



SESSÃO TEMÁTICA Nº 06 - PROCESSOS DE MUDANÇAS NAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL

VENENO OU DESENVOLVIMENTO? UMA ANÁLISE SOBRE AS DISPUTAS POLÍTICAS E IDEOLÓGICAS EM TORNO DA PL 6.299/02

Cinthya Lorrany Câmara Ferreira /UFRN
Louyse Rodrigues da Silva/UFRN
Tayse Cristina Silva Dos Santos/UFRN

Resumo:

O processo de formulação e implementação de políticas públicas perpassa por uma série de fatores que constituem e influenciam essas políticas. Esses fatores englobam desde as demandas sociais, quase sempre influenciadas por interesses de grupos específicos; pelas necessidades de expansão dos mercados; pelo ativismo político, que ocorre quando um determinado político e/ou grupo político compra uma disputa ideológica de algum grupo social e/ou econômico etc. Tal dinâmica de construção requer o uso de novas perspectivas de análise de políticas públicas, a análise do processo de elaboração e da forma como os múltiplos fatores que englobam tal etapa à influenciaram, ditando seus rumos. Dentro desse contexto, buscamos entender, quais os diferentes tipos de modelos de análise pensados teórico-metodologicamente para compreender o processo que envolve a construção da PL 6.299/2002 em tramitação no Congresso Nacional e que dispõe sobre a flexibilização do uso de insumos agrícolas e pesticidas na produção brasileira de alimentos, à luz dos vários modelos de análise de políticas públicas, seus atores, as disputas que existiam e ainda existem em torno dela, e os fatores influenciadores que podem contribuir e/ou ditar caminhos à depender da conjuntura. Esse trabalho, é um exercício de aplicação desses modelos, onde após a aplicação de múltiplos modelos analíticos para analisar a PL 6.299/2002, pretende-se encontrar o modelo considerado o mais adequado, conforme a possibilidade de responder ao maior número de questionamentos a respeito dos fatores influenciadores que englobam a formulação de uma política pública.

Palavras-chave: modelos de análise; desenvolvimento; políticas públicas rural; agrotóxicos; disputas políticas;

INTRODUÇÃO

No ano de 2002 foi instaurada uma comissão especial destinada a articular o parecer do Projeto de Lei Nº 6.299, do Senado Federal, que se dispõe a ‘modernizar’ os arts 3º e 9º da Lei Nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que dita sobre a utilização de agrotóxicos no Brasil. O PL tem a intenção de suavizar as regras sobre a utilização, controle, registro e fiscalização de agrotóxicos para facilitar o uso dos atuais, bem como o registro de novos produtos.

Algumas das principais mudanças sugeridas pela PL são: Alteração da terminologia - hoje chamados de agrotóxicos, com a aprovação do projeto de lei nº 6299 passarão a ser chamados de “defensivos agrícolas” ou “fitossanitários”. Atualmente, para retirar a obrigatoriedade do uso de receituário para a compra dos agrotóxicos, é necessário que um engenheiro agrônomo, vendo a necessidade de compra do produto receite o mesmo, informe a quantidade necessária, de quanto em quanto tempo deve ser usado e sua periculosidade. Com a aprovação da PL essa receita não será mais obrigatória, facilitando assim a compra do produto; Na publicidade é necessário que qualquer propaganda ou embalagem tenha uma advertência informando sobre os riscos à vida humana, animal ou vegetal. Se aprovada a PL, a publicidade em cima desses produtos passa a ser regida pela lei 9294, que dita a retirada da obrigatoriedade de advertências sobre os perigos dos agrotóxicos.

A proposta de modificação se baseia na premissa de que é imprescindível mudar a legislação para que a agricultura seja modernizada no país. Seus defensores argumentam que a lei é desatualizada e que mudanças na legislação podem ajudar o setor, que se caracteriza por ser um dos grandes motores da economia nacional. A proposição do PL 6.299/2002 surgiu a partir do então senador Blairo Maggi, que veio em 2018 a se tornar ministro da agricultura. Posteriormente, no ano de 2018, teve como relator Luiz Nishimori, membro da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA). Esses nomes são importantes de serem mencionados devido a sua relação próxima com o mercado, já que tanto Maggi, quanto Nishimori têm histórico no Agronegócio.

Ambos adentraram à vida pública em defesa da pauta institucionalmente, no entanto, suas intenções têm sido questionadas por órgãos institucionais. ONGS como o Human Rights Watch, Greenpeace e membros da sociedade civil, utilizam de arenas decisórias alternativas como as ruas e redes sociais para disseminar seus argumentos contra a aprovação do PL e vem se mobilizando a muitos anos com o intuito de divulgar informações, agregando também a participação de diversas personalidades da tv e internet, que buscam dar visibilidade à pauta.

