”.

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 ou que representam os interesses da agricultura orgânica e da produção de insumos biológicos. Por fim, fazem parte desse conjunto de atores ligados à Administração Pública que agregam principalmente legitimidade e respaldo técnico, científico e jurídico à coalizão. Dentro do Congresso Nacional, essa coalizão contou com o engajamento de parlamentares que 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.

Palavras como “alimento”, “saúde”, “meio”, “ambiente” e “produção” estão entre as mais utilizadas nos discursos dessa coalizão. 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, conforme pode ser verificado nos trechos a seguir:

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).

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).

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:

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).

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. 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 visto em trecho a seguir:

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. 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, embora contribuíssem com informações relevantes, não procuraram desempenhar uma função mais assertiva em relação aos rumos da política. A participação de alguns acadêmicos e cientistas agregou 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. Incluiu-se nessa categoria, também, alguns parlamentares cuja participação foi pouco ativa durante o período analisado e que não demonstraram um posicionamento claro quanto à questão dos agrotóxicos.

A partir da análise do discurso dos agentes, foi possível identificar o conjunto de ideias manifestadas e defendidas pelos membros das coalizões e como estas influenciaram – em maior ou menor grau – na composição do sistema de crenças das coalizões. O quadro 1 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.

Quadro 1. Principais ideias defendidas pelas coalizões

Coalizão Agroprodutivista	
<i>Philosophical ideas que se relacionam às deep core beliefs</i>	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>	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>	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>	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>	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 que se relacionam às secondary beliefs</i>	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 Tecocrata	
<i>Philosophical ideas que se relacionam às deep core beliefs</i>	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 que se relacionam às policy core beliefs</i>	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 que se relacionam às secondary beliefs</i>	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.

Fonte: elaborado pelo autor

Por meio do software NVIVO 11, pode-se 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 Tecocrata, conforme indicado no Quadro 2 e na Figura 1, o que indica uma tendência de maior sincronização entre os setores produtivos e o governo em relação aos rumos da política.

Quadro 2. 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 Tecocrata	Coalizão Agroprodutivista	0,905446
Coalizão Agroprodutivista	Atores que não fazem parte de nenhuma coalizão	0,901834
Coalizão Tecocrata	Atores que não fazem parte de nenhuma coalizão	0,896616
Coalizão Tecocrata	Coalizão Agroecologista	0,892886
Coalizão Agroprodutivista	Coalizão Agroecologista	0,880723

Fonte: elaborado pelo autor por meio do software NVIVO 11

Figura 1. Análise de cluster de palavras entre os grupos por meio do NVIVO



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. 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.

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 fim, 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.

Conclusão e contribuições da pesquisa

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.

Tendo que conciliar e lidar com esses diferentes interesses, 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. Todavia, em especial a partir dos anos 2000, 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.

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 ANVISA, 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. De forma mais intensa, percebe-se que a presente década 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 que toda pesquisa está em constante evolução, os resultados obtidos são reflexos da forma como o desenho metodológico foi traçado e dos dados coletados. Para pesquisas futuras, 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. 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. 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.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, V. et al. Uso de sementes geneticamente modificadas e agrotóxicos no Brasil: cultivando perigos. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 22, n. 10, p. 3333–3340, 2017.
- ANDRADE, M. M. T. DE; DINIZ, E. H. Articulação política na avaliação da inclusão financeira promovida pelo Banco Central do Brasil. **Organizações & Sociedade**, v. 23, n. 76, p. 150–171, 2016.
- BITTENCOURT, B. DE L.; RONCONI, L. F. DE A. Social innovation and development policies: the case of Land Exchange (Bolsa de Terras). **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 5, p. 795–817, 2016.
- BOMBARDI, L. M. **Geografia de uso de agrotóxicos no Brasil e conexões com a União Europeia**. São Paulo: FFLH - USP, 2017.
- CARNEIRO, F. F. et al. **Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde**. Rio de Janeiro & São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV) & Expressão Popular, 2015.
- DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. Introduction. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. (Eds.). **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 1–38.
- FRANCO, C. DA R. **A formulação da Política de Agrotóxicos no Brasil**. [s.l.] Universidade Federal do Paraná - UFPR, 2014.
- FRANCO, C. DA R.; PELAEZ, V. A (Des) Construção Da Agenda Política De Controle Dos Agrotóxicos No Brasil. **Ambiente & sociedade**, v. XIX, n. 3, p. 215–232, 2016.
- HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. Political Science and the Three New Institutionalisms. **Political Studies**, v. 44, p. 936–957, 1996.
- HOPE, M.; RAUDLA, R. Discursive Institutionalism and Policy Stasis in Simple and Compound Polities: The Cases of Estonian Fiscal Policy and United States Climate Change Policy. **Policy Studies**, v. 33, n. 5, p. 399–418, 2012.
- JACKS, N. et al. 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**, v. 4, n. 7, p. 46–54, 2016.
- KINGDON, J. W. **Agenda, Alternatives, and Public Policy**. 2. ed. New York: Harper Collins, 2003.
- 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. . 1989.
- MACEDO, A. DOS S. et al. O papel dos atores na formulação e implementação de políticas públicas: dinâmicas, conflitos e interesses no Programa Mais Médicos. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. spe, p. 593–618, 2016.
- MAGALHÃES, I.; MARTINS, A. R.; RESENDE, V. DE M. **Análise de discurso crítica: um método de pesquisa qualitativa**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2017.

