

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

LUIZ CLAUDIO MARQUES CAMPOS

**BUROCRACIAS EM AÇÃO:
múltiplos atores, estratégias e conflitos na regulação federal de agrotóxicos**

**SÃO PAULO
2012**

LUIZ CLAUDIO MARQUES CAMPOS

BUROCRACIAS EM AÇÃO:

múltiplos atores, estratégias e conflitos na regulação federal de agrotóxicos

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas da Fundação Getulio Vargas, como requisito para obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo.

Campo de conhecimento: Administração Pública e Governo.

Orientadora: Professora Regina Silvia Pacheco.

**SÃO PAULO
2012**

Campos, Luiz Claudio Marques.

Burocracias em ação: múltiplos atores, estratégias e conflitos na regulação federal de agrotóxicos / Luiz Claudio Marques Campos. - 2012. 193 f.

Orientador: Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco.

Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Burocracia - Brasil. 2. Políticas públicas - Brasil. 3. Produtos químicos agrícolas. 4. Produtos químicos agrícolas - Regulamentação. I. Pacheco, Regina Silvia Viotto Monteiro. II. Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 35(81)

LUIZ CLAUDIO MARQUES CAMPOS

BUROCRACIAS EM AÇÃO:

múltiplos atores, estratégias e conflitos na regulação federal de agrotóxicos

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo.

Campo de conhecimento: Administração Pública e Governo.

Data de aprovação:

___/___/2012

Banca Examinadora:

Profª Regina Silvia Pacheco (Orientadora)
EAESP_FGV

Profª Maria Rita Loureiro
EAESP-FGV

Prof. Valeriano Mendes Ferreira Costa
UNICAMP

Prof. Mario Aquino Alves
EAESP-FGV

Prof. Marcos Vinícius Pó
UFABC

SÃO PAULO
2012

AGRADECIMENTOS

Agradeço a meus pais, que acima de tudo, valorizaram e priorizaram a educação de seus filhos.

Agradeço à EAESP-FGV e à CAPES a possibilidade de cursar este doutorado.

Agradeço à professora Regina Pacheco a orientação na construção da pesquisa.

Agradeço aos colegas de curso, em especial e carinhosamente, Patrícia Mendonça e Cristina Toth.

Agradeço aos professores da EAESP-FGV, em especial e carinhosamente, professora Ana Maria Malik e professor Mario Aquino Alves.

Agradeço à FUNDAP, na pessoa de Maria Cristina Galvão, as oportunidades de desenvolvimento profissional e acadêmico.

Agradeço ao Centro de Referência e Treinamento em DST-Aids da Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo, na pessoa de Caio Westin, a confirmação da vocação para trabalhar no serviço público.

Agradeço aos servidores dos órgãos pesquisados seu precioso tempo para compartilhar comigo fatos e visões.

Agradeço aos meus amigos, verdadeiros motivos de uma vida intensamente vivida, pelo apoio, acolhimento e extrema dedicação, com amor, Silvani Arruda, Rodrigo Lage Leite e Nara Vieira.

RESUMO

Esta tese busca analisar a atuação de burocracias na implementação de políticas públicas em um ambiente de múltiplos *principals*, *stakeholders* e agentes, por meio de um estudo de caso sobre a regulação federal de agrotóxicos, atribuída a três órgãos distintos – MAPA, ANVISA e IBAMA. O referencial teórico foi construído a partir das teorias de controle político da burocracia, teorias de fontes do poder burocrático e da literatura sobre implementação de políticas públicas.

O formato da legislação e o nível de complexidade da política dão aos órgãos atribuições exclusivas e inúmeros espaços de autonomia, ao mesmo tempo em que lhes obriga a decidir de forma consensuada. As burocracias adotam diversas estratégias para minimizar a assimetria de informação e o risco moral por parte do setor regulado. Os *principals* políticos se valem de diversos instrumentos para impor suas preferências, mas o fazem de forma superficial ou esporádica. A baixa efetividade desta influência é explicada mais pelas limitações dos *principals* do que pela resistência dos agentes. Poder Judiciário e Ministério Público podem ser importantes parceiros ou pontos de veto à ação regulatória dos órgãos. O estilo de liderança dos gestores e a visão sobre qual deve ser o papel da burocracia em uma política regulatória ajudam a explicar as diferenças observadas nos órgãos no tocante à busca de alianças e à ação estratégica perante os demais atores.

Palavras-chave: burocracia, regulação, agrotóxicos, controle político da burocracia, fontes do poder burocrático.

ABSTRACT

This research analyzes the role of bureaucracy in the implementation of public policies, given an environment of multiple principals, stakeholders and agents, through a case study on the federal regulation of pesticides, attributed to three different agencies. The theoretical framework was built based on theories of political control of bureaucracy, theories of sources of bureaucratic power and the literature on public policy implementation.

The way the legislation was built and the level of complexity of the policy give the agencies exclusive mandates and numerous spaces for autonomy, while requiring them to decide in a consensual way. Bureaucracies adopt several strategies to minimize the information asymmetry and moral hazard from the regulated sector. The political principals make use of several instruments to impose their preferences, but they do it superficially or sporadically. The low effectiveness of this influence is best explained by the principals' own limitations than by the resistance of the agents. Courts and Public Prosecution Service may be important partners or veto points to agencies' regulatory action. The managers' leadership style and the vision of what should be the role of bureaucracy in a regulatory policy help to explain the differences observed in agencies with regard to seeking alliances and strategic action towards the other actors.

Keywords: bureaucracy, regulation, pesticides, political control over bureaucracy, sources of bureaucratic power.

LISTA DE QUADROS

- Quadro 1 – Mecanismos de controle do Poder Legislativo sobre a burocracia - Estados Unidos.
- Quadro 2 – Mecanismos de controle dos Poderes Executivo e Judiciário sobre a burocracia - Estados Unidos.
- Quadro 3 – Entes federativos como mecanismos de controle sobre a burocracia - Estados Unidos.
- Quadro 4 – Combining Goals and Information.
- Quadro 5 – Fontes internas do poder burocrático.
- Quadro 6 – Fontes externas do poder burocrático.
- Quadro 7 – Controvérsia e complexidade em políticas públicas.
- Quadro 8 – Poder burocrático - fatores de contexto geral.
- Quadro 9 – Limites internos e externos ao exercício do poder burocrático.
- Quadro 10 – Resultados da reavaliação.
- Quadro 11 – Conflito de interesses na regulação federal de agrotóxicos.
- Quadro 12 – Convergência de interesses na regulação federal de agrotóxicos.

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1 – O ambiente de uma agência.
- Figura 2 – Sistemática de registro de agrotóxicos no Brasil.
- Figura 3 – Organograma MAPA.
- Figura 4 – Organograma ANVISA.
- Figura 5 – Organograma IBAMA.
- Figura 6 – ANVISA. Falhas mais comuns cometidas pelas empresas.
- Figuras 7 e 8 – ANVISA. Atendimento às Empresas.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AENDA: Associação das Empresas Nacionais de Defensivos Genéricos
ABIFINA: Associação Brasileira das Indústrias de Química Fina, Biotecnologia e suas Especialidades
ANVISA: Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ASPAR: Assessoria Parlamentar
BPL: Boas Práticas Laboratoriais
CA: Comissões de Agricultura – Congresso Nacional
CGCA: Coordenação Geral de Agrotóxicos e Afins
CGASQ: Coordenação Geral de Avaliação e Controle de Substâncias Químicas
CNA: Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
CONJUR: Consultoria Jurídica
DFIA: Departamento de Fiscalização de Insumos Agrícolas
DIQUA: Diretoria de Qualidade Ambiental
EMBRAPA: Empresa Brasileira de Agropecuária
EPA: United States Environment Protection Agency
FIOCRUZ: Fundação Oswaldo Cruz
GGTOX: Gerência Geral de Toxicologia
IBAMA: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
INC: Instrução Normativa Conjunta
MAPA: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MMA: Ministério do Meio Ambiente
MPOG: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MS: Ministério da Saúde
ONG: Organização não-governamental
PARA: Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos
PPA: Plano Pluri-anual
RDC: Resolução da Diretoria Colegiada (ANVISA)
SDA: Secretaria de Defesa Agropecuária
SIA: Sistema de Informações sobre Agrotóxicos
SINDAG: Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Defesa Agrícola
SLTI: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
TCU: Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

Introdução	09
Capítulo 1 - Revisão da Literatura	17
1.1 O debate na literatura norte-americana.	17
1.2 O debate nacional.	42
1.3 Os estudos sobre implementação de políticas públicas	50
Capítulo 2 - Definições Metodológicas	58
2.1 Problema teórico e pergunta de pesquisa	58
2.2 Objetivos geral e específicos	59
2.3 Desenho de pesquisa, objeto empírico, unidade de análise e coleta de dados	60
Capítulo 3 – Os Agrotóxicos enquanto <i>Policy Problem</i>	69
3.1 Os contornos da legislação	73
3.2 Caracterização dos órgãos envolvidos	83
3.2.1 Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA	83
3.2.2 Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA	85
3.2.3 Inst. Bras. do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA	88
Capítulo 4 – O ambiente interno e as relações intra-órgãos	91
4.1 Consolidação organizacional das áreas	91
4.2 Elementos de autonomia	93
4.3 Lidando com a própria assimetria de informação	99
4.4 O interesse e atuação do <i>principal</i> direto	110
4.5 Dificuldades enfrentadas	117
4.6 Pontos positivos ressaltados	119
4.7 A questão da ‘isenção’	120
4.8 A postura dos gerentes/líderes	122
4.9 Evolução nos elementos de coordenação	123
Capítulo 5 – O ambiente externo: as relações com <i>principals</i> e <i>stakeholders</i>	127
5.1 O setor regulado	127
5.2 A Presidência	133
5.3 O Congresso Nacional	138
5.4 O Poder Judiciário	153
5.5 O Ministério Público	160
5.6 Estratégias de atuação	163
5.7 A visão de si e dos outros agentes	169
Capítulo 6 – Análises	171
Referências Bibliográficas	186
Anexos	197

Introdução

It may be that “no man can serve two masters.” But we expect bureaucrats to serve many more. And we expect them to do it well. (Riley e Bropohy-Baermann, 2006, p. 18)

A presente pesquisa busca analisar a atuação da burocracia na implementação de políticas de uso e controle de agrotóxicos, as quais, na esfera federal, têm competências compartilhadas por três órgãos distintos: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA.

Nosso ponto de partida é a constatação da existência de um cenário institucional complexo no qual uma determinada agência ou órgão estatal tem sob sua responsabilidade a implementação de uma determinada política pública (ou parte dela) e, para tanto, participará de importantes processos decisórios e necessitará se relacionar com múltiplos *principals*, *stakeholders*, além de outras agências e órgãos atuantes neste mesmo campo.

Percebido este contexto, começamos a nos perguntar de que forma estas burocracias agirão a partir das atribuições a elas colocadas, ou seja, a responsabilidade pela implementação de determinada política pública, a partir do estabelecido em determinada legislação.

O cenário lhes coloca múltiplos *principals* aos quais estão subordinadas (Chefe do Executivo, Legislativo, Judiciário, instâncias superiores de Ministérios/Secretarias, Tribunal de Contas, etc.), com preferências e demandas próprias e mecanismos de incentivos e sanções visando seu controle.

Também lhes coloca *stakeholders* diversos (imprensa, grupos de interesse, organizações da sociedade civil, do setor privado, etc.), que mesmo não tendo relações de natureza agente-principal, buscarão apresentar demandas, exercer influência e pressão, pois são, em maior ou menor grau, afetados pelas decisões tomadas pela agência ou órgão estatal e se percebem parte ‘legítima’ daquele campo de políticas públicas.

Também irão se deparar com a necessidade de negociar com outras instâncias intra e

intergovernamentais, seja porque há uma responsabilidade compartilhada pela implementação, seja porque partes acessórias ou sequenciais da política dependem da ação de outras agências e órgãos.

Por fim, há um conjunto de regras e normas sobre a organização do Estado (Constituição, leis e decretos, normas sobre orçamento, pessoal, transferências de recursos, etc.) e da própria política pública (objetivos, estratégias de ação, mecanismos regulatórios, beneficiários, formas de financiamento, etc.) que circunscrevem este cenário, bem como as possibilidades de atuação por parte dos responsáveis por sua implementação.

De outro lado, os grupos de profissionais situados em um órgão do aparelho do Estado também possuem preferências, demandas e recursos próprios (os quais a literatura chama genericamente de ‘fontes de poder burocrático’ – por exemplo, Wood e Waterman, 1994; Beetham, 1987), sendo razoável pressupor que buscarão fazer valer tais preferências perante seus *principals* e *stakeholders*, que utilizarão os recursos de que dispõem (por exemplo, orçamento, autonomia e expertise técnica) e que desenvolverão estratégias para lidar com todos estes atores, dado o cenário institucional de regras e normas existente.

Está instalado, portanto, um jogo dinâmico entre pressões externas de *principals* e *stakeholders* e estratégias, valores e rotinas burocráticas internas. O agente irá avaliar quais os impactos na resposta a um dos *principals/stakeholders* e como esta resposta poderá refletir na sua relação com os demais atores e também quanto à sua missão e atuação. *Multiple principals require strategic choice on the part of the agents (...). Bureaucracies balance a wide variety of different forces and, therefore, respond to forces in a strategic manner based on the signals that they receive and their own judgment of the situation* (MEIER; BOHTE, 2006, p.4-23).

Não é novidade a afirmação de que as burocracias públicas têm papel de destaque nas sociedades contemporâneas. Inúmeros fatores contextualizam e explicam esta afirmação. De um lado, observa-se a expansão do Estado ao longo do século XX e a crescente importância que os bens e serviços por ele providos assumem nas sociedades. De outro, surgia o desafio de conciliar a expansão da estrutura burocrática deste Estado com o aumento das experiências democráticas em diversas partes do mundo, fato inédito e recente na história (PRZEWORSKI, 1994).

Max Weber apontava a inevitabilidade da expansão burocrática, fosse como um produto da modernidade ou como resposta às crescentes demandas colocadas ao Estado pela sociedade. Ao mesmo tempo em que reconhecia existir um caráter intrinsecamente autoritário e hierárquico na organização burocrática racional, buscava entender como sua expansão poderia se dar em um contexto das nascentes democracias de massa (COHN, 2003; OLIVIERI, 2011).

O cenário sob o qual Weber desenvolveu seus pensamentos sobre o Estado e a burocracia se tornou ainda mais complexo desde então.

Na passagem do século XX para o XXI há complexas redes de atores estatais e não-estatais atuando sobre um amplo conjunto de políticas públicas. O Estado forte e centralizado de outrora acaba por ‘partilhar’ pedaços de sua autoridade, seja pela divisão de poder dentro de federações, por mecanismos de co-produção de bens e serviços públicos com atores não-estatais, pela criação de instâncias participativas, ou de forma geral, pelo estabelecimento de relações mais ‘horizontais’ com mercado e sociedade, do que relações verticais baseadas em um princípio de hierarquia estrito (ver, por exemplo, CASTELLS, 1999, BRESSER PEREIRA et al, 1999; FREDERICKSON; SMITH, 2003; O’TOOLE JR., 2000).

Se por um lado se espera que a burocracia desenvolva da forma mais efetiva as políticas e os serviços públicos atribuídos como responsabilidade do Estado, por outro, há a preocupação de que os poderes e recursos a ela disponibilizados acabem fazendo com que se desvie desse objetivo, que passe a atender objetivos auto-interessados ou apenas de determinados grupos e/ou forje a legitimidade dos políticos eleitos para a definição de prioridades governamentais.

Dado que a burocracia não significa apenas o *conjunto dos funcionários públicos e processos administrativos*, mas também *um dos fundamentos do exercício do poder estatal e do governo democrático* (OLIVIERI, 2011, p. 1396), é importante estudar e compreender como é composta, como funciona e como se relaciona com os demais atores políticos e sociais.

A literatura internacional possui longa tradição de estudos sobre a burocracia, desde os primeiros trabalhos do início do século XX, sob a influência das teorias de administração científica, passando pelos estudos que mostravam disfuncionalidades do modelo burocrático (em especial os que tinham matriz na teoria das organizações), as teorias de captura, até se chegar à utilização das teorias de agência nos anos 1970 e 1980. O foco principal destes

estudos está na discussão da capacidade de controle e no padrão de responsividade da burocracia em relação aos políticos (WOOD; WATERMAN, 1994; FREDERICKSON; SMITH, 2003).

Em uma linha paralela, também podem ser citadas as chamadas teorias de *bureaucratic politics*, de burocracia representativa e as novas teorias de governança, que estão inseridas mais no campo da administração pública do que da ciência política propriamente. O foco das teorias de *bureaucratic politics* está na discussão do papel político da burocracia e sua compatibilidade com um sistema democrático e representativo de governo. Seu ponto de partida é a rejeição do paradigma de separação entre política e burocracia e o reconhecimento de que a burocracia não atua de forma ‘neutra, técnica e isolada’, mas que possui preferências próprias e atuação estratégica. (FREDERICKSON; SMITH, 2003; MEIER; O’TOOLE, 2005; MEIER; BOHTE, 2006).

Apesar de terem pontos de partida diferentes, ambas as literaturas irão mostrar como as burocracias se relacionam com seus *principals* e *stakeholders*, seu grau de ação estratégica e adaptação perante estes (por exemplo, SCHOLZ, 1986).

Na análise dos trabalhos produzidos por estas duas vertentes da literatura é possível perceber duas grandes problemáticas (não necessariamente excludentes): uma primeira voltada à atuação da burocracia na produção de bens e serviços públicos (focada na análise de sua *performance*, ou seja, quais os impactos da atuação da burocracia em determinada política? Quais fatores podem tornar sua atuação mais [ou menos] efetiva?); a segunda está mais direcionada à discussão da *accountability* democrática, com a preocupação em saber como compatibilizar a atuação da burocracia com os princípios de um sistema democrático de governo.

A depender da pergunta de pesquisa e do objeto empírico escolhido, as literaturas sobre burocracia poderão interagir com a literatura cujo ponto de partida é a análise da implementação de políticas públicas (por exemplo, EISNER; MEIER, 1990). Segundo O’Toole Jr. (2000) a pergunta de pesquisa básica neste campo é saber o que se passa entre o estabelecimento de uma política e os seus impactos no mundo real. O que acontece a partir do momento em que os atores lidam com um determinado ‘*policy problem*’? Quais as formas por meio das quais as ações de implementação se desenvolvem entre os atores envolvidos? Os

resultados atingidos são compatíveis com o estabelecido na fase inicial de elaboração da política?

Considerando o papel das burocracias públicas na produção de bens e serviços entregues à sociedade pelo Estado, a implementação de políticas públicas se mostra como um ‘momento’ adequado para analisar as problemáticas colocadas pela literatura, pois o desenvolvimento destas ações por certo contará minimamente com o envolvimento e atuação das mesmas.

No Brasil os estudos sobre burocracia não são tão extensos quanto nos Estados Unidos. Os principais trabalhos cobrem o período entre os anos 1930 (Governo Vargas) e 1980, final do regime militar. Isso porque foi no Governo Vargas que se iniciou o processo de construção de uma burocracia nos padrões weberianos. O regime militar, por sua vez, foi um período em que a arena político-decisória governamental esteve fortemente centrada no Poder Executivo (SCHNEIDER, 1994), o que tornava a burocracia um importante objeto de estudo, em especial na ciência política e na administração pública.