Esses grupos opositores vem se articulado em defesa da saúde pública, argumentando que a flexibilização das leis podem vir a causar doenças nos consumidores e tem mobilizado

redes sociais e outras mídias para alertar sobre o uso indiscriminado e até da omissão de informações, que a mudança no projeto de lei pode vir a causar, argumentando que os agrotóxicos são prejudiciais à saúde e que devem ser regulamentados com cautela, já que alguns dos agrotóxicos possuem produtos cancerígenos e que causam modificação genética. Sendo importante mencionar o fato de que à época, a comissão que analisava a PL foi questionada pela minoria na câmara por ignorar estudos científicos contrários ao uso de pesticidas e alertas de entidades internacionais (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

Deve-se considerar que esses grupos de pressão buscam defender seus interesses, que para alguns são econômicos e para outros tratam da saúde pública. De um lado da arena vemos o interesse de ruralistas como Luiz Nishimori (PL-PR), que por anos comercializa agrotóxicos no Brasil (RELATOR..., 2018) e também Maggi, que de acordo com a reportagem do Estado de Minas (FAMÍLIA..., 2014), desenvolveu um verdadeiro império na agricultura durante seus anos na política, mas logo após ser acusado de corrupção ativa, desistiu da vida pública. Do outro, podemos observar o esforço de atores preocupados com a transparência e divulgação de informações referentes a agrotóxicos e a manutenção da saúde pública, como por exemplo, órgãos como a ANVISA e IBAMA, que apesar de governamentais se posicionaram contra as mudanças (CAMPOS, 2018). Esses grupos de interesse são, muitas vezes, responsáveis pela modificação de ementas, pressionando os políticos a mudarem estratégias.

Para que se possa analisar essa política, o grupo se baseou nas leituras sobre modelos de análise de políticas públicas, considerando quatro tipologias. A primeira se caracteriza por ser racional, o que significa dizer que este modelo está orientado por uma influência apolítica, partindo somente de pressupostos científicos para a proposição de políticas públicas, tornando o processo de produção de política pública baseado nas ciências exatas e com um forte caráter quantitativo. A segunda é de natureza pluralista, baseada numa teoria favorável ao alargamento da participação política e descentralização do poder, ou seja, afirma que o poder não está limitado a um grupo político, mas todos têm o poder de influenciar de acordo com seus interesses e os espaços que ocupam.

O terceiro modelo analítico é o modelo neoinstitucional que se baseia na teoria de que as instituições têm o poder de influenciar determinados comportamentos dos atores políticos e que as ações do Estado buscam reproduzir o controle institucional sobre a sociedade, de modo a reforçar a sua autoridade e poder político sobre o ambiente decisório. E o quarto modelo é o dos Múltiplos Fluxos, que de acordo com John Kingdon, existem três fluxos, considerando os problemas, no qual os mesmos devem ser vistos e serem considerados problemas públicos pelos atores, das políticas pública, onde são consideradas alternativas e sua viabilidade, que considera

possíveis soluções e também influência persuasiva de atores; e por último, da política, que considera o apoio político e público para escolha do problema que vai adentrar a agenda e também 3 elementos: o humor nacional, as campanhas de grupos ou movimentos (mobilização) e/ou mudança de governo ou administrativa.

Nesse contexto, surgem os chamados Empreendedores políticos, que certos da existência de uma janela política, são aqueles que se posicionam e articulam para que uma determinada temática seja escolhida pelos agentes públicos, visando obter um retorno financeiro. Esse trabalho, é um exercício de aplicação desses modelos, onde após a aplicação de múltiplos modelos analíticos para analisar a PL 6.299/2002, pretende-se encontrar o modelo considerado o mais adequado, conforme a possibilidade de responder ao maior número de questionamentos a respeito dos fatores influenciadores que englobam a formulação de uma política pública.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia deste artigo se baseia numa pesquisa qualitativa, de caráter descritivo e exploratório. As técnicas utilizadas nessa pesquisa foram pesquisas hemerográficas realizadas em portais de jornais e revistas nacionais, revisão de literatura sobre os modelos de análise de políticas públicas e também pesquisas bibliográficas em documentos sobre as etapas de construção do projeto de lei.