NEVES, E. M. S. C. Institutions and Environmental Governance in Brazil: the Local Governments' Perspective. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 20, n. 3, p. 492–516, 2016.

PELAEZ, V.; RODRIGUES, L.; DAL RI, F. A (des) coordenação de políticas para a indústria de agrotóxicos no Brasil. **Revista Brasileira de Inovação**, v. 14, n. n. esp., p. 153–178, 2015.

PELAEZ, V.; SILVA, L. R. DA; ARAÚJO, E. B. Regulation of pesticides: A comparative analysis. **Science and Public Policy**, v. 40, n. 5, p. 644–656, 2013.

PELAEZ, V.; TERRA, F. H. B.; SILVA, L. R. DA. A regulamentação dos agrotóxicos no Brasil: entre o poder de mercado e a defesa da saúde e do meio ambiente. **Revista de Economia**, v. 36, n. 1, p. 27–48, 2010.

PIGNATI, W. A. et al. Distribuição espacial do uso de agrotóxicos no Brasil: uma ferramenta para a Vigilância em Saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 22, n. 10, p. 3281–3293, 2017.

RAITIO, K. Discursive institutionalist approach to conflict management analysis - The case of old-growth forest conflicts on state-owned land in Finland. **Forest Policy and Economics**, v. 33, p. 97–103, 2013.

SABATIER, P. A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy oriented learning therein. **Policy Sciences**, v. 21, n. 129–68, p. 129–168, 1988.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. **Policy change and learning. An advocacy coalition approach**. Boulder: Westview Press, 1993.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and clarifications. In: SABATIER, P. A. (Ed.). . **Theories of the policy process**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 189–220.

SCHMIDT, V. A. Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. **Annual Review of Political Science**, v. 11, n. 1, p. 303–326, 2008.

SCHMIDT, V. A. Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'. **European Political Science Review**, v. 2, n. 01, p. 1–25, 2010.

SCHMIDT, V. A. Speaking of change: Why discourse is key to the dynamics of policy transformation. **Critical Policy Studies**, v. 5, n. 2, p. 106–126, 2011.

VEIGA, M. M. Agrotóxicos : eficiência econômica e injustiça socioambiental. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, n. 1, p. 145–152, 2007.

VIEIRA, D. M.; GOMES, R. C. Mudança Institucional Gradual e Transformativa: a Influência de Coalizões de Advocacia e Grupos de Interesses em Políticas Públicas. **Organizações & Sociedade**, v. 71, p. 679–694, 2014.

WEIBLE, C. M. et al. A quarter century of the advocacy coalition framework: An introduction to the special issue. **Policy Studies Journal**, v. 39, n. 3, p. 349–360, 2011.

WEIBLE, C. M.; INGOLD, K. Why advocacy coalitions matter and practical insights about them. **Policy and politics**, v. 46, n. 2, 2018.

WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A. Coalitions, Science and Belief Change: Adversarial and Collaborative Subsystems. **Policy Studies Journal**, v. 37, n. 2, p. 195–212, 2009.

WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A.; MCQUEEN, K. Themes and Variations_ Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. **The Policy Studies Journal**, v. 37, n. 1, p. 121–140, 2009.

ⁱ 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, ambas as unidades foram utilizadas neste trabalho, de acordo com os dados sinalizados na bibliografia referenciada.