Assim como na literatura estrangeira, há diversos enfoques teóricos utilizados nos estudos sobre burocracia, desde estudos macro-históricos (FAORO, 1976) ou com um enfoque nas relações Estado-sociedade (DRAIBE, 1985; NUNES, 1997), passando pela área de administração e teoria das organizações (WAHRLICH, 1979; RAP, 1983), teoria política marxista (DRAIBE, 1985; CARDOSO, 1975), e estudos mais recentes envolvendo teorias de regulação (ABRÚCIO E PÓ, 2006; SATO, 2007; PÓ, 2009; RAMALHO, 2010), as ideias da Nova Gestão Pública (BRESSER PEREIRA; SPINK, 1998) e seu papel ao longo do ciclo de políticas públicas (por exemplo, RICH, 2010; LOTTA, 2010).

No Brasil o estudo da burocracia assume contornos específicos devido a inúmeros fatores, como a aguda crise de credibilidade da classe política (RUA; AGUIAR, 2006), o papel deficiente dos partidos políticos na formulação de propostas de políticas públicas (CAMPELLO DE SOUZA, 1976), o alijamento do poder legislativo como arena política decisória durante o regime militar (SCHNEIDER, 1994), a concentração de poderes no poder executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999), o processo incompleto de adoção de regras do modelo burocrático (PACHECO, 2010) e a extensa utilização da administração como recurso político na formação e sustentação das coalizões. Estes fatores, entre outros, acabam por tornar a burocracia pública um ator ainda mais relevante no sistema político-administrativo

brasileiro.

O período de redemocratização trouxe outros inúmeros temas para a agenda de estudos no campo da ciência política e da administração pública (ver, por exemplo, no campo da administração pública KEINERT; LAPORTA, 1992; KEINERT, 1994; SOUZA, 1998 E PACHECO, 2003), como descentralização, participação popular, movimentos sociais, instituições eleitorais, gestão de políticas públicas, entre outros.

Após certo hiato observado nos estudos sobre burocracia no Brasil (ABRUCIO; LOUREIRO, 1998; LOUREIRO; OLIVIERI; MARTES, 2010), o tema parece readquirir importância. Os novos estudos se voltam para analisar a atuação da burocracia, mas agora considerando um contexto democrático, um novo cenário institucional moldado pela Constituição de 1988 (por exemplo, no que diz respeito à repartição de competências entre os entes federados e as regras impostas à Administração Pública) e um diálogo com as idéias e propostas de reforma do Estado.

Nesse sentido, o presente estudo deseja se voltar para a análise da atuação das burocracias na implementação de políticas públicas, dado este novo cenário institucional. Considerando um conjunto de ações governamentais colocadas sob sua responsabilidade e um complexo cenário institucional composto de múltiplos *principals e stakeholders*, como atuarão objetivando implementar tais políticas públicas? De quais recursos institucionais e não institucionais dispõem e como os utilizam para fazer valer suas posições e para lidar com os recursos e demandas colocadas pelos *principals e stakeholders* atuantes neste mesmo campo de políticas públicas? Quais fatores explicam suas preferências/posições e sua forma de atuação? No caso de políticas públicas onde a competência é compartilhada, como se darão as relações entre as agências e órgãos governamentais envolvidos?

Para realizarmos esta análise, as políticas públicas de uso e controle de agrotóxicos foram escolhidas como objeto empírico, justamente por estarem inseridas em um cenário de múltiplos *principals, stakeholders* e órgãos/agências governamentais implementadores.

As características deste mercado, assim como as características, funções e efeitos destes produtos demandam regulação efetiva por parte do Estado. O Brasil é considerado atualmente o maior mercado consumidor de agrotóxicos, dada a extensão de sua atividade agrícola. Os

dados mais recentes apontam um mercado que movimenta cerca de oito bilhões de dólares ao ano e se caracteriza por forte concentração de um pequeno grupo de empresas multinacionais (PELAEZ, 2011). A principal norma que disciplina o tema, Lei 7.802 de 1989, estabelece a necessidade de avaliação e prerrogativas de fiscalização por três áreas do governo federal – agropecuária, saúde e meio ambiente – como condição para comercialização e uso, além de outras competências para estados e municípios.

Para os grupos privados, políticos e burocracias ligados ao agronegócio, os agrotóxicos são vistos a partir de uma visão de insumo indispensável ao modelo de produção agrícola predominante, devendo a regulação garantir oferta ampla e barata de produtos, bem como resposta rápida aos pleitos do setor regulado, como, por exemplo, no caso de registro de novos produtos com tecnologia superior ou de mudanças de formulação de produtos já autorizados. Esta oferta garantiria alimento abundante e barato para a população, além de potencializar as exportações brasileiras de *commodities* agrícolas.

De outro lado, grupos, políticos e burocracias ligados às áreas de saúde e meio ambiente percebem estes mesmos produtos a partir dos perigos existentes e impactos negativos causados, entendendo que a regulação precisa primeiramente garantir a proteção destes bens (meio ambiente e saúde humana), ainda que isso possa limitar e até prejudicar a atividade econômica agrícola.

Esta “arena” nos mostra, portanto, a probabilidade de diversos pontos de divergência e conflito entre os vários atores, cada qual com inúmeros recursos institucionais e não institucionais para buscar o atendimento de seus interesses.

Após esta introdução, a tese irá se desenvolver por meio dos seguintes capítulos: o primeiro capítulo trará a revisão das literaturas americana e brasileira como forma de apresentar as principais referências teóricas que nortearão o trabalho. O segundo capítulo apresentará a metodologia, no qual discutiremos o problema teórico e a pergunta de pesquisa, traçaremos os objetivos da tese e detalharemos os procedimentos metodológicos utilizados.

No terceiro capítulo, faremos uma breve descrição do campo das políticas públicas de uso e controle de agrotóxicos, com alguns dados sobre sua utilização no Brasil, as diretrizes estabelecidas pela legislação nacional, a repartição de competências entre os entes federados e

entre os órgãos federais e os principais atores que nele atuam. O quarto e quinto capítulos apresentarão os principais resultados da pesquisa, a partir do material coletado em campo, por meio de entrevistas e pesquisa documental. A análise do caso a partir da literatura escolhida e suas categorias analíticas vem em seguida, no sexto capítulo, e encerra o trabalho.

Capítulo 1 - Revisão da Literatura

Nossa revisão da literatura se divide em três tópicos: os primeiros dois buscam refletir algumas questões presentes no debate norte-americano e brasileiro sobre burocracia e sua relação com os políticos e demais atores. O terceiro elenca e discute as principais problemáticas no campo da implementação de políticas públicas. É com a combinação destas 'lentes de análise' que pretendemos construir nosso referencial teórico para, então, estudar o objeto empírico escolhido.

1.1 O debate na literatura norte-americana.

Os trabalhos de Wood e Waterman (1994), Frederickson e Smith (2003), Waterman, Rouse e Wright (2004) e Meier e Bohte (2006) nos dão um panorama sobre duas grandes vertentes nos estudos sobre a burocracia nos Estados Unidos¹.

De um lado, encontramos as teorias de controle político da burocracia, que se debruçam sobre a problemática de sua responsividade perante a lei, os políticos eleitos e as instituições democráticas. Os teóricos desta corrente buscam perceber se as burocracias são responsivas, em que grau e sob quais condições. Tais teorias parecem se basear fortemente em um princípio de separação de poderes e partem de uma distinção conceitual e empírica entre política e administração (FREDERICKSON; SMITH, 2003).

Baseadas no pressuposto de que as decisões e os atos da burocracia devem ser controlados pelos políticos eleitos, estas teorias discutirão a extensão de autonomia/discrecionalidade que lhes deveria ser dada, de forma a compatibilizar a necessidade de uma ação efetiva do Estado e a proteção contra abusos de poder (FREDERICKSON; SMITH, 2003).

A necessidade de controle político adviria de um fato: a delegação de poderes, e de dois grandes problemas que a emergência das burocracias meritocráticas trazem ao regime democrático: a discrecionalidade/autonomia, que 'tira' a decisão sobre as políticas de Estado da mão dos representantes eleitos e o risco de captura por interesses privados (OLIVIERI,

¹ As quais, evidentemente, estão inseridas em um conjunto mais amplo de teorias utilizadas nos campos da ciência política e da administração pública.

2001, p. 1411).

As teorias de agência podem ser inseridas neste conjunto, ao analisarem as relações entre políticos e burocratas com base em princípios da economia neoclássica e as entendendo como relações ‘contratuais’, onde os políticos (chamados de *principals*) tentarão fazer com que os burocratas (chamados de *agents*) cumpram suas determinações. O pressuposto básico é o de que os *agents* estão mais preocupados em maximizar seus próprios interesses e que possuem mais informações e recursos do que os *principals*. Dessa forma, tentarão resistir ao cumprimento das determinações dos políticos.

Percebe-se aqui a construção de um arcabouço teórico que busca discutir o relacionamento entre políticos e burocratas a partir da perspectiva de controle. A teoria busca então dizer em quais condições e por meio de quais estratégias e mecanismos esta relação pode se dar de forma menos assimétrica, permitindo, portanto, maior controle dos políticos sobre os burocratas (FREDERICKSON; SMITH, 2003)².

A partir dos anos 80, a utilização da teoria da agência trouxe novas ferramentas de análise da burocracia e suas pesquisas geram resultados diferentes dos trabalhos anteriores, ancorados principalmente nas teorias de captura.

A teoria pressupõe agente e *principal* como maximizadores racionais de suas utilidades e que ao longo do tempo seus interesses irão necessariamente divergir. Devido a esta divergência e pelo fato do agente possuir mais informação, o *principal* terá de monitorá-lo, aplicar sanções e recompensas, caso queira garantir que suas determinações sejam cumpridas. Ainda que não houvesse *goal conflict*, a teoria sugere que o agente tenderia a se esquivar (*to shirk*), produzindo resultados a um custo maior do que o necessário ou a um nível mais baixo. As medidas de controle e correção seriam possíveis, sobretudo, pelo fato de que os políticos eleitos possuem jurisdição para desenhar uma estrutura burocrática prevendo uma série de incentivos e sanções que facilitem esse controle (WATERMAN; MEIER, 2004, p. 21-22).

Goal conflict and information asymmetry are the two spark plugs that power the principal-agent theory. Because there is goal conflict between principals and agents, agents have the incentive to shirk (or engage in other non-

² Os autores também incluem neste conjunto as teorias de captura, que dominaram a cena dos estudos sobre burocracia nos Estados Unidos nos anos 50 e 60. Para uma visão mais detalhada da utilização da teoria da agência nos campos da economia, ciência política e sociologia, ver Kiser (1999).

sanctioned actions). The information asymmetry, in turn, gives bureaucrats the ability to be unresponsive. Even in a case of relatively similar goals, conflict may exist over the exact means to use with an agent's desire to obtain slack resources, providing the incentive to shirk (WATERMAN; MEIER, 2004, p. 22).

Agency theory posits a process of interaction between principals and agents that is dynamic, evolving through time. Bureaucracies have both the opportunity and incentive to manipulate politicians and processes for political gain. **The key question for agency theory is how politicians vested with contemporaneous legitimacy can overcome these uncertainties and the bureaucratic tendency to shirk.** (WOOD; WATERMAN, 1994, p. 24-25. Grifo nosso).

Enxergando os acontecimentos sociais a partir de uma perspectiva contratual e partindo do pressuposto de que os políticos têm incentivos e ferramentas para controlar a burocracia, estes estudos passam a mostrar como o exercício deste controle sobre a burocracia acontecia, assim como o grau e tipo de responsividade gerados:

Dados estes pressupostos, os sistemas político-administrativos oferecem diversos mecanismos institucionais que os políticos poderão utilizar para controle e condução da burocracia, como por exemplo, o poder do presidente de nomear e demitir os dirigentes das agências, de controlar seu orçamento, de alterar o *agency design*, entre outros. Congresso e Poder Judiciário também possuem mecanismos de monitoramento da burocracia, por exemplo, a aprovação de legislação, o controle sobre o orçamento, a emissão de medidas liminares e sentenças, a convocação de audiências e a condução de comissões nos campos de políticas públicas sobre o qual atuam as burocracias. A literatura buscará então, captar a efetividade destes mecanismos no controle da burocracia e compará-los.

O trabalho de Wood e Waterman (1994) faz exatamente esta análise e conclui que, ao contrário do que as pesquisas baseadas nas teorias de captura e o próprio senso comum imaginam, as instituições políticas usam os mecanismos de que dispõem (ainda que em graus e com resultados variados), que as burocracias são altamente responsivas e se adaptam aos mais distintos estímulos políticos. Ou seja, não havia evidências concretas para as percepções generalizadas de descontrole da burocracia.

Em extensa revisão da literatura, Meier e Bohte (2007) elencam as várias modalidades de controle à disposição das instituições políticas e buscam uma síntese sobre o grau de

efetividade de cada um deles no contexto norte-americano. Apesar de seguirem raciocínio semelhante ao de Wood e Waterman (1994) em relação à possibilidade de utilização de tais mecanismos e ao seu impacto sobre a ação das burocracias (que podem passar a planejar suas ações sempre levando em conta a provável utilização de algum mecanismo de controle), os autores também elencam suas limitações e tentativas mal sucedidas ³.

³ This chapter has presented a large volume of research that generally concludes that elected officials can control the bureaucracy if they desire to do so. Individual agencies vary in their ability to resist controls, and political institutions vary in their use of individual controls, but determined politicians can usually produce changes in bureaucratic outputs. The changes may take some time, and they may not be all the politicians want, but the changes are generally forthcoming (MEIER; BOHTE, 2007, p. 178)

Começemos pelos mecanismos do Poder Legislativo.

Ator político	Mecanismos	Efetividade	Limitações
Poder Legislativo	Legislação	Guia a ação da burocracia, limitando ou restringindo sua órbita de ação e descrevendo procedimentos.	Dificuldade em expressar objetivos programáticos claros ou criar leis mais detalhadas. Leis muito detalhadas pedem conhecimentos nem sempre disponíveis. Poder Legislativo se engaja em outras atividades.
	Recursos orçamentários e de pessoal	Aumento ou corte de orçamento como mecanismo de incentivos e sanções. Orçamento é votado anualmente. Políticas nacionais com maior visibilidade tendem a ser alteradas mais substancialmente. Possibilidade de edição de instruções específicas de uso do orçamento	Interferência do presidente e relações de competição. Gestão incremental do orçamento e descolada dos resultados produzidos pelas agências. Existência de recursos fora do orçamento autorizado. Agências possuem certa autonomia para reprogramar recursos. Pouco utilizado na prática.
	<i>Legislative Veto</i>	Pode reassegurar o controle em determinada política. Complementa e limita o mandato concedido inicialmente às agências.	Ação reativa e limitada. Seu uso pode significar admissão da perda de controle.
	<i>Oversight/ Investigation</i>	Monitora atividades e órgãos do Executivo. Congresso dispõe de pessoal técnico com expertise. Pode ser usado como punição/crítica. Agências podem desejar a supervisão em decisões mais complexas.	Argumentos muito técnicos podem frustrar. Nem todos os congressistas a entendem como função nata ou capaz de produzir visibilidade política. Risco de conflito com os eleitores que são clientela da agência. Atividade vista como periférica em relação à legislação e processo orçamentário. Excesso de audiências e pouco pessoal de apoio. Em geral são favoráveis às agências.
	Contato informal	Oferece conselhos e críticas à atuação da agência.	Utilizado em geral para tratar de questões particulares envolvendo eleitores.
If the sole function of Congress were to control the bureaucracy, Congress would not be credited with a good performance. Because Congress has directed its attention to major policymaking issues and presidential activities, bureaucracy receives relatively less scrutiny. (...) In general, Congress uses its control mechanisms less than it could because it lacks the necessary information and resources. In other cases Congress may not want to restrict the bureaucracy (MEIER; BOHTE, 2007, p. 150-151).			

Quadro 1 – Mecanismos de controle do Poder Legislativo sobre a burocracia nos Estados Unidos (criado pelo autor a partir de Meier e Bohte, 2007).

Poderes Executivo e Judiciário.

Ator político	Mecanismos	Efetividade	Limitações
Poder Judiciário	Processo judicial.	Interpreta leis e julga os atos realizados pelas agências em relação à lei, em especial os relativos a procedimentos que devem ser seguidos. “Ativismo” judicial em certas políticas. Pode controlar <i>a priori</i> ou <i>a posteriori</i> o ato da agência questionado.	Tendem a não analisar o mérito das políticas. Falta de expertise dos juizes. Processo judicial pode ser demorado. Ação corretiva pode não ser efetiva e demorar a ser implementada. Análise do caso individual pode não trazer todas as informações necessárias e repercutir negativamente na performance da agência e nas prioridades mais gerais da política. Judicialização excessiva pode paralisar a agência e torná-la mais burocratizada. Acesso à Justiça com restrições e custo alto ao cidadão. Agências desenvolvem efetivo aparato legal para litigar nos tribunais. Risco de decisões contraditórias.
	Síntese: Courts, despite their function in dispute resolution, are not designed to be bureaucratic monitors. (...) Courts only interact with bureaucracies on specific cases or controversies. (...) As the sole or even major control on bureaucracy, the courts have fundamental weaknesses that prevent them from adequately checking bureaucratic power (MEIER; BOHTE, 2007, p. 155-156).		
Ator político	Mecanismos	Efetividade	Limitações
Presidente	Poderes organizacionais	Nomeações: dirigentes com visão política semelhante para condução da política e da agência. Fonte de informação e de restrição da autonomia da agência. Equipes de controle: ligadas diretamente ao presidente, monitoram e coordenam programas. Reorganização: podem incentivar ou dificultar a implementação de um programa; ampliar ou restringir grau de autonomia da agência ou poderes do dirigente.	Nomeações: Dirigentes podem discordar ou serem persuadidos pela agência. Em alguns casos, é necessária aprovação do Senado. Equipes de controle: podem rejeitar informações das agências por achá-las enviesadas. Podem não ser responsivas ao presidente e desenvolver um poder paralelo. Reorganização: pode falhar se não feita de forma consciente e planejada. Alterações substantivas podem depender de aprovação do Congresso.
	Poderes sobre o orçamento	Aumento ou corte de orçamento como mecanismo de incentivos e sanções. Orçamento é votado anualmente. Possibilidade de veto a decisões do Congresso. Expertise e estrutura do Escritório do Orçamento e Gestão (OMB) na análise da adequação do orçamento da agência aos programas do presidente.	Há gastos que não podem ser excluídos ou alterados. Complexidade e gigantismo do orçamento. Competição com o Congresso. Agências podem pedir suplementação ao Congresso. Cortes podem impedir cumprimento de certos objetivos.
	Poderes de comando	Possibilidade de dar uma ordem e esperar obediência. Posição de chefe do Poder Executivo. Efetivo exercício de poder hierárquico.	Ordens ambíguas. Pouco envolvimento do presidente. O destinatário da ordem não tem os recursos necessários. Autoridade é questionada.
	Liderança	Capacidade de motivação pode gerar	Incapacidade de motivação e persuasão. Não

		responsividade da burocracia. Estabelecimento de metas e de uma direção política. Persuasão de outros atores políticos sobre a necessidade de controle da burocracia.	colaboração dos outros <i>principals</i> . Ação unilateral do presidente.
	<p>Síntese: Several excellent empirical studies have demonstrated the president's ability to affect bureaucratic policy making (...) not without limits (...) Although powers of command may be nothing more than the power to persuade, the president's organizational power may be the most effective controle on bureaucracy if used correctly (MEIER; BOHTE, 2007, p. 167; 177).</p>		

Quadro 2 – Mecanismos de controle dos Poderes Executivo e Judiciário sobre a burocracia - Estados Unidos (criado pelo autor a partir de Meier e Bohte, 2007).