Coleta de Dados

Este artigo foi construído em etapas, nas quais cada modelo de análise estudado foi aplicado ao projeto de lei 6299/2002 através de questionários pré elaborados por Gomes (2021) baseado nas literaturas sobre o assunto. A ordem seguida de aplicação para testagem teórica foi:

I) Modelo de Análise Racional

Buscou-se compreender o processo de tomada de decisões na área de políticas públicas, questionando sobre a escolha final, o objetivo a ser alcançado, identificar os indivíduos na tomada de decisão, as alternativas (propostas) existentes, as preferências e o ordenamento das preferências para fins de simplificação e os cálculos (maximizadores) de cada alternativa (prós e contra), de modo que a escolha final seria aquela que maximiza os objetivos e payoffs das alternativas.

II) Teoria pluralista

Nesse modelo buscou-se identificar os grupos e os interesses, como esses grupos se organizaram para defendê-los em espaços do âmbito público, a relevância social do assunto da

política pública, a existência ou não de conflito ou divergências sobre a política, as disputas, os grupos que estavam no debate e o que eles defendiam. Buscando delinear como foi o debate público, identificar os grupos que dominaram, os apoios que receberam e a posição da opinião pública, de modo que definisse qual o grupo venceu, ou seja, conseguiu convencer ou agregar mais apoiadores.

III) Neoinstitucionalismo

Considerando que esse modelo se baseia na ideia de que o Estado não se submete aos interesses da sociedade e dos grupos de interesse às suas ações. Buscou-se identificar a(s) arena(s) decisória(s), os atores que têm acesso a essas arenas, a configuração institucional dessa arena, quem tem poder de agenda, as regras do processo decisório, quem tem maioria, o perfil desse grupo, se foram feitas alterações, quem poderia se constituir como um grupo de veto e se alguma regra foi mobilizada para se opor.

IV) Modelo dos Múltiplos Fluxos

A aplicação desse modelo foi baseada na compreensão sobre a formação da agenda pública e como o problema foi construído (imagens e interpretações), procurando verificar desde quando isso aconteceu. Além disso, compreender as alternativas existentes para a resolução do problema, de modo que fosse possível identificar os grupos e o que cada um defendia e como se deu a definição de alternativas. Bem como esclarecer qual era o humor nacional, os grupos mobilizados, se houve mudança de governo ou administrativa que explique o processo e identificar os líderes visíveis que apoiavam a proposta. Assim, foi possível perceber se ocorreu a abertura de uma janela de oportunidade que unificasse os 3 fluxos e em que momento ela teria ocorrido, a possibilidade de identificar uma comunidade epistêmica ao redor da política, se houve formação de coalizões de apoio e esclarecer quem eram os empreendedores políticos.

V) Coalizões de Defesa

A análise das políticas públicas a partir da observação das coalizões de defesa e dos subsistemas onde emergem, se dá pela capacidade de aferir o grau de impacto que essas organizações e a promoção de suas crenças/ideologias têm nas políticas públicas. Nesse sentido, foram identificadas as coalizões de defesa e os membros dessas coalizões, as crenças profundas desses grupos, as crenças de políticas públicas e a possibilidade de identificar alterações que representam as crenças secundárias.

VI) Modelo de Equilíbrio Pontuado.

O modelo do equilíbrio pontuado surge por meio da análise de períodos conturbados na política, considerando principalmente a atuação das elites na produção de políticas públicas. Logo, inicialmente a política analisada foi classificada entre política de “equilíbrio” ou de “pontuação”, identificou-se as imagens apresentadas sobre a política e as suas emoções discursivas, os interesses incrustados e aqueles que estavam sendo questionados. Bem como, os atores do subsistema dessa política e a existência de mobilização de atores para manter ou mudar a visão da questão pautada. Analisou-se a configuração institucional, de maneira que fosse possível perceber se facilitou ou impediu a mudança.

Análise dos dados

As respostas foram analisadas considerando as particularidades e princípios dos modelos escolhidos. Desse modo, com as informações coletadas sobre o PL 6299/2002 no Portal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como em reportagens veiculadas em portais de notícias da imprensa nacional. Foi possível determinar quais dos modelos melhor se aplicam a política.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Ao analisarmos a PL 6.299/2002, que dispõe sobre a flexibilização do uso de insumos agrícolas e pesticidas na produção brasileira de alimentos, à luz dos vários modelos de análise de políticas públicas, podemos concordar que alguns desses modelos, embora tragam contribuições generosas para o entendimento da política, de seus atores, e das disputas que existiam e ainda existem em torno dela, não conseguem produzir uma análise verdadeiramente completa da questão.

O modelo racional e sua limitação a uma perspectiva de racionalidade matemática, contribui para entendermos o uso dos argumentos ‘técnicos’ entre apoiadores e grupos contrários à política. Entre os que apoiam, é natural a apresentação de uma argumentação embasada em números de produção, números de exportações, números que contribuem para a geração de emprego e renda, números que somam de forma significativa no todo da economia nacional e que precisam ser incentivados e ampliados.