Entes federais:

Ator político	Mecanismos	Efetividade	Limitações
Entes federativos	<p>Estabelecimento de regras próprias de implementação.</p> <p>Reforço de leis federais e gestão de programas paralelos.</p> <p>Provisão de fonte alternativa de <i>policy values</i>.</p> <p>Desafio direto a programas federais.</p>	<p>Burocracias federais precisam conceder autonomia às subnacionais como condição mínima de implementação.</p> <p>Burocracias subnacionais podem reforçar a lei ou criarem novos programas quando acharem que as burocracias federais são passivas, fracas ou querem reforçar diferentes valores em uma mesma política pública.</p> <p>Podem evocar o controle do Congresso ou do Presidente, processar judicialmente, ignorar a atuação das burocracias federais ou atrasar a implementação.</p>	<p>Burocracias subnacionais também dependem das federais por causa de competências compartilhadas e disponibilização de recursos financeiros, podendo ser igualmente monitoradas ou terem seus principais acionados.</p>
	<p>Síntese: The full implications of federalism as a check on bureaucracy remain to be assessed. What is clear from the above discussion is that state and local government agencies serve as a check on federal bureaucracies under some conditions (MEIER; BOHTE, 2007, p. 173).</p>		

Quadro 3 – Entes federativos como mecanismos de controle sobre a burocracia - Estados Unidos (criado pelo autor a partir de Meier e Bohte, 2007).

Para além da discussão sobre limites e efetividade dos mecanismos de controle de políticos sobre burocratas, Waterman e Meier (2004) também questionam os pressupostos da teoria da agência, entendendo a assimetria de informação e a divergência de objetivos entre *principals*

e *agents* antes como variáveis do que como constantes na relação entre políticos e burocracia. Para os autores há situações em que não só os *principals* possuem mais informações e detêm mais conhecimentos sobre determinada questão do que a burocracia, como nem sempre há conflito de interesses entre eles, podendo mesmo haver cooperação.

O quadro 4 abaixo, extraído do trabalho destes autores e modificado para abarcar um resumo de sua proposição, retrata de forma simplificada ⁴ as diferentes situações que, na visão dos autores, são passíveis de se observar na relação entre políticos e burocratas, quando o nível de informação de cada ator, bem como seus interesses, são tratados como variáveis:

Conflito de Interesses

NÍVEL DE INFORMAÇÃO DO PRINCIPAL			
		Pouco	Muito
NÍVEL DE INFORMAÇÃO DO AGENTE	Pouco	<p>4- Patronage System: conflito de interesses. Os políticos possuem informação, mas os burocratas não. Hipótese: burocratas atuarão como “empregados” (<i>personal staff</i>) dos políticos.</p>	<p>3 – Advocacy Coalition: conflito de interesses. Ambos os burocratas e os políticos possuem informações. Hipótese: burocratas serão parceiros dos políticos com quem possuem convergência de interesses (modelo cooperativo) e oponentes daqueles com interesses divergentes (modelo principal-agente).</p>
	Muito	<p>1 – Bumper-Sticker Politics: conflito de interesses. Ambos os burocratas e os políticos carecem de informação. Argumentos baseados em ideologia. Hipótese: burocratas terão atitude passiva, atuando como meros escriturários da política implementada a força pelos políticos. Mais provável em nível local.</p>	<p>2 – Principal-Agent Model: conflito de interesses. Os burocratas possuem mais informações do que os políticos. Hipótese: dilema clássico de agência, em que os burocratas irão esquivar-se do controle dos políticos, agindo com autonomia.</p>
		Pouco	Muito

⁴ O esquema feito em quadrantes permite um melhor entendimento das variações de assimetria de informação e *goal conflict*. Entretanto, os próprios autores reconhecem que o modelo tende a apresentar um caráter mais contínuo do que discreto.

Convergência de Interesses

NÍVEL DE INFORMAÇÃO DO PRINCIPAL	
Muito	
NÍVEL DE INFORMAÇÃO DO AGENTE	Pouco
	Muito
8- Plato's Republic: convergência de interesses. Os políticos possuem informações, mas os burocratas não. Hipótese: os burocratas têm baixa discricionariedade neste caso e simplesmente obedecem às determinações dos políticos. Ocorrência mais provável em nível local e em administrações com baixa capacidade.	7 – Policy Subsystem: convergência de interesses. Ambos os burocratas e os políticos possuem informações. Hipótese: os políticos conferirão autonomia à burocracia como resultado da confiança existente entre eles. Monitoramento é incidental. Mais provável entre burocratas e Congresso, pois o <i>principal</i> necessita de tempo para adquirir expertise para participar em igualdade de condições com o agente.
5 – Theocracy: convergência de interesses. Tanto os políticos como os burocratas carecem de informação. Hipótese: os burocratas apoiarão os políticos como verdadeiros “torcedores” favoráveis a eles.	6 – Politics-Administration Dichotomy: convergência de interesses. Os burocratas possuem mais informações do que os políticos. Hipótese: burocratas se tornarão tecnocratas, livres para implementar a política à sua maneira. Dominarão a política por inércia e expertise. O principal só intervirá se houver problemas.
	Pouco

Quadro 4: Combining Goals and Information (WATERMAN; MEIER, 2004, p. 25. Modificado pelo autor).

Em outras palavras, os autores argumentam que nas relações entre burocratas e políticos, ao contrário do que diz a teoria da agência, pode haver políticas públicas ou formatos de Estados onde haverá situações de consenso ou de assimetria de informação favorável aos políticos e em que a burocracia poderá agir de forma passiva ou cooperativa, ou seja, os vários modelos sugeridos podem ocorrer ao mesmo tempo, a depender das variáveis “nível de informação” e “conflito/convergência de interesses”. O típico modelo agente-principal e suas consequências previstas não podem ser generalizados a todo conjunto das relações entre políticos e burocratas, eis que apenas uma possibilidade entre outras.

Além disso, os autores ampliam a compreensão de *principals*, expandindo o conceito para abranger grupos de interesses, outras agências governamentais e até mesmo outros níveis dentro da estrutura federativa. A existência desses vários atores torna ainda mais improvável a existência de uma assimetria de informação pura, empurrando as burocracias a assumir um posicionamento político:

With multiple and conflicting principals, bureaucracies have little choice but to act as political institutions and attempt to build some type of coalition-supporting policy (p. 36).

Para os autores, é o grau de informação o insumo capaz de alterar as relações, podendo mudar até mesmo as divergências ou convergências existentes (p. 40) e conformar a autonomia (discrecionabilidade) de uma agência. A “inevitabilidade” da ação política é também reforçada pela dimensão “tempo”, dado que as burocracias se situam entre coalizões políticas passadas que as criaram (por intermédio de leis e políticas públicas) e as atuais coalizões, que podem trazer políticas e preferências distintas (WOOD; WATERMAN, 1994; FRIEDRICKSON; SMITH, 2003).

Assim, este é um jogo bastante dinâmico e complexo, onde a burocracia também gerará seus próprios estímulos em direção aos múltiplos *principals* e buscará fazer valer suas preferências, o que, entretanto, não significa dizer que esteja fora de controle ou que tal comportamento signifique necessariamente uma ameaça ao sistema de separação de poderes.

Invertendo o ângulo e o sentido da análise, as teorias de *bureaucratic politics* buscam explicar o papel de *policymaker* das burocracias. Assumem a burocracia como um ator complexo, com atuação política e preferências próprias. Diferentemente das teorias de controle político da burocracia, rejeitam o ponto de partida inicial da dicotomia entre política e administração. Partem do pressuposto de que a administração não é técnica nem neutra, mas é política.

O objetivo não é localizar a linha divisória entre política e administração porque tal linha não existe, nem é determinar como as burocracias podem ser feitas responsivas perante seus superiores, ainda que essa seja uma questão com certa importância (...). As questões de poder político são o foco central: Em que medida os processos administrativos, enquanto opostos aos processos democráticos, determinam a política pública? Quem controla ou influencia o exercício do poder burocrático? Qual é a fonte do poder burocrático? (FREDERICKSON; SMITH, 2003, p. 42. Tradução nossa).

As perguntas feitas por Frederickson e Smith mostram que estas teorias também buscam analisar as relações entre políticos e burocratas e o papel da burocracia na produção de políticas públicas, mas levando em consideração a influência de outras variáveis para além dos mecanismos de controle dos políticos⁵.

⁵ O trabalho de Graham Allison sobre o episódio da crise dos mísseis em Cuba é considerado o primeiro estudo

Os estudos de caso de Wood e Waterman (1994) mostram como as agências podem mobilizar recursos (inclusive políticos), informação e apoio de grupos da sociedade. Elas têm capacidade para desenvolver concepções próprias das políticas governamentais e são capazes de competir com os políticos e outros atores visando apoio às propostas e políticas de sua preferência ou pelo próprio controle do processo político (também PETERS, 1981 e RUA; AGUIAR, 2006).

Uma categoria central desenvolvida pelas teorias de *bureaucratic politics* são as chamadas 'fontes de poder burocrático'. O poder é necessário às burocracias, para que possam efetivamente desempenhar as funções a elas designadas e se posicionar perante o sistema político e seus vários atores (WOOD; WATERMAN, 1994).

Obviamente que Weber (1980, 1999) já havia problematizado a questão do poder das burocracias, a partir da percepção de que também exerciam autoridade política e se colocavam na disputa pelo exercício de poder, sendo necessário, portanto, que o governante buscasse formas de garantir sua subordinação, obediência e disciplina, caso quisesse garantir a direção suprema do Estado. Entretanto, parece ser na literatura americana que esta discussão irá se desenvolver em bases mais empíricas e se instrumentalizar, com a construção de outras categorias analíticas de poder burocrático para além do 'domínio técnico especializado'.

Nessa linha, os trabalhos de Meier e Bohte (2007) e Riley e Brophy-Baermann (2006) têm como ponto de partida o trabalho de Francis Rourke, que teve grande influência do final dos anos 60 até o início dos anos 90. As principais questão que esses autores buscam responder são: como as agências alcançam o poder? E por que algumas agências são mais poderosas do que outras? A hipótese geral expressa é a de que uma agência governamental deriva seu poder de um conjunto de características internas e externas, relacionadas muito estreitamente ao ambiente da política pública com a qual lidam. Não há respostas definitivas, mas o trabalho de Rourke se constitui no principal mapa utilizado pela literatura.

Para Meier e Bohte (2007), os fatores determinantes do poder de uma agência podem ser divididos em níveis. O nível um, mais geral, tem pouca influência no poder da agência, e diz

mais sistematizado e influente desta corrente. Ao analisá-lo, o autor explica a atuação do governo norte-americano enquanto resultado de barganhas e compromissos entre as várias instâncias do Poder Executivo federal (FREDERICKSON; SMITH, 2003).

respeito às características culturais, econômicas, históricas e tecnológicas as quais está sujeito o conjunto de instituições. O nível dois diz respeito à forma de estruturação do Estado (níveis federativos, repartição de poderes, etc) e da política e a forma de compreensão da função da burocracia (o que é tratado no nível político e o que é delegado às burocracias), e ajuda a explicar porque as burocracias ganham influência política perante outras instituições políticas.

Já os níveis três e quatro explicam porque algumas agências são mais poderosas do que outras, correspondendo às características do ambiente externo e do ambiente interno da agência. No ambiente externo, dois fatores são relevantes: a relevância do assunto, traduzida em suporte político e as características da política pública (se distributiva, redistributiva ou regulatória). No ambiente interno, somam para o poder da agência o reconhecimento de sua expertise no tema, a coesão interna entre os burocratas da agência e o fator liderança.

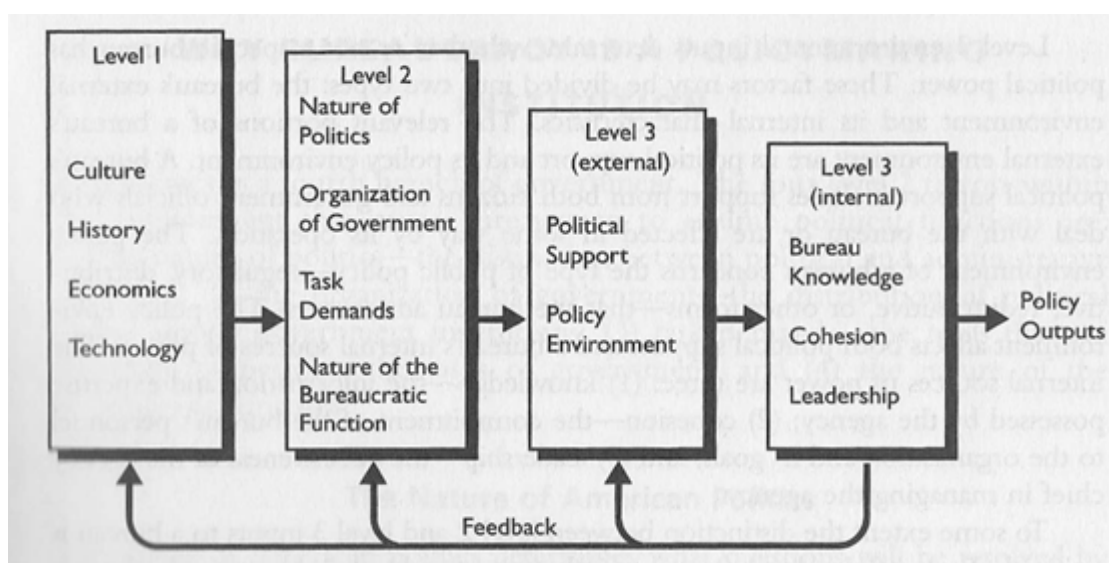


Figura 1 – O ambiente de uma agência. (MEIER; BOHTE, 2007, p.53)

Para Riley e Brophy-Baermann (2006) é necessário se debruçar não apenas sobre as fontes de poder da burocracia, mas também sobre as limitações ao seu exercício, ponto que, embora abordado no trabalho de Rourke, tem sido pouco explorado pela literatura. Para os autores, o exercício de poder por uma agência depende não apenas da obtenção das várias modalidades de recursos que o definem num determinado ambiente, mas também das limitações capazes de frear o exercício desse poder.

Riley e Brophy-Baermann apresentam uma categorização de fontes de poder burocrático bastante parecida com a de Meier e Bohte, porém acrescentam ainda categorias de limitações ao exercício desse poder. Neste ponto, parece importante sistematizar a categorização criada por esses autores, pois esta será útil para a análise do problema de pesquisa proposto.

Estes autores elencam quatro fontes internas de poder e tentam analisar seus possíveis impactos ou influências na relação da burocracia com seus *principals* e na sua atuação ao longo do ciclo de políticas públicas:

FONTES INTERNAS DE PODER	
Conhecimento / Expertise	Conhecimento específico traduzido no número de especialistas que integram a agência e no domínio de algum tipo de 'tecnologia' que os cidadãos e políticos dificilmente conseguem acessar. Mesmo nos casos em que o conhecimento da agência não difere muito daquele da comunidade (academia, agências não governamentais, etc), e neste caso, mais do que um conhecimento específico, o que confere poder à agência é o reconhecimento público e a credibilidade de sua atuação técnica.
Coesão	Comprometimento de seu pessoal com a missão da agência e a resistência às mudanças que possam ir contra os interesses da agência. Também pode ser chamada de espírito organizacional. Entretanto, os autores entendem se tratar de um fator marginal, difícil de ser mantido ao longo do tempo e difícil de identificar se é de fato fonte do poder ou resultado dele. A coesão estaria vinculada, de fato, aos objetivos das profissões às quais seus servidores pertencem e não à missão/objetivos da agência.
Liderança	Efetividade do chefe da agência em dirigi-la, afetando variáveis internas e externas que podem ampliar a posição da organização em relação a outros atores e aos recursos disponíveis, como orçamento e autonomia. Para Riley e Brophy-Baermann (2006), entretanto, liderança é algo situacional, dependente de outros fatores do ambiente, de forma que o impacto da liderança no poder da agência é marginal, pois só em poucos casos o líder conseguirá lidar de forma adequada com tais fatores.
Vantagem de ser o “Encarregado”	Riley e Brophy-Baermann (2006) acrescentam ainda esta última fonte interna de poder, que consiste no fato de que as agências estão dedicadas em tempo integral a determinada questão, coisa que os políticos só conseguem fazer esporadicamente. Isso lhes confere “súbitas” oportunidades de modelar a política. ⁶

Quadro 5 – Fontes internas do poder burocrático (criado pelo autor a partir de Riley e Brophy-Baermann, 2006).

Embora as categorias de fontes externas de poder nos diferentes autores não sejam tão identicamente coincidentes, é possível construir um quadro com as idéias centrais:

⁶ A junção destas fontes internas 1 e 4 parece representar a clássica preocupação de Weber sobre grandes espaços de autonomia da burocracia, dificultando o controle de suas ações por parte dos políticos (LOUREIRO; ABRÚCIO; PACHECO, 2010).

FONTES EXTERNAS DE PODER	
Suporte Político da Opinião Pública e da Clientela (ou <i>Constituency</i>)	A clientela é o conjunto de indivíduos ou grupos que se beneficiam das ações de uma determinada agência. Esta fonte de poder burocrático refere-se à habilidade de uma burocracia em mobilizar apoio externo e na força das clientelas em apoiá-la perante outros atores (em especial os que foram eleitos por estas mesmas pessoas). Membros da mídia, que influenciam a opinião pública, acadêmicos e outros públicos também precisam ser cultivados. Este tipo de apoio difuso é importante porque auxilia na obtenção de apoios mais específicos. O grau de envolvimento da clientela pode fazer a burocracia mais ou menos responsiva ou mais ou menos controlada pelos atores institucionais ⁷ .
Apoio Político do Congresso e do Executivo	Apoio de comissões específicas dentro do Congresso, de parlamentares proeminentes, do Presidente e seu time e às vezes até do judiciário são também fontes de poder burocrático. Estudos demonstram que quando o Presidente apóia determinada política pública, a agência governamental responsável consegue alcançar as mudanças que deseja. O próprio Congresso vota leis e determina o orçamento.
Tipo de Política Pública	As características da política que influenciarão o maior ou menor poder da agência responsável pela sua execução. O tipo de política é importante porque afeta tanto o apoio político como as fontes internas de poder da agência.

Quadro 6 – Fontes externas do poder burocrático (criado pelo autor a partir de Riley e Brophy-Baerman, 2006).

Com relação a esta última fonte de poder externo – o tipo da política pública - cabem algumas considerações mais detalhadas. Meier e Bohte (2007), em sua classificação de tipo de política, utilizam a divisão clássica criada por Theodore Lowi, que as tipifica como políticas distributivas, regulatórias e redistributivas. Riley e Brophy-Baermann (2006), embora concordem com a importância do tipo de política na configuração do poder de uma agência, discordam dessa divisão, pois consideram que ela não gera uma fronteira clara capaz de distinguir inequivocamente uma da outra. Assim, preferem distinguir as políticas naquilo que impacta no poder das agências, em função de seu nível de complexidade e controvérsia, ou, em outros termos, pelo nível de expertise que demanda e pelo nível de política (*politics*) que envolve. A combinação destes dois fatores determinará, por sua vez, se uma política pública é mais aberta ou mais fechada à participação de outros atores.

Controvérsia é entendida como a capacidade da política pública de ganhar relevância mais ampla, atraindo um amplo número e espectro de pessoas, que buscam influenciar as decisões da política. Uma questão que tem grande apelo público em geral atrai a atenção dos políticos

⁷ A menção às alianças com setores da sociedade é também abordada por Gruber (1987): por um lado, a burocracia acaba por ampliar a influência destes setores no jogo do poder na medida em que procuram apoio. Por outro lado, isso pode permitir a ampliação do controle sobre sua atuação. Além destas alianças com atores externos, o conceito de *constituency* pode ser ampliado para também incluir as alianças interburocráticas, formadas a partir de objetivos ou inimigos comuns das agências.

por muitas razões. Não apenas são questões de grande visibilidade nacional, como também, pela dose de valores que traz embutida, são questões em que a política tem mais peso do que a expertise nas decisões que serão tomadas. Quanto mais pessoas se interessam pela temática, mais aberta é a política (*politics*) daquela política pública. No lado oposto está a complexidade da política pública, ou seja, políticas que envolvem maior expertise, conhecimentos especializados.

Com base no trabalho de Riley e Brophy-Baermann (2006) é possível compor, portanto, um quadro para tipificar as políticas públicas ⁸:

NÍVEL DE COMPLEXIDADE	
Muito	
NÍVEL DE CONTROVÉRSIA	Pouco
	Muito
Num cenário de pouca controvérsia e muita complexidade, o interesse de cidadãos e políticos é menor, compondo um sistema fechado. Neste caso, as agências envolvidas terão mais poder e autonomia.	Quando a política envolve muita controvérsia e muita complexidade, como é o caso, por exemplo, de políticas ambientais, há grande discordância sobre o que fazer em relação a determinada questão, ao mesmo tempo em que se reconhece que a resposta passa por conhecimentos técnicos específicos que nem todos conseguem acessar. Neste caso é comum haver uma espécie de “duelo” entre especialistas, confrontando dados e parâmetros das pesquisas que embasam uma discussão. Ao mesmo tempo, o fator político, na forma de preferências bem estabelecidas, sejam elas lastreadas por interesse próprio ou crença legítima, tentarão influenciar os rumos da política. Trata-se, portanto, de um ambiente complicado e volátil, em que as agências tem maior dificuldade de concentrar poder. Um verdadeiro campo de disputa.
Ambientes com baixo grau de controvérsia e baixo de complexidade são menos visados pelos cidadãos e políticos e conferem pouco poder às agências.	Situações em que há grande controvérsia em torno de uma questão e baixa complexidade são em geral aquelas relacionadas a matérias de senso comum e valores morais. Cidadãos e políticos insistirão em ser ouvidos e o debate será conduzido, sobretudo, em termos políticos, com baixa influência das agências.
	Pouco

Quadro 7 – Controvérsia e complexidade em políticas públicas (criado pelo autor a partir de Riley e Brophy-Baerman, 2006).

⁸ Novamente, o quadro deve ser entendido como um recurso analítico simplificado, porém útil. É melhor entendido como um *continuum* e não como quadrantes estáticos. As várias políticas podem migrar gradativamente, alterando suas características ao longo do tempo.

A relevância analítica do esquema proposta pelos autores se mostra na medida em que nos ajuda a compor o ambiente político em que determinada agência está inserida e alguns dos acontecimentos e movimentações esperados.

Meier e Bohte (2007) identificam ainda fatores de contexto mais amplo capazes de influenciar o poder das burocracias em geral. São os fatores de nível dois, já mencionados anteriormente:

FATORES DE CONTEXTO GERAL	
Características Gerais da Política (<i>Politics</i>)	Diz respeito ao que costuma ser tratado no nível da política e o que costuma ser tratado na esfera dos técnicos. Hoje em dia, em função da complexidade dos problemas a serem enfrentados, muitas decisões são tomadas ou reorientadas no momento da implementação.
Forma de Organização do Estado	Separação de poderes, níveis federativos, especialização de funções, etc. Em sistemas em que há grande fragmentação, acabam surgindo subsistemas de políticas públicas, que em geral agregam as agências governamentais envolvidas no assunto, comissões do Congresso e grupos de interesse relevantes. Quanto maior a fragmentação e mais forte a caracterização de um subsistema, mais poder terá a agência responsável pela política pública.
Demandas por Serviços	Hoje em dia os problemas públicos requerem para sua solução organizações formais em larga escala, conhecimento especializado e ação rápida. Essas demandas conferem um papel de maior relevância às burocracias, aumentando seu poder.
Natureza da Função Burocrática	A implementação dá à burocracia poder adicional, uma vez que as determinações da política nunca são suficientemente específicas para cobrir todas as futuras aplicações ou mudanças no ambiente, deixando espaço para a discricionariedade das agências.

Quadro 8 – Poder burocrático - fatores de contexto geral. (Criado pelo autor a partir de Meier e Bohte, 2007).

Riley e Brophy-Baermann (2006) destacam ainda categorias de limitações ao poder das agências. Para os autores a limitação pode ocorrer de duas formas. De um lado, por meio de um confronto de interesses, de outro, pelo impedimento do acesso da agência aos recursos de que precisa. A literatura busca ainda saber qual o efetivo impacto de cada modalidade de limite sobre o poder das agências.

LIMITES INTERNOS AO PODER	
Ética	A ética dos funcionários seria um freio a impor restrições a eventuais ações abusivas da agência. Essa limitação é, em geral, muito marginal, já que pesquisas mostram que as pessoas numa organização em geral acreditam não ter outra alternativa a não ser agir com lealdade às decisões da direção.
Competição	É fato que algumas agências competem umas com as outras e isso é fator limitante de seus poderes. Uma agência pode constranger ou impedir que a outra tome determinada ação.
Representatividade	Em tese, uma burocracia que espelhasse mais fidedignamente as características da sociedade, deveria ser mais responsiva a ela. Os autores questionam este ponto. Não só esse critério “espelho” é difícil de ser posto em prática como em geral as pessoas tendem a ser mais responsivas às tarefas que tem que cumprir e à sua classe profissional do que aos seus pares na sociedade.
LIMITES EXTERNOS AO PODER	
Limitações Políticas	Mesmo as agências que alcançam significativo apoio político não estão livres de limitações. Elas podem se defrontar com outros grupos dissonantes que entram em confronto, partindo para a disputa, sem falar na necessidade de, muitas vezes, retribuir o apoio político alcançado, mediante a influência dos atores políticos ou das clientelas nas decisões da agência.
Limitações Legais	Limitações impostas pela legislação administrativa e pelos tribunais.

Quadro 9 – Limites internos e externos ao exercício do poder burocrático (criado pelo autor a partir de Riley e Brophy-Baerman, 2006).

Assim, a discussão das fontes de poder burocrático busca elencar e entender tais fontes de poder e de restrição ao poder de uma agência, mas também analisar como elas importam na atuação da burocracia. Por exemplo, em que medida um forte apoio de clientelas ou uma forte liderança se traduzem em uma ação mais autônoma da burocracia em relação às instituições políticas? A hipótese por trás dessas questões é a de que o poder de uma agência governamental, materializado em mais recursos e autonomia, é uma função de características internas da agência e externas e do ambiente em que a política está inserida. Esse poder é potencializado ou reduzido pelo tipo de política pública com que se está lidando. Quanto mais fechado o ambiente político em torno do tema, mais poder poderá alcançar a agência e quanto mais permeável às influências dos cidadãos e políticos, dos não especialistas, menor será a discricionariedade da agência em relação à política pública.

Esta descrição das duas vertentes nos mostra um intenso debate acadêmico entre as mesmas.

Entretanto, isso não significa que haja uma total oposição ⁹, mas talvez pontos de partida diferentes, ou olhares para pontos diferentes de um mesmo fenômeno.

Enquanto a perspectiva *agente-principal* argumenta haver mais responsividade por parte da burocracia do que se reconhece e que há inúmeros mecanismos institucionais por meio dos quais as preferências das instituições representativas são impostas às burocracias, a perspectiva *bureaucratic politics* enfatiza os limites dos controles sobre a burocracia em um ambiente de fragmentação da autoridade política e dada a possibilidade das burocracias desenvolverem fontes de poder de forma independente (EISNER; MEIER, 1990).

De qualquer forma, nos parece importante que as pesquisas que queiram analisar a atuação e comportamento das burocracias levem em conta estas duas perspectivas e as ferramentas analíticas que oferecem na observação de seus casos empíricos. As burocracias podem ser analisadas, então, a partir da interação entre os constrangimentos e mecanismos de controle disponibilizados aos *principals* e as fontes e limitações do poder burocrático.

Da breve síntese das duas vertentes, algumas problemáticas podem ser apontadas e “separadas” do todo para dialogarem e guiarem a análise do caso escolhido para esta tese.

1 – A primeira delas é discutida por Meier e Bohte (2006) e Krause e Meier (2005), que apontam uma lacuna na literatura de controle político da burocracia. Por um lado, esta literatura foca em sofisticadas estratégias de controle por parte das instituições políticas, mas de outro, ignora as chamadas “variáveis burocráticas” (MEIER; O’TOLLE, 2005) e os comportamentos estratégicos que burocratas usam, seja para contrabalancear as tentativas de controle de seus *principals* políticos ou mesmo para produzir os resultados que estes desejam (ainda que de maneira apenas formal, parcial ou mesmo dissimulada).

A striking element of the empirical literature (as opposed to the theoretical work) is the contrast between the rich, varied political variables that are included and the paucity of bureaucratic variables. Political appointments, executive orders, budgets, legislative and executive ideologies, specific policy pronouncements, court decisions, interest group pressures and related

⁹ Friedrickson e Smith (2003) ressaltam que mesmo os teóricos mais conhecidos por defender a dicotomia política-administração reconhecem o papel político que a burocracia desempenha e que a construção desta dicotomia não é apenas uma questão de exercício teórico, mas possui razões históricas que remetem à difícil transição do *spoil system* para uma administração pública meritocrática.

policies are among the myriad factors measured for political institutions. Bureaucracy, in contrast, is generally a black box; it produces outputs (enforcements, decisions, etc.) **but its internal processes, political skills, resources, cohesion and other factors are generally ignored.** (MEIER; BOHTE, 2006, p. 94. Grifo nosso).

2 – Intimamente conectada a esta primeira problemática, parece importante também analisar como são formadas as possíveis preferências da burocracia e como estas preferências explicam diferentes respostas, ações ou comportamentos observados nas suas relações com *principals* e *stakeholders* diversos. Nessa linha de raciocínio, Brehm e Gates (1997) estabelecem três comportamentos básicos da burocracia: trabalhar, esquivar-se/negligenciar (*to shirk*) ou sabotar determinada política pública.

Para além da descrição e previsão das possíveis respostas do agente ao comando de seu *principal*, a literatura se pergunta sobre as motivações que geram as respostas por parte dos burocratas. Os burocratas se comportam principalmente a partir da possibilidade de recompensas e/ou sanções? Ou por motivações pessoais ou relacionadas à clientela?

A partir de vários casos analisados, a conclusão dos autores passa pela constatação de que burocratas “trabalham duro” e são comprometidos e que isso pouco tem a ver com a capacidade coercitiva de seus supervisores, mas sim, está relacionada principalmente ao sentimento de que fazem algo importante (as chamadas preferências funcionais) e à identificação com seus colegas de trabalho (preferências solidárias).

Tal hipótese é referendada por Eisner e Meier (1990), para quem a orientação profissional é a grande fonte dos valores burocráticos e também por Meier e O'Tolle (2005), que argumentam que valores burocráticos explicam a responsividade da burocracia mais do que os instrumentos de controle político, inclusive com a possibilidade de rejeição pela burocracia das tarefas postas pelos políticos eleitos (terceira hipótese de resposta em Brehm e Gates, 1997) ¹⁰.

Em linha semelhante, DiIulio Jr. e Dilulio Jr. (1994) entendem que a teoria da escolha racional

¹⁰ (...) we are somewhat skeptical of the notion that shirking is the major bureaucratic problem faced by politicians. Our assessment of the Reagan administration was that politicians would have preferred the bureaucrats to shirk since the goal was to reduce the overall level of regulation. On the other hand, bureaucrats actually wanted to produce a larger number of outputs than their principals desired. Ironically, in this case, shirking could be interpreted as the desire of bureaucrats to produce a higher level of outputs. (WATERMAN; MEIER, 2004, p. 32).

tem explicações limitadas pelo fato de não considerar incentivos não pecuniários e por não investigar as condições nas quais se tornaria racional para os indivíduos se comportar de forma pública e não auto-interessada. É fato que pessoas desenvolvem sentimentos por colegas e pelas organizações para as quais trabalham. Mesmo considerando a possibilidade da ocorrência de comportamentos auto-interessados ou desviantes (como roubo e corrupção), os autores chamam a atenção para outras modalidades de comportamento burocrático não percebidas ou acreditadas pela teoria da escolha racional.

Segundo Frederickson e Smith (2003), os estudos que concebiam um quadro mais auto-interessado da burocracia evoluíram para hipóteses mais 'suavizadas' sobre o pressuposto da maximização como comportamento básico e passaram a considerar a existência de diversos constrangimentos para a perseguição do auto-interesse.

Ainda, segundo os mesmos autores, diversas pesquisas concluíram que as burocracias possuem sim um comprometimento com o interesse público¹¹ (ainda que seja questionada a possibilidade de que haverá várias visões que representem o interesse público em uma determinada questão ou política pública), ou com a missão de suas agências (ainda que se discuta se para benefício próprio ou da organização). O pressuposto individualista também foi questionado, sob o argumento de que haveria preferências de colegas de trabalho e de profissão que também explicariam o comportamento dos burocratas.

O que nos foi possível concluir desta discussão é que o pressuposto da auto-maximização individual de interesses foi questionado e ampliado para se incluir outras motivações. Isso não significa, entretanto, que comportamentos auto-interessados e predatórios da burocracia não possam acontecer. O que parece importante é considerar os fatores e contextos que expliquem tais comportamentos, para além de uma discussão maniqueísta do tipo “*a burocracia é boa ou má*”.

O caso de *cheating* burocrático (que seria uma das possibilidades de *shirking*) na realização de exames de avaliação em escolas públicas texanas estudado por Meier e Bohte (2006) ilustra bem nossa afirmação. Os autores não apenas descrevem esta atuação da burocracia,

¹¹ Frederickson e Smith usam o exemplo dos bombeiros que morreram no resgate às vítimas dos atentados do 11 de setembro em Nova York para questionar os pressupostos da teoria. Como explicar este comportamento como auto interessado e maximizador de interesses? (2003, p. 204).

mas buscam demonstrar o que gera este comportamento: baixos recursos, demandas por tarefas complexas e normas que estimulariam a institucionalização do *cheating* (pois isso levaria a uma melhor avaliação da *performance* da organização). Ou seja, o *cheating* foi visto como uma estratégia organizacional da burocracia dado determinado contexto, cuja explicação era bem mais complexa do que o argumento da auto-maximização.

3 – Além de problematizar a maximização do auto-interesse tomada enquanto pressuposto, a literatura também tem questionado, à medida que evoluem os estudos com base nas teorias de agência, os seus demais pressupostos, a saber: *goal conflict* e *assimetria de informações*.

A contribuição de Waterman e Meier nos parece bastante relevante, por mostrar que o típico conflito agente-principal é apenas uma hipótese entre 8 possíveis casos. Além de mostrar a possibilidade de convergência de interesses entre *principals* e agentes, também chama atenção para a necessidade de considerar um cenário de múltiplos *principals* e até mesmo de divergências inter e intra-agência.

Os autores problematizam a questão da informação: ao mesmo tempo em que dão imenso peso à informação como a variável capaz de mudar o *status* das relações (inclusive da convergência ou divergência de interesses), afirmam que num mundo de múltiplos *principals* a informação é cada vez menos um privilégio. O ponto então parece ser mais a questão do conhecimento/expertise específico do que informação, ou seja, mais uma questão de complexidade do assunto, como argumentam Riley e Brophy-Baermann (2006) e Wood e Waterman (1994).

4 – Na sequência, é fundamental considerar os diversos atores que influenciam a atuação da burocracia. Apesar de ressaltar enfaticamente que as relações entre políticos e agências são vias de mão dupla, Wood e Waterman (1994) parecem considerar as relações com outros *principals* como 'secundárias' e analisá-las apenas 'a partir' das relações das agências com os políticos. Entendemos que esta análise deve se dar de forma mais pluricêntrica. Em complexas democracias ocidentais, seria razoável imaginar que muitas vezes as relações da burocracia com outros *principals* e *stakeholders* serão tão ou mais importantes que as relações com os políticos.

Dixit, Grossman e Helpman (1997, p. 75) dão a esse fenômeno o nome de '*common agency*',

como sendo 'o relacionamento multilateral no qual vários *principals* tentam simultaneamente influenciar as ações de um agente'. Percepção semelhante é apresentada por Moe:

In fact, the agency finds itself surrounded by multiple principals (...). These principals compete for influence to make compromises and trade-offs favoring some principals over others, and, in its own self-interest, attracted to strategies that play its principals off against one another (MOE, 1987, p. 482).

Antes de avançar na discussão desta problemática pela literatura, é importante precisar que os autores ancorados nas teorias de controle político da burocracia, como os acima mencionados, parecem adotar um conceito ampliado de *principal* que incluiria indistintamente todos os atores sociais que tivessem algum tipo de relacionamento ou apresentassem alguma demanda perante o agente. Waterman et al (1998), por exemplo, distinguem entre *principals* internos e externos ao governo.

No entanto, entendemos mais adequado usar duas expressões para englobar este conjunto de atores. Utilizamos o termo '*principal*' em um sentido mais estrito, representando aqueles atores com os quais a burocracia possua alguma relação hierárquica ou contratual que lhes permita dela demandar um comportamento ou atividade com alguma forma de *enforcement* institucionalizado.

Já o termo '*stakeholder*' será utilizado para os demais atores que, mesmo não possuindo relações hierárquicas ou contratuais com a burocracia, com ela interagem, pois também são atores daquele campo de políticas públicas e são, de alguma forma, afetados por sua atuação. Eles podem apresentar demandas, monitorar ou fazer pressão sobre a burocracia (ou seus *principals*), mas não há aqui um *enforcement* institucionalizado para que a burocracia atenda a tais pleitos.

Feita essa especificação conceitual, retomamos a análise de outros trabalhos que também discutirão as interações da burocracia perante diferentes *principals* e *stakeholders*.

Gailmard (2009) analisa o caso de diversos *principals* internos no Poder legislativo (Comissões) e conclui que isso acaba por diminuir sua capacidade de controle sobre as burocracias (surpreendentemente, não pelo fato destes *principals* internos possuírem preferências distintas, mas por uma questão de estrutura organizacional); o autor também

afirma que, em um contexto onde o monitoramento da burocracia traz custos, as informações de posse de um *principal* poderão beneficiar e ser utilizadas por outros (em especial aquelas de domínio público ou reunidas por órgãos públicos).

Worsham e Gatrell (2005) analisam os possíveis efeitos dos diversos canais de comunicação entre o agente e seus *principals* existentes no sistema político enquanto elemento fundamental na sinalização das preferências destes ao seu agente e enquanto elemento de mudança das rotinas da agência. Sua hipótese é a de que as características organizacionais de uma agência podem afetar a comunicação com os *principals* e são uma potencial explicação para as variações de respostas observadas nos casos analisados. Observam ainda que o pessoal das agências monitora tanto os possíveis sinais de atividades dos *principals* que possam alterar suas rotinas como os canais de comunicação por meio dos quais os *principals* sinalizam seus desejos.

Whitford (2005) relata um caso onde uma agência se encontra presa entre as preferências conflitantes a ela colocadas pelo Congresso e pelo Presidente. O autor volta sua análise para entender como a agência exercita sua discricionariedade nesta 'guerra' entre *principals*. Sua hipótese é a de que a forma como a agência responde a um *principal* é o que cria o incentivo para que o outro tente exercer controle sobre ela. O trabalho afirma que o avanço ou retrocesso na implementação de políticas públicas estão diretamente relacionados às intervenções sequenciais de *principals* diversos e que competem entre si.

Brent (1999) também buscou analisar como um agente se conduz diante do dilema de seguir demandas conflitantes de diferentes *principals*. No caso analisado, em que uma corte judicial estadual deveria seguir comandos opostos emanados pela Suprema Corte e Congresso, o autor conclui que o agente buscou, ao menos durante um período de tempo, responder aos dois *principals* de forma simultânea. Nesta problemática de conflito entre *principals*, o autor também chama a atenção para a possibilidade do agente diferenciar a legitimidade dos *principals* (o que influenciará sua resposta a cada um deles) e de que faça um cálculo sobre quem terá maior capacidade e mecanismos de controle (para então decidir a quem responder).