Do lado dos contrários à PL, a apresentação de números é mais escassa. Embora as argumentações apresentem convicções bastante factíveis, elas ainda carecem de um melhor respaldo científico que possa traduzir esses argumentos em números e porcentagens. Um bom

exemplo, está num caso da imunologista do Instituto Butantã, que revelou em sua pesquisa que não há “níveis seguros de ingestão para agrotóxicos”, sem, é claro, apresentar dados de quais níveis foram testados em termos “numéricos”. Dessa forma, a análise a partir do modelo racional, beneficiaria apenas aos apoiadores do projeto, deixando de observar inúmeros outros fatores importantes que contribuíram nas disputas.

O modelo pluralista é um modelo bastante equilibrado para poder se utilizar na análise dessa política. Mas embora consiga apresentar uma análise de forma mais ampla, contempla mais elementos entre os grupos de interesse e suas estratégias. O modelo também apresenta limitações de análise ao não dar respostas para algumas questões importantes no caso do PL 6.299/2002. Um bom exemplo, está na perspectiva do modelo pluralista de que as políticas públicas são um reflexo das escolhas e interesses sociais. Se isso for verdade, porque o grupo contrário ao PL, que conseguiu promover uma maior mobilização política, e teve maior poder de convencimento da opinião pública, não conseguiu impedir os “avanços” na direção da aprovação do PL? Sem a resposta para essa questão, cujo modelo pluralista é incapaz de nos oferecer, não podemos chegar ao grande “X” da questão nessa disputa.

O modelo Neoinstitucional também nos apresenta boas contribuições, embora o papel das instituições aqui parece não ser algo determinante para o caso. Existem documentos, normativas, leis e limites estabelecidos legalmente e assegurados pelas regras institucionais que deveriam, em todo caso, ser um fator limitador para o uso de pesticidas e insumos agrícolas de forma tão leviana como é do interesse dos grupos à favor da PL. Contudo, seja através de ações dos grupos contrários, ou mesmo das estratégias políticas adotadas pelos grupos à favor, as instituições do Estado pouco ou nada fizeram a respeito dessa questão, não sendo consideradas como um ator de forte influência no caso. Dessa forma, é pouco provável que o modelo tenha a contribuir com uma análise mais aprofundada a respeito desta política pública.

O Modelo das Coalizões de Defesa parece ser interessante ao contribuir com a perspectiva ideológica para a análise da política. É fato que os dois grupos, a favor e contra a política, são bem articulados, e possuem uma série de crenças e ideologias que nortearam suas atuações em vários momentos em que a disputa política em torno desta PL se intensificou de forma mais notável. No entanto, embora o confronto político tenha se iniciado nos subsistemas onde essas coalizões se formam, ela acabou extrapolando os limites desses subsistemas, e alcançando as arenas nos macrossistemas, ganhando grande visibilidade na mídia e na sociedade, assim como buscando impactar diretamente os pilares estruturais da própria política para o agronegócio e nos modelos de desenvolvimento econômico proposto para o país. Sendo assim, além de escapar aos limites da análise do modelo, a orientação puramente ideológica,

embora esteja no centro da questão, não pode se configurar como o “único” fator determinante, uma vez que existem outras nuances e interesses que não estão necessariamente no campo da crença, mas sim da obtenção de vantagens e benefícios econômicos.

O Equilíbrio Pontuado é um modelo que também traz uma importante contribuição para a análise da política, porque parte de uma perspectiva da análise a partir do reconhecimento de um monopólio sobre a política ou de um determinado grupo sobre um campo político. Esse monopólio, ao vermos o caso da PL 6.299/2002, parece existir na forma de um aparelhamento das instituições e dos meios políticos úteis, de forma que o grupo favorável a PL, consegue avançar com a pauta nas arenas decisórias, mesmo com a forte contra-influência dos grupos contrários. Esse modelo olha para um aspecto de ação de um desses grupos, e ajuda a desvendar um dos maiores desequilíbrios na análise dessa política, mas ainda assim, não explica como esse determinado grupo chegou a ter esse poder, tornando-se limitado quanto a isso.