Estes trabalhos nos permitem dialogar, por exemplo, com o trabalho de Brehm e Gates (1997) e os pressupostos mais genéricos do enfoque da teoria da agência, que prevêem [necessariamente] a resistência do agente em relação aos seus *principals*. Isso pode acontecer

em casos onde haja discordâncias das *policy preferences* do principal (argumento de Brent, 1999), mas nem sempre é o caso (como já argumentado por Waterman, Rouse e Wright, 2004).

Ou seja, parece problemático tomar o conflito de interesses como necessário ponto de partida. Por que as preferências não poderiam coincidir? O pressuposto de que as preferências dos atores estariam previamente determinadas não parece ter força generalizante e pode ser uma entre várias situações possíveis.

A existência de múltiplos *principals* não significa necessariamente uma total divergência dos interesses destes para com a burocracia. Não por menos, uma das hipóteses formuladas nas conclusões de Wood e Waterman (1994) é a de que a burocracia tenderá a se aliar ao(s) *principal(s)* cujas preferências forem mais próximas das suas. Garvey (1992), por sua vez, também entende ser inadequado (tanto do ponto de vista analítico quanto do ponto de vista normativo) se pensar em relacionamentos estritamente adversários (inclusive lembrando que um conflito pode ocorrer não necessariamente entre a burocracia e um de seus *principals*, hipótese mais comumente imaginada, mas se dar no interior da agência).

Percebe-se também um movimento de adaptação dinâmica da burocracia perante seus múltiplos *principals*, em um ambiente onde a própria burocracia tem objetivos múltiplos e recebe demandas conflitantes. Em um ambiente como esse é difícil imaginar que atue apenas de forma passiva ou reativa. “*When principals demand performance from agents, agents have a wide variety of strategic actions they can take in response.*” (MEIER; BOHTE, 2006, p. 125. Grifo nosso).

Ainda, dado o ambiente de múltiplos *principals* e *stakeholders*, as burocracias também poderão assumir uma posição de *principal* em relação a determinado ator, dada suas responsabilidades na implementação de políticas públicas. Esta dupla função pode ser ampliada num contexto federativo e também será influenciada pelo desenho institucional específico de cada política pública.

An approach consistent with the centralized federalism view is the model proposed by Chubb (1985), who asserted that federal structures are a two-tiered principal-agent hierarchy. Within the top tier are elected actors (principals) who employ controls to mold the behavior of national bureaucracies (agents). In the lower tier are national bureaucracies

(principals) that exercise controls to shape the behavior of subnational bureaucracies (agents). (WOOD, 1992, p.41)

A dupla função também se revela pelo fato de assumirem a função de principal em relação ao setor regulado (SATO, 2007).

Um ponto complementar, mas importante, é ainda trazido por Waterman et al (1998), para quem os estudos inspirados na teoria da agência muitas vezes examinam apenas a influência de um *principal* em especial, ou apenas os 'institucionais' e ignoram as influências dos demais. Os autores argumentam que os burocratas não percebem seus *principals* de forma isolada e distinta, mas sim que há grupos de *principals* que congregam similaridades e que buscam influenciá-los. Portanto, entendem que a atuação da burocracia se dará perante grupos de *principals* e não com cada um isoladamente e de forma diferenciada a cada grupo.

O reconhecimento e a percepção da existência de múltiplos *principals*, *stakeholders* e *agentes* e a possibilidade de exercício simultâneo de um duplo papel (agente e principal) tornam a análise mais complexa, pois minimizam os preceitos de hierarquia e unidade de comando sobre a burocracia e reforçam a possibilidade de estímulos ambíguos colocados por diversos atores, que podem agir isoladamente ou unidos em grupos ¹². **Assim, um desafio para a literatura é ampliar o escopo dos estudos para incluir amostras maiores de *principals* e agentes, ambos com ação estratégica.**

Como e a quem a burocracia deverá responder? Como ela se relaciona com seus múltiplos *principals* e *stakeholders*? Como se relaciona com as demais agências e órgãos governamentais envolvidos na implementação de uma mesma política pública? Quais tipos de ação e comportamentos podemos observar e esperar neste processo complexo de interação?

Concluindo, vimos que o debate norte-americano nos oferece duas vertentes de análise (teorias de controle político da burocracia e teorias de *bureaucratic politics*) que podem ser consideradas para o estudo das burocracias. Entendemos que estas não são necessariamente opostas e que seus ferramentais analíticos podem ser integrados, sendo que a literatura parece evoluir nesse sentido.

12 (...) our hypothesis is that political pressure on the bureaucracy can emanate from different and even competing groups of principals (...) the bureaucracy should be expected to respond to different venues in different ways (WATERMAN ET AL, 1998, p.19).

Das hipóteses levantadas pela literatura, escolhemos algumas para aprofundar o diálogo com o caso selecionado para análise nesta tese, quais sejam:

- A burocracia atua de forma estratégica e utiliza recursos de poder de que dispõe, em um cenário de múltiplos *principals, stakeholders e agentes*, sopesando suas preferências em relação aos comandos e demandas por eles colocados. Os comportamentos e ações que reflitam suas preferências serão exercidos dentro das possibilidades dadas por esta interação dinâmica.
- As preferências da burocracia não são explicadas apenas pelo argumento da maximização racional do interesse individual. Há fatores funcionais e organizacionais que também explicam tais preferências, assim como os comportamentos e ações delas decorrentes.

Para finalizar, é imprescindível mencionar que a revisão feita aqui obviamente não dá conta de outros inúmeros trabalhos referenciais que analisaram a burocracia, como por exemplo, os de Aberbach, Putnam e Rockman (1981) e, Aberbach e Rockman (2000), que se focam no relacionamento entre políticos e burocratas seniores e na divisão de responsabilidades entre estes, o de Evans (1995), que discute formatos e graus de interação entre burocratas e empresariado, o de Lipsky (1980), na análise dos burocratas de rua, suas relações e atuação junto a suas clientelas e superiores hierárquicos, ou mesmo Frederickson e Smith (2003) ao discutirem a emergência de novas teorias sobre governança. Entretanto, para os objetivos desta tese, as contribuições dos estudos na linha de Wood e Waterman (1994) inspirados (mas não limitados) pela teoria da agência nos parecem ser os mais adequados.

1.2 O debate nacional

Nosso ponto de partida para detalhar o panorama da literatura nacional sobre burocracia foi o trabalho de Abrúcio e Loureiro (1998), ao qual se somaram os recentes trabalhos de Loureiro, Olivieri e Martes (2010) e Olivieri (2011).

A literatura sobre burocracia no Brasil é pequena, limitada a alguns estudos de casos de agências governamentais e carreiras mais consolidadas, e se concentra nos períodos

autoritários. O foco dos estudos também é distinto do da literatura americana. Enquanto esta se foca mais na efetividade dos controles democráticos sobre a burocracia (caso do trabalho de WOOD; WATERMAN, 1994), no Brasil estes mesmos estudos são uma forma de se analisar as relações entre Estado e sociedade e o processo de construção do Estado nacional.

Para Olivieri (2011, p. 1413), esta diferença se dá pelo fato de que a preocupação e foco dos estudos nacionais não estão na democracia propriamente, mas na *institucionalização do Estado enquanto poder público*¹³. Mesmo a vertente neoinstitucional, que, a partir dos anos noventa, gerou um importante debate sobre a [in]governabilidade do sistema presidencialista na Nova República, produziu poucos estudos sobre a burocracia enquanto ator político e nenhum estudo sobre controle democrático.

Outras diferenças entre as literaturas também decorrem das diferentes conformações dos sistemas político-administrativos norte-americano e brasileiro, em especial das diferenças de relacionamento entre a burocracia e os Poderes Legislativo e Executivo (LOUREIRO; OLIVIERI; MARTES, 2010). Por isso, os referenciais teóricos e o alcance das teorias também serão distintos.

Loureiro, Olivieri e Martes dividem os trabalhos em duas grandes vertentes analíticas. A primeira se ancora em uma visão de viés marxista e considera a burocracia a partir do caráter de classe do Estado, cuja atuação é analisada no contexto dos “*processos de transformações macro estruturais por que passou a sociedade brasileira a partir da década de 1930 e que levaram à centralização do poder no Executivo Federal e à expansão do aparato estatal e da burocracia pública*” (2010, p. 77).

Os estudos mostram como, a partir da ausência de hegemonia da burguesia nacional, o Estado assumiu o papel de promoção do desenvolvimento econômico via industrialização, expandindo seu aparato burocrático-administrativo e atuando com legitimidade e relativa autonomia em relação a uma sociedade desarticulada e heterogênea. A burocracia atuou no centro dos conflitos, mediando interesses trazidos para dentro do Estado, mas também

¹³ “Antes da preocupação com a democracia, temos, portanto, a preocupação com a modernidade e com a construção das instituições modernas: o Estado racional-legal, a sociedade plural (sempre ausente e abúlica, na interpretação de Faoro), a burocracia meritocrática e republicana.” (OLIVIERI, 2011, p. 1414).

buscando fazer valer seus pontos de vista em articulações interburocráticas e com outros grupos de interesse.

A segunda vertente estuda a burocracia a partir dos vínculos desenvolvidos com as instituições políticas, vínculos estes que trazem um dilema entre insulamento e clientelismo/patronagem (2010, p. 78).

De uma forma diferente da literatura americana, a literatura nacional também discute as fontes de poder da burocracia. Para a primeira vertente, a fonte está nos interesses socioeconômicos que ela representa dentro do aparelho do Estado. Para a segunda, a principal fonte jaz na “decisão estratégica dos chefes do Poder Executivo de tentarem obter, por meio dos burocratas que ocupam cargos de confiança, alguma garantia de que sua direção e controle sobre a máquina estão assegurados” (p. 104).

A revisão de Abrúcio e Loureiro (1998), por sua vez, estabelece quatro grupos de estudos.

Um primeiro grupo de estudos macro históricos que analisam a formação da burocracia no contexto das relações Estado-sociedade, não necessariamente vinculados a um viés marxista.

Um segundo grupo, de forte peso e tradição na América Latina, reúne os estudos sobre segmentos e agências da burocracia estatal, com enfoque no seu grau de autonomia e na sua importância no processo decisório político ou no desenvolvimento econômico do país. O pressuposto analítico de tais estudos, explícito ou implícito, está na ação 'autônoma' da burocracia, a qual, por diferentes razões, pode se insular para se 'proteger' das pressões clientelistas vindas do sistema político e/ou desempenhar seu papel de elite dirigente com visão estratégica privilegiada.

Trabalhos como o de Barbara Geddes (1994), Luciano Martins (1985) e Gilda Gouvea (1994) mostrarão como foi formado um duplo padrão de burocracia ao longo do desenvolvimento do estado brasileiro no século XX: de um lado, agências que baseiam sua atuação a partir de padrões clientelistas, necessárias na dinâmica de poder no presidencialismo brasileiro e consideradas ineficientes; de outro, as chamadas 'ilhas de excelência', que baseiam sua atuação em bases 'técnicas' e estão 'protegidas' de pressões 'externas'.

Os trabalhos de Gouvea, em especial, mostram os espaços de poder e lógica de ação de burocratas nas áreas fiscal e econômica, suas relevantes contribuições na formulação de políticas públicas e como construíram sistemas de auto-proteção para além de mudanças político-partidárias. Nestes sistemas, os burocratas têm grande isolamento externo (ou seja, ausência de vínculos fortes com partidos políticos ou a não dependência do Congresso Nacional ¹⁴), forte lealdade interna e a um *ethos* de serviço público e pontos de vista semelhantes formados pela mesma prática profissional (LOUREIRO; OLIVIERI; MARTES, 2010, p. 95-96).

Um terceiro grupo de estudos discute aspectos como recrutamento e formação de quadros burocráticos, sob a ótica de recursos humanos no setor público. Novamente, o pressuposto adotado é de que *'o sistema político atrapalha o processo de racionalização da máquina estatal'* (1998, p. 02). De um lado se encontraria a meritocracia dos burocratas e no oposto a ineficiência dos cargos públicos politizados. Neste grupo se encontram os trabalhos que buscam adequar a estrutura administrativa do estado ao sistema político e à racionalidade da implementação de políticas, além de reflexões sobre diferentes modelos burocráticos (weberianos, gerenciais e pós weberianos).

Por fim, há um quarto grupo que se diferencia dos demais por trazer uma visão politizadora da burocracia ao lhe caracterizar como grupo político com interesses próprios ou analisando-a enquanto arena decisória de políticas públicas (durante o tempo em que o Congresso Nacional esteve fechado ou com suas atribuições bastante reduzidas).

Os grupos 2 e 4 da classificação de Abrúcio e Loureiro (1998) podem ser inseridos na segunda vertente estabelecida por Loureiro, Olivieri e Martes (2010), com a principal diferença que uma parte deles entende que alguma forma de insulamento é a solução para a superação do clientelismo e da captura da burocracia por grupos de interesse (caso do trabalho de GEDDES, 1994 e GOUVEA, 1994) e outra problematiza a solução do insulamento e busca

¹⁴ “Não dependendo do respaldo dos congressistas, pois seu espaço de ação durante o regime militar se ampliou com a maior centralização do poder em torno dos ministros fortes ou do próprio presidente da República e com a redução das pressões políticas, esses burocratas prescindem da relação com o Legislativo. Assim, não veem os políticos como aliados, mas como representantes de interesses particularistas que deveriam ser institucionalmente enquadrados e controlados pela sociedade, para tornarem-se expostos a pressões na direção correta.” (LOUREIRO; OLIVIERI; MARTES, 2010, p. 96).

mostrar suas consequências para o sistema democrático e para a efetividade das políticas públicas (caso do trabalho de NUNES, 1997).

As principais problemáticas que as obras analisadas por estas revisões de literatura trazem dizem respeito às relações da burocracia com os Poderes Executivo e Legislativo (incluindo partidos políticos) e as relações da burocracia (enquanto Estado) com a sociedade civil e seus grupos de interesse. Ao se olhar para tais relações, surgem discussões sobre a extensão da participação da burocracia em processos decisórios do Poder Executivo e do poder e autonomia burocrática em relação aos demais atores políticos e sociedade, bem como as razões históricas e institucionais que os explicam.

Uma ressalva importante colocada por Abrúcio e Loureiro (1998) é a necessidade de que o debate sobre política e burocracia no Brasil supere o tradicional caráter dicotômico que se expressa numa visão (implícita ou explícita) da maior parte dos estudos de que a burocracia deve ser 'neutra', que não deve haver interferências políticas em sua atuação, mas sim autonomia como condição necessária para uma atuação mais eficiente.

Para além de negar o caráter político da atuação da burocracia, esta mudança esbarra no pressuposto de que estes estudos tendem a relacionar a política como prática e domínio do clientelismo, afastando o interesse da literatura sobre o tema. Se a política é sinônimo de clientelismo, a solução disponível é “tirar a política da burocracia”, com o reforço dessa dicotomia. Ora, tirada a política da burocracia, não há porque, então, se afirmar o caráter político de suas decisões nem se faria necessário seu controle político. (OLIVIERI, 2011, p. 1415).

Trabalhos como os de Nunes (1997) e Schneider (1994) foram capazes de captar cenários de extremada politização, acirradas disputas inter e intraburocráticas e alianças com grupos privados visando garantir recursos à implementação de programas. Seus estudos têm em comum o fato de mostrar a convivência (ainda que tensa) das dimensões técnicas e políticas e não afirmar uma suposta supremacia da tecnocracia ou do insulamento burocrático (embora reconheçam sua influência e importância no processo de desenvolvimento e industrialização no país) (ABRÚCIO; LOUREIRO, 1998).

Ao contrário da retórica de seus patrocinadores, o insulamento burocrático não é de forma nenhuma um processo técnico e apolítico (NUNES, 1997, p. 53). Assim como as disputas burocráticas e formação de coalizões pela alocação de recursos e defesa de projetos existem,

o insulamento não garante a proteção contra interesses privados. A proteção autoritária da tecnocracia não necessariamente afasta o Estado do patrimonialismo. Isso possibilita o favorecimento de determinados setores econômicos, o tráfico de interesses e, no limite, a corrupção. Nada mais distante de um processo de modernização da administração pública (ABRUCIO; PEDROTTI; PÓ, 2010, p. 51).

Um trabalho mais recente que parece considerar tal ressalva é o de Pó (2009). Para analisar o jogo regulatório no Brasil, o autor aborda as interações entre os diversos atores envolvidos a partir da atuação de três agências reguladoras federais. A problemática aqui está voltada à atuação da burocracia tanto em sua área de expertise quanto no relacionamento com os demais atores. Para analisar a existência de estabilidade regulatória nos setores analisados, o autor irá se valer de categorias de análise como a autonomia das agências em relação aos Poderes Executivo e Legislativo; o papel do Poder Judiciário, o peso e as características dos setores e o desenho institucional de cada agência, especialmente os seus ritos procedimentais. Contrariando o argumento da imprescindibilidade de “proteção a pressões externas” para se garantir resultados efetivos nas políticas públicas, o autor mostra como a atuação das agências contribuiu na manutenção da estabilidade regulatória, ainda que não gozassem de extensa autonomia.

A possibilidade de análise da burocracia a partir das agências reguladoras permite um contraponto e uma comparação com os estudos das burocracias desenvolvimentistas do período militar e onde são ressaltadas a autonomia e separação em relação aos políticos. No atual contexto brasileiro, as burocracias das agências se inserem em um jogo mais complexo de interações, precisando necessariamente considerar uma gama mais ampla de atores, com recursos institucionais de poder capazes de afetar sua atuação. As questões técnicas não são negadas, mas é reconhecido o lado político em toda decisão técnica.

Da mesma forma, novos estudos também vêm mostrando as dinâmicas da relação entre políticos e burocratas no período pós-redemocratização. Assim como a 1ª vertente de estudos da literatura americana, estes parecem estar voltados essencialmente à discussão dos controles democráticos sobre a burocracia.

Arantes, Loureiro, Couto e Teixeira (2010) discutem os controles da administração pública por parte do Legislativo, Tribunais de Contas, Ministério Público e Poder Judiciário e concluem que, apesar de uma complexa rede de *accountability* criada após a redemocratização pelo nosso marco constitucional-legal, ela ainda não é utilizada em todo o seu potencial e de forma sistêmica. Outra conclusão importante é que o interesse destes atores parece estar mais voltado ao combate à corrupção do que aos resultados das políticas implementadas pela burocracia (ou a falta deles).

Preocupado fundamentalmente com o controle partidário das autoridades políticas, o Legislativo é o que apresenta atuação mais reduzida, o que chama atenção não pelo fato em si (amplamente discutido pela literatura a partir da questão da preponderância do Poder Executivo), mas sim pelo fato de que os outros três atores não são políticos, mas também *“burocracias que se desenvolveram recentemente sob o signo da independência política e imbuídas de missões derivadas diretamente do texto constitucional”*, ou seja, *“os controles democráticos sobre a administração pública no Brasil não tem sido obra dos políticos”*, mas de outros burocratas, o que se distancia totalmente dos padrões weberiano (p. 147) e também wilsoniano.

Olivieri (2010) apresenta resultados de um novo modelo de controle interno criado a partir da Secretaria Federal de Controle Interno. Impulsionada por burocratas de carreira, a Secretaria representou a superação de um controle apenas formal e legalista, visando maior eficiência na gestão. Suas atividades e análises sobre programas governamentais, *a priori* de caráter técnico, têm sido efetivamente utilizadas pelos atores políticos do Executivo não só para direcionar e monitorar a aderência da burocracia aos objetivos de governo, mas também para discutir escolhas políticas dos ministérios ou redistribuir recursos de poder entre a coalizão. Novamente chama a atenção o fato de que os controles sobre a burocracia são feitos por outras burocracias.

É importante ressaltar duas delimitações mencionadas por Loureiro, Olivieri e Martes (2010, p. 05), as quais se somam à delimitação do período histórico dos estudos nacionais e residem no fato de que a burocracia analisada se centra nos *“ocupantes dos cargos de alto escalão ou de direção dos órgãos da administração direta e indireta do Poder Executivo”* atuante em agências ou órgãos governamentais na área de políticas econômicas, podendo ser funcionários

de carreira ou de fora do setor público. O fato destes estudos se situarem na área econômica também restringe o tipo de grupos de interesse atuantes e de política pública estudada.

Entretanto, é possível ter em mente as mesmas problemáticas aqui levantadas ao se analisar outros “extratos” burocráticos (como burocracias de nível médio/gerencial e as burocracias de rua) em outras políticas públicas que não as econômicas.

Será que em outros estudos, realizados após o regime militar (e em especial após a Constituição de 1988), o mesmo padrão de predominância da burocracia nos processos decisórios será observado? Partidos políticos e Legislativo continuam sendo atores periféricos? E os estados e municípios? Há outras formas pelas quais grupos de interesse da sociedade se relacionam e “se conectam” com a burocracia na representação de seus interesses? A extensão e diversidade destes grupos são maiores? O insulamento continua sendo uma opção utilizada e “bancada” pelos atores políticos? Como os burocratas se percebem em relação ao sistema político e a grupos de interesse da sociedade? Como levam em conta a questão da direção política, a qual deveria guiar a organização e a atuação da burocracia?

O debate na literatura norte-americana nos dá exemplos e sugestões dos possíveis comportamentos e ações da burocracia em um ambiente democrático de múltiplos *principals* e *stakeholders*. Entretanto, o diálogo com esta literatura deve necessariamente levar em consideração as características do sistema político administrativo brasileiro e a evolução das relações entre a burocracia e os demais atores.

Os estudiosos nacionais do tema apontam a necessidade de novas pesquisas que mostrem a atuação da burocracia como *policymakers* e que apontem com mais precisão a influência de variáveis específicas do sistema político brasileiro sobre a relação entre políticos e burocratas. Duas destas características são destacadas: o livre preenchimento de um conjunto extenso de cargos de direção da burocracia pela coalizão presidencial e o funcionamento do orçamento (LOUREIRO; ABRUCIO, 1999; OLIVIERI, 2011).

Algumas das questões discutidas pela literatura americana já são problematizadas, como por exemplo, os efeitos dos poderes de nomeação e organização sobre a burocracia, a constituição de equipes de monitoramento internas ligadas diretamente à presidência, e as dificuldades e

pouca efetividade dos controles exercidos pelo Poder Legislativo, mas ainda de forma insuficiente, sugerindo um amplo campo de pesquisas futuras (OLIVIERI, 2011).

Sabemos que o presidente não perde todo o seu poder com as concessões que faz em nome da manutenção da coalizão no Congresso (...). Mas desconhecemos por completo como o presidente usa os demais poderes de orçamento, de reorganização administrativa e de legislação para dirigir a burocracia, como eles se relacionam entre si, e qual o papel que o Congresso exerce, se exerce algum, no controle político da burocracia. (...) ainda faltam muitos estudos para podermos construir generalizações e, quem sabe, uma teoria da burocracia.

Na nova ordem democrática brasileira, o principal desafio parece ser saber como compatibilizar as demandas, cada vez maiores, por uma atuação efetiva do aparelho do Estado com o sistema político, o qual, em última análise, deve coordenar a ação da burocracia. Até onde a atuação da burocracia respeita este arranjo? (ABRUCIO; LOUREIRO, 1998).

1.3 Os estudos sobre implementação de políticas públicas

Faremos uma caracterização inicial desta literatura e das questões que parecem mais pertinentes ao nosso problema de pesquisa a partir da apresentação do “problema” da implementação:

Aside from tem very rare cases of virtually self-implementing public policy (...) without any need for an elaborate enforcement apparatus – policy implementation requires institutions to carry the burden of transforming general policy intent into an array of rules, routines and social processes that can convert policy intention into action (O'TOOLE JR., 2007, p. 142).

Winter (2007) destaca que a literatura considera três gerações de estudos sobre a implementação de políticas públicas. A primeira geração se inicia com o clássico trabalho de Pressman e Wildavsky (1973) e é composta de estudos de casos isolados. A tônica é colocada nos problemas, barreiras e falhas da implementação, em especial, devido às dificuldades de se gerar uma ação conjunta (*joint action*) adequada entre os diversos atores envolvidos neste processo. A existência de conflitos e interesses divergentes entre os atores, a disposição em não colaborar e, conseqüentemente, a implementação falha são vistas como as hipóteses mais prováveis a serem observadas. Outro ponto importante levantado por esta literatura é a percepção de que o processo de implementação, com todos estes problemas, acabaria por alterar os objetivos iniciais da política definidos pelo legislador.

A partir destes estudos de casos realizados, surge uma segunda geração, no início nos anos 80, que buscou construir modelos teóricos ou quadros referenciais que pudessem guiar a análise empírica. Tais modelos e quadros de análise geraram duas grandes perspectivas - *top-down* e *bottom-up*, além de uma terceira, que buscou integrar as duas primeiras (WINTER, 2007) ¹⁵.

A perspectiva *top-down* tende a separar as fases de formulação e implementação de políticas públicas. Nesse sentido, a implementação seria a etapa posterior, pela qual se colocará em prática uma determinada política, já previamente definida em outra instância hierarquicamente superior. Esta perspectiva também chama a atenção para a possibilidade de grandes hiatos entre uma formulação federal e a implementação local de uma política (no caso específico do federalismo americano, mas que pode ser pensado para outras realidades), ou em outras palavras, os desafios na “transmissão de políticas, em sistemas multi-governamentais” e da preocupação “com o grau em que o sucesso da implementação depende dos vínculos entre diferentes organizações e departamentos em nível local” (HILL, 2006, p. 65). Nesse caso a cooperação terá de ser a mais ampla possível, de forma a evitar pequenos déficits de implementação que irão se acumular ao longo do tempo.

A principal preocupação da visão *top-down* é a de garantir que os objetivos iniciais da política sejam atingidos (e não desvirtuados) e minimizar potenciais pontos de veto na cadeia da implementação. As análises se voltam para a habilidade dos atores do topo da cadeia em estruturar o processo de implementação contra a influência e as estratégias de atores contrários (WINTER, 2007).

As críticas a esta abordagem dizem respeito à adoção de um ponto de partida onde formulação e implementação são fases completamente distintas e com responsáveis distintos (uns, no topo, decidem e outros, na ponta, põem em prática). Outro ponto importante diz respeito ao grau de concretude de determinada política na prática. A política formulada pode representar idéias vagas, simbólicas e que necessariamente precisarão de melhor definição (quem fará tais definições? Há interesse em fazê-las?), ou mesmo tão complexas que há poucas chances de serem implementadas (HILL, 2006).

Numa situação onde há separação rígida entre formuladores e implementadores, a responsabilização por eventuais problemas e inconsistências poderá recair apenas sobre os

¹⁵ A terceira geração consiste em pesquisas de desenho quantitativo e não serão abordadas nesta revisão.

últimos. Ou seja, a principal crítica a esta corrente é a de que a relação entre formulação e implementação não é objetiva e direta, podendo ser difícil determinar exatamente onde termina uma e se inicia a outra (HILL, 2006).

Ao criticar tal perspectiva, Hill (2006, p. 71-2) aponta diversas evidências que mostram justamente que as fases de formulação e implementação não estão de fato tão separadas assim. Basicamente, a impossibilidade ou a não disposição em se resolver determinados conflitos ou questões na fase de formulação acaba postergando tais definições para a fase da implementação – portanto, tal fase não é simplesmente um momento de execução na prática de questões já previamente definidas. Podem faltar informações necessárias sobre determinados aspectos da política ou mesmo o desconhecimento sobre os verdadeiros impactos das novas medidas, fazendo com que os atores fiquem relutantes em tomar decisões.

Outras evidências que também levam a esta ‘junção’ das fases são a crença de que os implementadores são mais preparados para tomar estas decisões, o reconhecimento de que decisões diárias na fase de implementação terão que envolver negociações e compromissos com grupos poderosos (ou seja, não são auto-executáveis) e mesmo a percepção dos atores de que é inadequado tentar resolver todos os conflitos na fase da formulação (HILL, 2006).

O segundo enfoque, *bottom-up*, propõe uma inversão do sentido da análise, iniciando-a pelas atividades dos implementadores na base e as interações entre eles (indivíduos e suas organizações). A adoção desta abordagem passa pela constatação de que os responsáveis pela implementação frequentemente têm de tomar decisões discricionárias ao longo do processo ou escolher entre programas conflitantes ou que interagem dentro de uma mesma política. A definição real e efetiva da política estaria na base, e não no topo. Este enfoque parece aceitar com mais serenidade o complexo conjunto de interações e possíveis mudanças ocorridas na política ao longo da implementação (o que é visto pela primeira abordagem sob uma perspectiva de controle estrito e desvirtuamento), e consequentemente, seu caráter ambíguo (HILL, 2006).

Há ainda as tentativas de síntese das duas perspectivas, como a de Matland (1995), que argumenta que ambas podem ser úteis do ponto de vista analítico, mas para diferentes políticas públicas, dependendo de seus graus de ambigüidade e conflito. Além das tentativas de síntese, a literatura parece ter evoluído no sentido de considerar as duas perspectivas não

como opostas, mas como complementares, que colocam foco em aspectos distintos de um mesmo problema (WINTER, 2007).

A partir das questões levantadas pelas duas abordagens, Hill (2006) aporta novas questões que entende pertinentes para os estudos sobre implementação:

- como os atores tentarão exercer o controle sobre o processo de implementação de determinada política e buscarão impor regras a terceiros ? (questão que adquire dimensão especial caso a análise recaia sobre o nível federal, em geral o responsável pela condução da formulação – ao menos inicialmente).
- qual a efetiva capacidade dos formuladores influenciarem os implementadores (em especial em contextos federativos ou mais descentralizados)?
- como a discricionariedade estará estruturada, ou seja, o quão facilmente os atores responsáveis pela implementação poderão exercer autonomia ao longo do processo?
- o contexto institucional e a estrutura administrativa da cadeia de implementação são variáveis importantes, sendo necessário considerar fatores como as complexas interações intra-organizacionais, negociações entre atores autônomos e os diferentes exemplos de políticas, com metas mais ou menos definidas e maior ou menor complexidade de implementação.

Em relação a este último ponto, a análise de O'Toole Jr. (2007) foca os desafios da implementação de políticas públicas a partir do contexto das relações interorganizacionais e o quanto esta variável pode influenciá-la ou moldá-la.

Como apontado na definição do “problema” da implementação, o mais provável é que seja necessário contar com um conjunto de organizações e, portanto, entra em cena uma maior necessidade de cooperação e coordenação que dêem conta dos arranjos e relações entre estas. Nesse momento, surgem dificuldades devido a diferentes missões, rotinas, linguagens, visões de mundo e contextos institucionais.

Uma questão crucial aqui parece ser discutir quais contextos e arranjos permitiriam um equilíbrio entre a necessidade de se considerar um conjunto de atores no processo de

implementação e a tendência ao atraso e/ou paralisia. Normalmente as estruturas do setor público contam com o fator “autoridade” como recurso básico para se obter colaboração das partes envolvidas. Entretanto, num cenário de implementação de políticas como o descrito acima, este recurso não é suficiente. É preciso ser capaz de articular outros recursos e incentivos entre as diferentes organizações, como a busca de interesses comuns e trocas (*exchanges*), pois não estão necessariamente sob um mesmo domínio hierárquico (O'TOOLE JR., 2007).

O'Toole Jr. (2007) retoma e discute o argumento de Pressman e Wildavsky (1973) de que a complexidade da ‘ação conjunta’ (*joint action*) é o impedimento chave de uma implementação bem sucedida. Para ele, **o número de organizações envolvidas importa menos do que o padrão e a forma com a qual elas se conectam. A preocupação, portanto, é entender quais arranjos são mais favoráveis à cooperação e por quais motivos.**

O autor discorda da hipótese de Pressman e Wildavsky, sustentando haver diversas evidências de que uma implementação bem sucedida é possível e frequentemente acontece. Por exemplo, quando há um conjunto inicial mais amplo de entendimentos a facilitar uma fase posterior de execução; ou quando organizações fundem múltiplas decisões em uma única rodada de negociações; ou mesmo quando há uma cadeia de interdependência onde os resultados de uma agência serão os insumos de trabalho para a agência seguinte. Ou seja, há diferentes tipos de interdependência que geram diferentes padrões de cooperação e que, consequentemente, influenciam no grau de implementação de uma determinada política.

Desta incursão no campo da literatura sobre implementação de políticas públicas, é possível extrair pontos em comum com a literatura sobre burocracia. Um primeiro ponto comum evidente é o fato de que em muitas das situações envolvendo políticas públicas, o ente implementador responsável será a própria burocracia (em que pese ser necessário melhor delimitar esta afirmação, pois podemos falar de burocracias nas diferentes esferas de uma federação, bem como de diferentes níveis ou etapas da implementação).

Um segundo ponto é pensar as possibilidades de atuação da burocracia em um contexto onde as fases de formulação e implementação da política se encontram, ao menos em parte, sobrepostas (como já argumentado por HILL, 2006).

Se partirmos de um pressuposto de que os formuladores de políticas públicas estabelecem apenas diretrizes vagas (quando existentes), é razoável também pressupor que haverá ampla margem às burocracias para darem forma e direção às políticas públicas no processo de detalhamento e execução ¹⁶. Quando as diretrizes políticas dos altos escalões governamentais são simbólicas ou com pouca concretude, como atua(m) a(s) agência(s) responsável(is) por sua implementação? (considerando-se que a formulação não está completa e este processo terá sequência ao longo da implementação).

Conforme Eisner e Meier (1990, p. 285)

Bureaucracies are not unbiased organizations that neutrally implement policy decisions made elsewhere. The vagueness of legislative mandates, the policy goals of bureaucrats, the constituent ties of bureaucracies, the values incorporated into expertise, and bureaucratic incentive mechanisms promote the redefinition of policy at the implementation stage (Rourke 1984; Downs 1967; Niskanen 1971; Aberbach and Rockman 1976).

O argumento dos autores parece caminhar no sentido de que quanto menor a clareza e o detalhamento na definição das políticas públicas, maior será o campo de atuação da burocracia no sentido de encaminhar a implementação de acordo com suas preferências. Em sendo este o movimento observado, conseguirão seus *principals* e *stakeholders* fazer frente a estas preferências, caso exista um contexto de *goal conflict* e assimetria de informação?

Isso nos leva à percepção de que outro ponto comum debatido pelas duas literaturas é a questão da discricionridade/autonomia da burocracia. Ambas as literaturas mostram um intenso debate com diferentes visões (tanto empíricas quanto normativas) sobre o tema: uma positiva, relacionada à capacidade de juízo e necessidade de proatividade e mobilidade da burocracia no cumprimento de uma norma estabelecida e a outra, negativa, relacionada à violação de normas e aplicação claramente divergente ou arbitrária da norma. (HAM; HILL, 1994, apud SUBIRATS, 2006; FREDERICKSON; SMITH, 2003).

A multiplicidade de atores também é percebida e trabalhada como questão importante nas duas literaturas, com atenção para a problemática da coordenação e cooperação entre diferentes organizações (a partir de uma dimensão agente-principal ou enquanto organizações implementadoras). As pesquisas sobre implementação parecem dar respostas às problemáticas

¹⁶ O exemplo mais marcante da comprovação dessa hipótese é o trabalho de Lipsky (1980) sobre a burocracia de rua.

de múltiplos *principals* e agentes, que só mais recentemente vêm sendo levantados pelas teorias de agência.

O trabalho de Scholz (1986) é um exemplo de tentativa de junção das literaturas sobre burocracia e implementação de políticas públicas, considerando ainda o contexto federativo em sua análise. O autor retoma a discussão sobre a tendência da burocracia em “escapar” do controle dos políticos, a partir da influência das fontes de poder burocrático, analisando esta questão especificamente no processo de implementação. Neste caso, a hipótese do autor parece ir em linha contrária aos argumentos de Wood e Waterman (1994):

Studies focusing primarily on implementation by administrative agencies (...) tend to view elected officials as relatively distant, minor participants in the daily battles within the bureaucracy that determine policy impacts. The specialized technical, legal, and administrative knowledge, the authority to make specific decisions, the control over important streams of information, the reputation for revenge reliability, the lack of electoral incentives, and the staying power of bureaucratic participants give administrative considerable resources to thwart demands from elected officials (SCHOLZ, 1986, p. 1251).

Além de Scholz (1986), Wood (1992) também reflete os possíveis papéis assumidos por uma burocracia federal em um contexto de implementação de políticas públicas que conta necessariamente com a participação de outros entes da federação, além de *stakeholders* regionais/locais. Como as dimensões da agência (como a sua missão e suas rotinas) irão interagir com a dimensão federativa? ¹⁷ Para Wood (1992), as burocracias de nível federal teriam um papel de integração dos sistemas de políticas públicas, equilibrando-se na busca de apoio de seus *principals* federais e os demais atores locais e adaptando as determinações dos *principals* federais aos diferentes contextos locais.

The role of federal agencies in the American policy process is not simply one of translating central political decisions into organizationally efficient routines because central institutions seldom can provide the bureaucracy with sufficient resources for such implementation. Instead, the creative role of the bureaucracy requires the development of organizationally feasible tasks that will gain and maintain sufficient support from critical actors in

¹⁷ Perguntas semelhantes são pensadas por Meier e Bohte (2007) ao analisarem as burocracias subnacionais enquanto dimensão de controle das federais.

multiple operational arenas without undermining central support needed for formal budgets and statutory adjustment

Thus, bureaucracy plays the important and seldom-recognized role of integrating political demands made at various levels of the American federalist system by incrementally adapting central policies to fit into varied and changing local conditions.

As agencies adjust and modify routines in response to pressures from groups with formal and informal resources, the political system "learns" which policy interventions work and what they can do. Changes in central policies and oversight by central institutions provide only one input into this process, one that the agency itself helps shape through its strategic responses.

Na tentativa de uma síntese, diríamos que o “cenário sugerido” pelos estudos de implementação coloca a questão das diretrizes das políticas públicas formuladas genericamente (seja pelo Poder Legislativo ou pelas instâncias superiores do Poder Executivo) como um potencial espaço para a atuação da burocracia, demandando dela a tomada de decisões como forma de fazer avançar o processo de implementação. Nesse processo, podemos novamente considerar a hipótese da literatura de que a burocracia buscará fazer valer suas preferências e atuará de forma estratégica perante seus múltiplos *principals* e *stakeholder* e perante as demais agências e órgãos governamentais. O grau com que conseguirá isso irá depender da dinâmica de interação entre as demandas trazidas pelos *principals* e *stakeholders* e seus mecanismos de controle e as fontes de poder burocrático.

A outra questão é relativa à capacidade de gerar cooperação entre os diversos atores da cadeia de implementação, seja pelo fato de que as burocracias no caso analisado por esta tese têm a responsabilidade pela condução nacional dos programas, seja pelo fato de que partilham competências entre si. Por causa disso, precisarão conceber estratégias de colaboração ou até mesmo ‘subjugação’ frente a outras organizações envolvidas como forma de fazer avançar o processo de implementação.