Dessa forma, concordamos que o melhor modelo para analisar a política pública escolhida, é o modelo dos Múltiplos Fluxos. Nele, encontramos respostas para a grande maioria das questões que permeiam essa análise. E embora esse modelo também não consiga analisar de forma completa todo o emaranhado de situações, questões e disputas que se sucederam e ainda se sucedem, ele é o que melhor oferece uma explicação para o “todo”, de forma bem geral. Trabalhando na perspectiva da oportunidade política, defendida por Kingdon, é perceptível que o PL 6.299/2002, ficou inerte durante um bom período, voltando à pauta de discussão apenas a partir do contexto político surgido em 2016. Outro ponto de fluxo proposto na teoria e que também faz sentido na análise dessa política, é o da mudança de governo, que não só gerou a oportunidade política do retorno da pauta, como viabilizou seu avanço e as conquistas da mesma a partir dos grupos interessados e que, coincidentemente, faziam parte da composição do governo, tendo vários representantes e bancadas políticas dedicadas na câmara e no senado.

Esse cenário pode ter contribuído para gerar, aquilo que o modelo de Equilíbrio Pontuado entende por “monopólio político”. Embora não possa ser descartado o esforço dos grupos contrários a PL, seja pelas manifestações, seja pela articulação, seja pelo alcance do discurso na sociedade civil e pelo convencimento da maior parte da população, eles ainda assim não foram “felizes” na obtenção de seus objetivos, e a chamada “PL do Veneno”, continua a caminhar, seja por conquistas pontuais, obtidas através de flexibilizações de produtos específicos, ou pelo avanço da própria política em si nas arenas decisórias. Outra perspectiva desse modelo que também faz sentido ao ser usado como elemento analítico é o do “empreendedor político”, que completa a perspectiva ideológica dos grupos de interesse à favor da PL, mas que também acrescenta o fator importante do benefício/vantagem financeira.

CONCLUSÃO

Com isso, concluímos que os Múltiplos Fluxos, dentre todos os modelos aqui observados e aplicados, é o que melhor explica os rumos da PL 6.299/2002 na política brasileira. O polêmico PL 6.299/2002 ainda tem alguns passos a trilhar nas arenas decisórias brasileiras antes de ser, efetivamente, aprovada ou descartada. E desse modo, é bem possível que as forças políticas aqui analisadas ainda venham a se confrontar em um futuro próximo, apresentando novos elementos e dinâmicas relacionais que poderiam enriquecer ainda mais uma futura análise dessa política.

REFERÊNCIAS

FAMÍLIA do senador Blairo Maggi entra na lista de bilionários da Forbes: O senador, sua mãe, irmã e cunhado possuem uma fortuna estimada em R\$ 13,85 bilhões. **Estado de Minas**, [S. l.], p. 1-1, 11 abr. 2014. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2014/04/11/internas_economia,518053/familia-do-senador-blairo-maggi-entra-na-lista-de-bilionarios-da-forbes.shtml. Acesso em: 8 fev. 2021.

RELATOR do PL do Veneno, Luiz Nishimori vendeu agrotóxicos no Paraná: Deputado e a mulher Akemi controlam empresa Mariagro, que também comercializou sementes e fertilizantes na região de Maringá; projeto de lei flexibiliza acesso a pesticidas. **De olho nos ruralistas**, [S. l.], p. 1-1, 12 jul. 2018. Disponível em: <https://deolhonosruralistas.com.br/2018/07/12/relator-do-pl-do-veneno-luiz-nishimori-vendeu-agrotoxicos-no-parana/>. Acesso em: 8 fev. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Agência Câmara de Notícias. Comissão especial aprova parecer que muda legislação brasileira sobre agrotóxicos. [S. l.]: Ralph Machado, 28 jul. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/541040-comissao-especial-aprova-parecer-que-muda-legislacao-brasileira-sobre-agrotoxicos/>. Acesso em: 28 jul. 2021.

ENTENDA o que está em jogo na nova lei dos agrotóxicos: A votação do projeto de lei deve acontecer hoje (20) em Comissão Especial da Câmara dos Deputados. [S. l.]: KARINA CAMPOS, 20 jun. 2018. Disponível em: <https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Agricultura/noticia/2018/06/entenda-o-que-esta-em-jogo-na-nova-lei-dos-agrotoxicos.html>. Acesso em: 28 jul. 2021.

BOMBARDI, Larissa Mies. GEOGRAFIA DO USO DE AGROTÓXICOS NO BRASIL E CONEXÕES COM A UNIÃO EUROPEIA. São Paulo, 2017. Disponível em: <https://conexaoagua.mpf.mp.br/arquivos/agrotoxicos/05-larissa-bombardi-atlas%20a-grotoxico-2017.pdf>. Acesso em: 20 de março de 2021.

GOMES, Sandra. QUESTIONÁRIO PARA APLICAÇÃO DE MODELOS DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Disciplina Análise de Políticas Públicas, UFRN, RN. 2021.