Capítulo 2 - Definições Metodológicas

2.1 Problema teórico e pergunta de pesquisa

A presente pesquisa se insere em uma problemática mais ampla da atuação e controle da burocracia nos Estados contemporâneos democráticos.

Assim, **é importante deixar explicitado desde já que esta tese não será um estudo “sobre” agrotóxicos** (e os inevitáveis posicionamentos “contra/a favor” que o tema naturalmente desperta), mas se utilizará deste caso para discutir a atuação da burocracia neste cenário descrito.

Como se viu na revisão da literatura aqui colocada, trata-se de uma das principais 'questões' estudadas e pesquisadas nos campos da ciência política e da administração pública, desde as primeiras formulações de Max Weber (1980) e Woodrow Wilson (1995), que entre outras coisas, buscaram discutir o papel da burocracia na transformação dos modelos de Estado entre os séculos XIX e XX e a suas relações frente à política.

A síntese de Frederickson e Smith (2003) mostra como desde então o tema ‘burocracia’ vem sendo estudado sob diversos ângulos, por exemplo, a partir das contribuições dadas pelas teorias de agência, teoria das organizações e teorias neo-institucionalistas, e com a incorporação de novas problemáticas relativas, por exemplo, à implementação de políticas públicas e das relações com outros *principals, stakeholders e agentes* (e não mais apenas em relação à classe política).

A colocação de Garvey (1992:34-5), ao resumir o debate entre teóricos da era progressista americana (inspirados em especial pela visão wilsoniana) e as novas teorias da burocracia subsequentes (que sobre ela pintavam um quadro mais sombrio quanto a sua atuação), talvez nos dê uma síntese interessante da construção desta problemática e de quais questões devem ser respondidas por aqueles que sobre ela se debruçarem:

I not only reject the contention that our public bureaucracy is tainted by conspiracy, irredeemably inefficient, and out-of-control, but think that this view is as wrongheaded today as the Old Theory in its time was naive. (...)

The concepts of the iron triangle and agency capture, then, can be considered as wrong answers. But they were answers to some right questions, questions such as: If we cannot think of bureaucracy today in the way that the progressives would have hoped, how should we think of it? And if bureaucracy does not work in the apolitical, frictionless, and rule-bound way that the Old Theorists hoped it would, how does it work?

Nesse sentido, a formulação da pergunta de pesquisa passou inicialmente por um questionamento mais genérico sobre “como” a burocracia atua na implementação da política pública pelo qual é responsável, dado um ambiente democrático de diferentes *principals*, *stakeholders* e *agentes*?

Como já visto, 3 possíveis hipóteses podem subsidiar esta pergunta (BREHM; GATES, 1997):

H1: A burocracia irá trabalhar pela política;

H2: A burocracia irá negligenciar a política ou se esquivar (*to shirk*);

H3: A burocracia irá boicotar a política.

Cada uma destas hipóteses revela diferentes preferências da burocracia, que buscará exercê-las a partir das possibilidades dadas pelo ambiente institucional. Dessa forma, de um questionamento mais genérico chegamos à formulação do seguinte enunciado enquanto pergunta de pesquisa:

Como a burocracia busca fazer valer suas posições e preferências no processo de implementação de uma política pela qual é responsável, dado um ambiente democrático de diferentes principals, stakeholders e agentes?

Nossa hipótese é a de que a burocracia buscará se movimentar estrategicamente no sentido de fazer valer suas posições, aliando-se aos *principals*, *stakeholders* e *agentes* com visões mais próximas às suas, neutralizando ou resistindo àqueles com visões mais divergentes e usando os recursos institucionais e não institucionais de que dispõe.

2.2 Objetivos geral e específicos

Dada a pergunta de pesquisa, podemos estabelecer como objetivo geral da tese *analisar*

o comportamento e a atuação da burocracia ao longo do processo de implementação de um programa sob sua responsabilidade, em um contexto democrático de diferentes principals, stakeholders e agentes.

Para responder adequadamente ao objetivo geral, formulamos três objetivos específicos que estão inter-relacionados:

- Captar e analisar as percepções da burocracia sobre a influência dos diferentes *principals, stakeholders e agentes* e as consequências de tais influências no processo de implementação da política sob sua responsabilidade.
- Analisar se e como, ao longo do processo de implementação de um programa, a burocracia por ele responsável consegue fazer valer suas posições frente aos diferentes *principals, stakeholders e agentes*.
- Analisar, ao longo do processo de implementação de uma política, as interconexões da burocracia com o sistema político e demais atores sociais. Como colocam suas demandas perante os diversos principals, stakeholders e agentes e como respondem aos estímulos e demandas por eles colocados?

2.3 Desenho de pesquisa, objeto empírico, unidade de análise e coleta de dados

Este trabalho possui os contornos de um estudo de caso, conforme caracterizado por Yin (2005):

- i) são utilizados preferencialmente como metodologia de pesquisa quando esta possui questões do tipo “como” e “por quê”;
- ii) há pouco controle sobre os acontecimentos;
- iii) o foco está em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real; e
- iv) os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos.

Yin (2005, p. 33) ressalta que a investigação dos estudos de caso “enfrenta uma situação tecnicamente única em que haverá muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados”, e como resultado, “baseia-se em várias fontes de evidências, com os dados precisando convergir em um formato de triângulo”.

Para esse autor, a clara necessidade por estudos de caso surge do desejo de compreendermos fenômenos sociais complexos. Yin mostra que, de fato, os estudos de caso fornecem pouca base para uma “generalização científica” (2005, p. 29), o que muitas vezes lhes traz descrédito enquanto método científico de pesquisa.

No entanto, os estudos de caso são generalizáveis a proposições teóricas, e não a populações ou universos. Não representam uma “amostragem”, e seu objetivo é expandir e generalizar teorias (generalização analítica) e não enumerar frequências (generalização estatística).

As lições tiradas dos estudos de caso podem ser generalizáveis para uma ampla variedade de ações governamentais complexas, constituindo a base para explicações e generalizações significativas (YIN, 2005).

Nesse sentido também argumentam Mahoney (2007) e Borges (2007), ao afirmarem a importância da pesquisa qualitativa no desenvolvimento de novos conceitos, variáveis assim como no teste de teorias e hipóteses. No que se refere aos estudos de caso em especial, estes se mostram como metodologia válida e pertinente para a tentativa de especificar variáveis que influenciam processos complexos como o que será estudado ou fazer ligações entre variáveis explicativas hipotéticas e determinado resultado observado (no nosso caso, por exemplo, nos perguntaríamos como os instrumentos de controle da burocracia e as fontes/limitações do poder burocrático poderiam ajudar a explicar as ações e visões captadas junto aos três órgãos estudados).

Assim, os estudos de caso também nos permitem avaliar se as teorias atualmente existentes têm poder explicativo sobre os fenômenos observados, com a possibilidade de que eventuais “casos desviantes” gerem reformulações teóricas.

A literatura analisada no capítulo anterior traz basicamente estudos de caso circunscritos, ainda que alguns sejam estudos comparados e em outros haja a utilização de técnicas estatísticas ou multivariadas ¹⁸. Os estudos são circunscritos porque limitados a determinado órgão ou agência, a determinado período, a determinada carreira ou ainda porque focam as relações entre a burocracia e determinados *principals/stakeholders*.

¹⁸ Yin (2005) faz questão de ressaltar que estudos de caso podem assumir um viés qualitativo ou quantitativo, ou adotar desenhos mistos.

O fato de também se considerar uma determinada política pública, com características, atores e conflitos específicos, também favorece a utilização de estudos de caso. Apenas questões que não dependessem desta contextualização (como por exemplo, pesquisas envolvendo demografia ou remuneração no serviço público) estariam mais aptas a utilizar métodos quantitativos.

Entendemos que a partir das perguntas de pesquisa formuladas e do objeto escolhido, a metodologia naturalmente assume os contornos de um estudo de caso.

A dimensão ou nível de análise foi algo que também mereceu atenção, para fins de delimitação do tema e da(s) unidade(s) de análise, da definição de quais dados deveriam ser coletados e, por fim, da lógica que une os dados às proposições (YIN, 2005).

Definimos inicialmente como unidade de análise o órgão governamental em âmbito federal ao qual a legislação atribui determinada competência para atuar na política escolhida. Neste caso, falaríamos do Ministério da Agricultura, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente.

Entretanto, é preciso pontuar que todos estes órgãos não atuam apenas nas questões envolvendo agrotóxicos, motivo pelo qual nossa análise se focou estritamente nas unidades internas que tem competências e atribuições mais delimitadas quanto ao tema. Como será mostrado no capítulo seguinte, seus nomes (coordenação, gerência, diretoria, etc) e posição no organograma dos respectivos órgãos e agências variam.

Pelo fato de utilizarmos conceitos e linguagem das teorias de agência, consideramos que os três órgãos federais aos quais a legislação atribui competências na regulação de agrotóxicos (representados por suas sub-unidades específicas) serão os ‘agentes’, envolvidos em uma complexa rede de interações entre eles e com inúmeros *principals* e *stakeholders*. Dado que há uma compartimentalização e especificação das atribuições neste tema bastante definida nos três órgãos, consideramos como *principals* não apenas os tradicionalmente estudados pela literatura (Presidente, Congresso e Judiciário), mas também o próprio o Ministro de Estado ou o dirigente máximo (no caso das entidades da administração indireta).

Estabelecida essa premissa, a pesquisa empírica do presente trabalho baseou-se na análise de

documentos e entrevistas.

Foram inicialmente 7 entrevistados nas sub-unidades responsáveis pelo tema agrotóxicos nos três órgãos. Estes entrevistados estão envolvidos nas atividades de regulação, no relacionamento junto aos *principals* e *stakeholders* da política e também nas ações e articulações interministeriais e federativas, e foram capazes de refletir tanto sobre questões mais técnicas, como também questões organizacionais de seus órgãos e da relação com os demais atores.

Este grupo inicial de entrevistas focada nos três órgãos foi então complementado por mais 4 entrevistas com um técnico da Embrapa, um gestor do Ministério do Meio Ambiente, um assessor parlamentar e o representante de uma ONG. Duas entidades representativas do setor regulado foram contatadas e não retornaram. As entrevistas foram realizadas entre outubro de 2011 e janeiro de 2012.

As entrevistas com os três órgãos obedeceram a um padrão semi-estruturado e foram realizadas de forma individual, a partir de um mesmo roteiro de perguntas. As demais entrevistas focaram aspectos complementares da política nos quais os entrevistados estavam inseridos e seguiram um padrão mais aberto.

O roteiro foi dividido em três partes. A primeira buscou saber brevemente a qualificação e trajetória profissional do entrevistado, além de uma introdução ao tema ‘agrotóxicos’ a partir das atribuições colocadas ao órgão pela legislação.

A segunda parte do roteiro focou no ambiente interno de cada órgão, tentando entender como as unidades cumprem as determinações da legislação, quais são as características da equipe, como se dão as relações com seus *principals* diretos (Ministro ou dirigente), além de captar percepções dos entrevistados sobre limitações e forças de seu órgão.

A terceira e última parte foca na relação dos órgãos com atores externos e na influência que exercem (ou não) sobre suas atividades e decisões.

Dadas as polêmicas e conflitos existentes neste tema, e como forma de garantir o sigilo dos entrevistados, deixando-os mais a vontade para narrar episódios importantes e expor suas opiniões e percepções, optou-se por não identificar seus nomes, funções e gênero, mas tão somente o órgão de origem. Todas as entrevistas foram gravadas em áudio com autorização prévia dos entrevistados e transcritas para análise e citação de alguns trechos, escolhidos a partir de sua relevância para a discussão do tema.

Alguns dos entrevistados foram novamente contatados por telefone e/ou email para o esclarecimento de dúvidas pontuais ou para pedido de dados específicos.

Como complementação às entrevistas, foram citadas também falas de representantes dos três órgãos quando da participação em audiências públicas, eventos públicos (promovidos por universidades, ONGs, imprensa, etc), reportagens de jornais ou sites na internet. Dessa forma, considera-se “representante” dos órgãos, qualquer técnico ou dirigente que, em entrevista, evento público ou documento público por eles tenham se manifestado. Neste caso, a referência ao documento de onde a fala foi tirada consta em nota de rodapé, logo após sua menção.

Ainda no que diz respeito às polêmicas e conflitos existentes nesta política, ressaltamos que não descenderemos aos detalhes técnicos da composição e efeitos dos agrotóxicos (a não ser de maneira simplificada e na medida em que nos ajude a entender o contexto de atuação das burocracias), nem nos posicionaremos em relação aos conflitos observados entre os atores ou em relação a decisões e atitudes tomadas, como se buscássemos supostamente dizer “quem está certo e quem está errado”. Esse, com toda certeza, não faz parte dos objetivos do trabalho.

Os dados das entrevistas foram triangulados com um amplo conjunto de documentos.

A pesquisa se beneficiou de sites de busca como Google, onde aparecem inúmeras notícias sobre o tema ‘agrotóxicos’ que nos permitiram elencar os principais elementos de conflito existentes, manifestações, posicionamentos e estratégias dos três órgãos e demais atores. Além de notícias nos mais variados *sites* (desde sites de organizações da sociedade civil, blogs de ativistas, passando pelos sites de órgãos federais e jornais de grande circulação), outros importantes documentos foram obtidos, com destaque para 3 grupos:

- Documentos do Congresso Nacional relativos à degravação de audiências públicas, notícias de atividades de parlamentares e um recente relatório da Comissão da Seguridade Social e Família.
- Relatórios, atas de reunião, planilhas e apresentações referentes às atividades dos 3 órgãos. Aqui cabe destacar a existência de atas mensais do chamado CTA – Comitê de Assessoramento de Agrotóxicos, composto pelos três órgãos federais e que nos dão uma boa dimensão do dia-a-dia do trabalho regulatório destes. Todas as atas disponibilizadas nos websites dos três órgãos, desde 2005, foram consultadas para esta pesquisa.¹⁹
- Documentos relativos a processos no Poder Judiciário.

A construção do roteiro teve como ponto de partida os dois conjuntos de categorias trazidas pela literatura sobre burocracia: de um lado, os mecanismos de controle e de outro, as fontes e limitações do poder burocrático.

Com base na confrontação destas categorias em um conjunto de atividades e eventos descritos pelos entrevistados, foi possível estabelecer alguns possíveis padrões de atuação da burocracia, como uma forma de guia para análise. A lista abaixo, exemplificativa, foi por nós elaborada com base na revisão de literatura.

- Atuação estratégica (elementos de racionalidade, planejamento, alianças/mobilização de atores, comunicação);
- Atuação contingente (sem planejamento, por impulso ou quando provocada apenas);
- Atuação cooperativa / não cooperativa;
- Atuação contra / a favor de / ignorando os *principals* institucionais;

¹⁹ Na menção às Atas do CTA, adotamos a notação 01/01. O primeiro número, à esquerda, se refere ao número da ata. O segundo, à direita da barra, representa o ano.

- Atuação contra / a favor de / ignorando os *stakeholders*;
- Atuação contra / a favor de / ignorando os demais agentes;
- Respostas seletivas, a partir da percepção da importância diferenciada de cada *principal*;
- Respostas seletivas a partir do grau de pressão/demandas;
- Atuação para garantia / aumento de autonomia, orçamento e estrutura;
- Alianças / embate com principals/stakeholders/agentes.

A partir da reflexão desta literatura, categorias adicionais sobre o comportamento da burocracia podem ser pensadas, não como categorização estrita, mas como referências que nos ajudem a estudar seu comportamento (a tese não se propõe a ‘categorizar’ condutas da burocracia e captar 'frequências'). Entendemos ser possível trabalhar com categorias mais amplas e evitar 'enquadrar' os casos estudados em modelos.

A busca por atividades e episódios significativos na política estudada que servissem de exemplo para analisar a atuação das burocracias federais na regulação de agrotóxicos segue linha semelhante à utilizada por Pó (2009). Em seu trabalho sobre regulação no Brasil, o autor elegeu alguns eventos críticos em cada um dos setores estudados desde a implementação das respectivas agências reguladoras, e analisou qualitativamente, nestes eventos, o comportamento dos atores envolvidos, suas estratégias e forças. Entretanto, é importante ressaltar que tais eventos não foram tratados como 'anomalias', mas sim como parte de um processo de construção da agência e do campo ao seu redor.

A vantagem da análise a partir de eventos críticos é que estes são importantes para mapear o comportamento dos diversos atores, pois são situações que os forçam a explicitar comportamentos que normalmente ficam ocultos. São ainda entendidos enquanto fatores determinantes para a evolução institucional das agências (PÓ, 2009).

Ainda que não utilizando propriamente esta expressão, Wood e Waterman (1994) também operacionalizam sua pesquisa elencando previamente alguns eventos específicos que supostamente deveriam causar alterações na atuação da burocracia (como por exemplo a indicação de um novo dirigente, a aprovação de uma nova legislação ou algum acontecimento imprevisível com impactos na sociedade). A partir da análise do desenrolar destes eventos,

buscam responder se há conexão entre tais eventos e a resposta observada da burocracia (ou se haveria explicações alternativas).

Apresentados nossos objetos empíricos e explicitados quais dados foram coletados, entendemos necessário, por fim, esclarecer sobre qual conceito de burocracia está sendo utilizado aqui ²⁰.

Beetham (1987) aporta uma primeira definição de burocracia a partir da sociologia das organizações e da formulação weberiana. Organizações na sociedade moderna, públicas e privadas, são burocracias, a partir de um conjunto de características comuns que podem ser resumidas a quatro:

- hierarquia (há divisão de trabalho dentro de uma estrutura de comando à qual se deve responder);
- continuidade (ocupação em tempo integral e mediante recebimento de salário, com uma estrutura de carreira que oferece a perspectiva de uma progressão regular e a existência de registros escritos de tudo o que é feito);
- impessoalidade (trabalho conduzido a partir de regras pré-escritas, sem favoritismos,); expertise (seleção e progressão são feitas por mérito e os trabalhadores são especialistas nas atividades previstas em seu cargo).

As sub-unidades com atribuições específicas na regulação de agrotóxicos estão institucionalizadas nos organogramas dos respectivos órgãos, possuem um sistema hierárquico com chefia e servidores de carreira selecionados de forma meritocrática (via concurso público) e desempenhando funções consideradas de estado. As ações que implementam tem previsão dentro do Plano Plurianual e as leis de criação dos órgãos e/ou regimentos internos instituem suas atribuições e responsabilidades. Suas atividades são registradas formalmente por meio de processos administrativos, sistemas eletrônicos, *websites* institucionais e publicação em Diário oficial.

²⁰ Para discussões sobre os limites no uso restrito do conceito weberiano de burocracia ver, além do próprio Beetham (p. 48), os trabalhos de Garvey (1992) e Frederickson e Smith (2003), que se utilizarão do conceito de '*shadow bureaucracy*' como ferramenta analítica capaz de analisar os milhares de *private contractors* e *expert consultants* presentes na administração pública federal americana e que interagem com a burocracia de carreira, e o de Kettl (1988), que se vale do conceito de '*government by proxy*' como forma de refletir um contexto onde o Estado cada vez mais compartilha funções com mercado e organizações da sociedade civil.

Por estas razões, entendemos que podem perfeitamente ser enquadradas no conceito de burocracia, seja por suas características organizacionais ou simplesmente pelo fato de serem as estruturas responsáveis diretamente pelas ações de regulação de agrotóxicos em âmbito federal e pela coordenação destas mesmas ações junto a estados, municípios e demais atores estatais e não-estatais.

Capítulo 3 – Os Agrotóxicos enquanto *Policy Problem*

Antes de descrever e analisar a atuação das burocracias federais envolvidas na regulação de agrotóxicos, é importante fazer uma breve contextualização para que se entenda porque, a partir de determinado momento, o tema passa a receber a atenção do Estado e se torna um “*policy problem*”.

Os agrotóxicos são produtos destinados ao controle de pragas, em especial na agricultura. Possuem em sua composição princípios ativos que interferem na atividade biológica de seres vivos alvo deste controle. Como possuem diferentes “alvos” e modos de ação, podem a partir disso, ser classificados em herbicidas (ação contra plantas), inseticidas (contra insetos), fungicidas (contra fungos), nematicidas (contra microrganismos de solo) e moluscidas (contra moluscos) (BRASIL, 1989).

Seu uso em larga escala passa a ocorrer após a Segunda Guerra Mundial, em especial a partir dos anos 50, momento em que se iniciou a chamada “Revolução Verde”, um conjunto de tecnologias que impactou a produção agrícola mundial (LUCESSE, 2005).

Os agrotóxicos fazem parte, juntamente com sementes e fertilizantes e o plantio de grandes áreas de monoculturas, de um “pacote tecnológico” da Revolução Verde oferecido por multinacionais de países desenvolvidos com a promessa de aumentar a produção de alimentos, reduzir seus custos e contribuir para erradicar a fome no mundo.

Este modelo agrícola mundial passa também a ser promovido e apoiado por governos e organismos internacionais, em especial na concessão de financiamentos aos agricultores nos diversos países, principalmente naqueles que tinham a agricultura como uma das principais fontes de suas economias (LONDRES, 2011; LUCESSE, 2005).

Mas já nos anos 60 começaram a haver alertas contra o uso de agrotóxicos, na medida em que se descobriam consequências adversas sobre a saúde humana e o meio ambiente, inclusive pelo fato de que seu uso se disseminou largamente, antes que seus efeitos fossem estudados e conhecidos integralmente (LUCESSE, 2005).

O uso de agrotóxicos é parte fundamental do modelo agrícola contemporâneo que apresenta

elevados índices de produtividade. Entretanto, as intervenções humanas para o plantio e produção de alimentos (plantio de monoculturas, adubação, irrigação e controle de pragas) tendem a criar desequilíbrios na natureza, pois alteram seu modo natural de funcionamento (IBAMA, 2009). Se por um lado, o Estado atuou para criar políticas agrícolas que levassem em conta o modelo acima descrito, também começou a observar, algum tempo após, a existência de impactos sociais e ambientais deste mesmo modelo.

Além das questões de eficiência e segurança que o Estado deve avaliar previamente à entrada dos produtos no mercado (face aos seus potenciais perigos e danos), há ainda a necessidade de se monitorar o seu uso após a autorização, uma vez que podem surgir problemas relativos a uso inadequado ou para culturas não autorizadas, possibilidade de comercialização e uso de produtos não autorizados, alteração de fórmulas, além da necessidade de manejo especial de embalagens.

Se questões como estas (dentre outras inúmeras) não receberem a devida atenção do Estado, poderá haver consequências indesejadas, como por exemplo, contaminação ambiental (em especial do solo e da água, mas também de animais e plantas), produção de alimentos com resíduos acima do permitido, intoxicação aguda e/ou crônica de agricultores e trabalhadores rurais (pelo uso dos produtos) e da população em geral (pelo consumo de produtos contaminados).

Desde os anos 70, quando se consolida o parque industrial brasileiro de agrotóxicos (TERRA; PELAEZ, 2009), o país sempre esteve entre os 6 maiores mercados consumidores, tendo atingido o primeiro lugar a partir de 2008 (IBAMA, 2009), o que se explica pelo crescimento do agronegócio e das exportações de *commodities* agrícolas nos últimos anos (IBAMA, 2009, a partir de dados do IPEA e CONAB).

Dados compilados por Pelaez (2011), Pelaez et al. (2010) e Terra e Pelaez (2009) mostram a dimensão deste mercado no Brasil e no mundo:

- A América Latina responde por 19% do mercado mundial de agrotóxicos, dos quais 16% se referem ao Brasil.
- Entre 2000 e 2010 este mercado cresceu em quase 100% no mundo e quase 200% no Brasil.
- O mercado apresenta características de oligopólio com alto grau de

concentração, com significativas barreiras de entrada. (6 maiores empresas em 2010 detinham 67,8% do mercado, percentual que chegava a 90% se considerássemos as 13 maiores empresas).

- Dados de 2009 mostravam a presença de 109 empresas no país, as quais são responsáveis por 2261 diferentes produtos, 613.648 toneladas produzidas, 789.974 toneladas vendidas, 266.437 toneladas importadas e 26.254 toneladas exportadas.
- Em 2009 as vendas no Brasil atingiram o percentual de US\$ 7,125 bilhões.
- Dados de 2006 mostram que 90% das vendas de agrotóxicos aos agricultores foi financiada pelas próprias empresas produtoras.

O debate sobre os benefícios e malefícios do uso de agrotóxicos vem se ampliando nos últimos anos, na medida em que o país amplia sua fronteira agrícola e sua importância na produção mundial de alimentos, as tecnologias de produção de moléculas lançam produtos novos, os próprios estudos sobre os efeitos do uso de agrotóxicos na saúde das populações e no meio ambiente se tornam mais complexos e conhecidos e o tema passa a ser de interesse de vários atores da sociedade não necessariamente ligados à agricultura de larga escala, como os ligados ao consumidor e à saúde do trabalhador rural.

Conforme as categorias de Riley e Bropohy-Baermann (2006), a regulação de agrotóxicos parece estar se tornando uma política mais aberta, na medida em que sai do campo de domínio exclusivo dos órgãos governamentais ligados à agricultura, empresas e agricultores, e passa a contar com o olhar de outros atores governamentais e não governamentais, que também terão domínio de informações complexas, relevantes, para contrapor posições e defender novas ideias a respeito do tema.

Os registros colhidos de diversas audiências públicas ocorridas no Congresso Nacional nos permitem montar, ainda que de forma sucinta e simplificada, os posicionamentos diametralmente opostos dos diversos atores envolvidos no tema.

De um lado, atores como a Confederação Nacional da Agricultura - CNA e representações ligadas ao setor de agrotóxicos (como AENDA, ANDEF, SINDAG e ABIFINA) defendem a modernização no uso desses insumos, alegando serem parte fundamental do atual modelo de produção agrícola, que tem gerado atuação mais competitiva do agronegócio, divisas para o

país e alimentação farta e barata. São acompanhados por parlamentares mais ligados ao agronegócio, agrupados sob o rótulo de “bancada ruralista” e pelo MAPA. Estes atores tendem a pressionar os órgãos envolvidos na regulação para que os registros de agrotóxicos sejam deferidos de forma mais célere e simplificada, em benefício do desenvolvimento do agronegócio e tendem a contestar possíveis reavaliações de produtos que já estão no mercado (as quais podem gerar restrições de uso ou banimento).

De outro lado, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária coloca preocupações referentes aos efeitos negativos sobre a saúde de trabalhadores rurais, agricultores e consumidores, o crescente aumento nas quantidades de agrotóxicos utilizadas, possibilidade de alterações neurológicas, mutagênicas e carcinogênicas, contaminação/intoxicação de trabalhadores e populações em áreas de maior atividade agrícola e níveis de resíduos em alguns alimentos acima do padrão permitido na legislação. A ela se juntam organizações e representações de consumidores, ambientalistas e pequenos agricultores. Para estes atores, é preciso conhecer em detalhes os efeitos dos agrotóxicos sobre a saúde humana e meio ambiente, ainda que isso torne o processo de registro mais demorado e oneroso. Da mesma forma, a reavaliação é vista como um importante instrumento de monitoramento dos produtos, na medida em que avançam os conhecimentos científicos e se descobrem possíveis efeitos negativos de sua utilização.

Na evolução tecnológica do setor agrícola, novas idéias continuam a contrapor atores. Os defensores da utilização de agrotóxicos mencionam a melhoria das moléculas-base dos produtos, ação mais direcionada e maior segurança na utilização, além da possibilidade de utilização de produtos equivalentes (nomeados popularmente como ‘agrotóxico genérico’). Os contrários, além da defesa tradicional de ampla restrição ao uso, reavaliações periódicas e banimento de produtos antigos, apontam o desenvolvimento de novos modelos de produção que tornariam desnecessário o uso dos agrotóxicos – agroecologia ou agricultura orgânica e apontam este caminho como capaz de gradativamente substituir o atual modelo agrícola.

3.1 Os contornos da legislação

O arcabouço legislativo que dispõe sobre o tema ‘agrotóxicos’ é – inicialmente –

pequeno. Duas normas constituem a principal referência que estrutura a sistemática de regulação estatal sobre estes produtos. Destacaremos os principais pontos que nos ajudarão a entender melhor os elementos de restrição impostos aos que produzem e utilizam estes produtos, bem como as competências e atribuições determinadas ao Estado e como ele deve ser organizar para exercê-las.

A lei 7.802 de 1989 abarca de forma ampla todas as possíveis atividades que envolvem o uso de agrotóxicos e estabelece condutas a serem observadas tanto pelos entes estatais reguladores como pelas pessoas físicas e jurídicas do setor privado envolvidas em uma ou mais atividades: pesquisa, experimentação, produção, embalagem/rotulagem, transporte, armazenamento, comercialização, propaganda, utilização, importação, exportação, destinação final dos resíduos e embalagens, registro, classificação, controle, inspeção e fiscalização.

O primeiro decreto regulamentador da lei – n. 98.816 – foi editado em 1990 e passou por algumas alterações até a atual versão –n. 4074/2002, em vigor até hoje, também com alterações e complementações. Este decreto é a principal norma infralegal regulamentadora da lei.

Até então, a principal legislação que regulava o tema era o decreto 24.114 de 1934 – que instituiu o Regulamento de Defesa Sanitária Vegetal, com dispositivos sobre comércio e trânsito de vegetais, combate a pragas e fiscalização de inseticidas e fungicidas aplicados nas lavouras.

As preocupações desta norma passavam basicamente pelo estabelecimento de regras para o devido registro e licenciamento para venda, devendo haver especificações sobre a exata composição dos produtos, uma análise química (realizada no então Instituto de Química Agrícola ou outra repartição oficial indicada pelo Serviço) e orientações de uso. Passavam também pelo estabelecimento de regras de fiscalização e aplicação de sanções aos que procedessem em desacordo com o decreto.

A licença poderia ser negada aos produtos que estivessem em desacordo com os conhecimentos existentes sobre o valor terapêutico de seus componentes. Produtos cujos exames revelassem falsificação ou deficiência em seus elementos componentes, ou contivessem substâncias nocivas às plantas, deveriam ser apreendidos e destruídos.

Cabia ao próprio serviço de Defesa Sanitária Vegetal proceder aos ensaios que se fizessem necessários para comprovar a ‘praticabilidade e eficácia dos produtos e preparados’, podendo contar com a colaboração do Instituto de Biologia Vegetal, outras repartições ou mesmo determinando que os próprios interessados contribuíssem com ‘elementos indispensáveis a êsse fim’ caso tais ensaios não pudessem ser realizados com ‘os recursos da repartição’.

Da leitura do decreto, não se percebem preocupações do legislador à época com as questões relativas ao meio ambiente e saúde e de fato, durante muito tempo, o Ministério da Agricultura fora o único ente estatal envolvido na regulação de agrotóxicos. Somente ao final dos anos 70 o Ministério da Saúde editou normas para realizar avaliações toxicológicas e em meados dos anos 80 o então Ministério do Interior iniciou o acompanhamento das questões ambientais (LONDRES, 2011). O formato “tripartite” da regulação foi então confirmado pela lei de 1989.

Segundo um dos entrevistados, as primeiras preocupações no Brasil relativas a agrotóxicos surgiram nos anos 70 e envolviam grupos ambientalistas no sul do país. Estes grupos, além de realizarem pesquisas e observarem os impactos do uso dos produtos no campo, também conseguiram levar o tema para dentro do Ministério da Agricultura, havendo registro das primeiras proibições de produtos agrotóxicos da linha de organofosforados em 1985 pelo então Ministro Pedro Simon, já banidos dos Estados Unidos e Europa há vários anos ²¹.

Os entrevistados citam dois fatores importantes para entender as razões e o contexto de edição da Lei 7.802. A lei pode ser entendida como decorrência dos debates e disposições estabelecidas na Constituição de 1988, ressaltando a importância de temas como meio ambiente, saúde e direitos do consumidor (o que se revela na única menção feita no artigo 220, parágrafo 4º ²²), assim como da ampla participação de setores da sociedade civil.

O segundo fator tem a ver com as atividades legislativas e de regulação que já vinham sendo

²¹ O documento de tramitação do PL 1924/89 (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989, p. 183) menciona proibições de organoclorados pelo Ministério da Agricultura a partir de 1971.

²² DA COMUNICAÇÃO SOCIAL

Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

§ 4º - A propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e conterá, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso.

realizadas nas unidades da federação (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989, p. 182) e que também teriam influenciado a redação da Constituição e da lei, logo na sequência.

O projeto que se transformou na lei 7.802/89 foi enviado pelo Poder Executivo ao Congresso após mais de 03 anos desde a constituição de uma comissão pelo então presidente José Sarney para revisão da legislação sobre agrotóxicos. O anteprojeto elaborado em 1986 foi reformulado em 1988 para se adequar a novas diretrizes ambientais lançadas pelo governo federal no Programa *Nossa Natureza*. Participaram da redação os Ministérios da Agricultura e do Interior, não havendo registros da participação do Ministério da Saúde (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989).

Várias emendas foram propostas pelos deputados e o projeto passou por deliberações de 4 comissões (dentre as quais Agricultura, Indústria e Comércio; Meio Ambiente e Consumidor), até que uma versão de consenso foi submetida à votação no Plenário, a qual também foi mantida pelo Senado e sancionada pelo Presidente. Do envio do projeto (24/04/89) à sanção da lei (11/07/89), passaram-se quase 3 meses. Das discussões travadas nas Comissões, estavam presentes as preocupações com os impactos dos agrotóxicos na saúde e no meio ambiente, assim como preocupações dos deputados ligados à agricultura de que as restrições da lei não prejudicassem o desenvolvimento da agricultura no país ²³. Entretanto, não houve modificações substantivas ao projeto enviado da Presidência, tendo as emendas discutido aspectos mais pontuais ou de técnica legislativa (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989).

Voltemos agora aos principais aspectos da lei 7.802/89 e do decreto 4.074/2002.

A lei define ‘agrotóxico e afins’ como 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, bem como as substâncias e produtos empregados

²³ A Exposição de Motivos do Decreto 98.816/90 esclarece que, com a mesma orientação da lei 7.802/89, a regulamentação tinha como objetivo “a maior compatibilização dos interesses dos produtores e consumidores de agrotóxicos e produtos afins com a necessidade do Governo em defender a população e o meio ambiente dos riscos que poderão advir do inadequado uso de tais insumos”. (BRASIL, 1990).

como desfolhantes, desseccantes, estimuladores e inibidores de crescimento ²⁴.

Agrotóxicos só poderão ser produzidos, exportados, importados, comercializados e utilizados mediante prévio registro concedido pelo governo federal, obedecendo a diretrizes e exigências dos órgãos federais responsáveis pelos setores de saúde, meio ambiente e agricultura.

A lei estabelece as competências da União:

- legislar sobre a produção, registro, comércio interestadual, exportação, importação, transporte, classificação e controle tecnológico e toxicológico;
- controlar e fiscalizar os estabelecimentos de produção, importação e exportação, assim como a produção, exportação e importação;
- analisar os produtos agrotóxicos, seus componentes e afins, nacionais e importados;

Aos Estados, por sua vez, cabe legislar sobre e fiscalizar o uso, a produção, o consumo, o comércio, o armazenamento e o transporte interno, com eventual legislação suplementar municipal.

A partir da repartição mais genérica de competências da lei 7.802/89, o decreto 4.074/02 especifica as competências de cada órgão da União.

Cabe a cada um dos Ministérios – Agricultura, Saúde e Meio Ambiente, no âmbito de suas respectivas áreas de competências:

- estabelecer as diretrizes e exigências relativas a dados e informações a serem apresentados pelo requerente para registro e reavaliação de registro;
- estabelecer diretrizes e exigências objetivando minimizar os riscos apresentados;
- estabelecer o limite máximo de resíduos e o intervalo de segurança;
- estabelecer os parâmetros para rótulos e bulas de agrotóxicos e afins;
- estabelecer metodologias oficiais de amostragem e de análise para determinação de

²⁴ Nosso foco se dará predominantemente sobre os agrotóxicos de uso agrícola, esclarecendo, entretanto, que a lei também versa sobre produtos utilizados em residências e jardins, agrotóxicos aplicados em florestas de madeira e em produtos a base de madeira, que possuem aspectos específicos de regulação, e que não serão analisados aqui.

resíduos em produtos de origem vegetal, animal, na água e no solo;

- promover a reavaliação de registro quando surgirem indícios a ocorrência de riscos que desaconselhem o uso de produtos registrados ou quando o País for alertado nesse sentido, por organizações internacionais responsáveis pela saúde, alimentação ou meio ambiente, das quais o Brasil seja membro integrante ou signatário de acordos²⁵;
- avaliar pedidos de cancelamento ou de impugnação de registro;
- autorizar o fracionamento e a reembalagem;
- controlar, fiscalizar e inspecionar a produção, a importação e a exportação, bem como os respectivos estabelecimentos;
- controlar a qualidade em relação às características do produto registrado;
- desenvolver ações de instrução, divulgação e esclarecimento sobre o uso correto e eficaz dos agrotóxicos e afins;
- prestar apoio às Unidades da Federação nas ações de controle e fiscalização;

A menção às “respectivas áreas de competência” é importante, uma vez que as diretrizes, exigências, mecanismos de avaliação e fiscalização dirão respeito:

- no caso do MAPA à “ eficiência agronômica” para uso nos setores de produção, armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, nas florestas plantadas e nas pastagens;
- no caso do MS/ANVISA, à avaliação e classificação toxicológica;
- no caso do MMA/IBAMA, à avaliação e classificação do potencial de periculosidade ambiental.

Além de determinar que os órgãos estatais estabeleçam critérios para analisar os produtos e após o registro, os fiscalizem, a lei também elenca critérios de proibição, caso durante sua análise, os agrotóxicos se enquadrem em algumas das situações abaixo:

- a) não disponham de métodos para desativação de componentes, de modo a impedir que os seus resíduos remanescentes provoquem riscos ao meio ambiente e à saúde pública;
- b) não haja antídoto ou tratamento eficaz;

²⁵ A lei determina à autoridade competente a tomada de providências imediatas, sob pena de responsabilização.

- c) revelem características teratogênicas, carcinogênicas ou mutagênicas, de acordo com os resultados atualizados de experiências da comunidade científica;
- d) provoquem distúrbios hormonais, danos ao aparelho reprodutor, de acordo com procedimentos e experiências atualizadas na comunidade científica;
- e) 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) tenham características que causem danos ao meio ambiente.

Entidades de classe, representativas de profissões ligadas ao setor ou de defesa de direitos do consumidor e meio ambiente, bem como partidos políticos com representação no Congresso Nacional podem requerer, em nome próprio, o cancelamento ou a impugnação do registro de agrotóxicos e afins, arguindo prejuízos ao meio ambiente, à saúde humana e dos animais.

Possíveis efeitos dos agrotóxicos podem aparecer depois que o produto está no mercado e é utilizado em condições reais, não nas condições de laboratório em que foi testado. Entretanto, os registros concedidos não possuem prazo de validade. Para averiguar estes possíveis efeitos, a lei prevê o mecanismo de reavaliação, que pode ser deflagrado por qualquer um dos três órgãos. Mais do que uma possibilidade, a lei estabelece como obrigação do órgão, caso tenha novos fatos que justifiquem.

A reavaliação busca minimizar o impacto da incerteza anterior. Inverte-se o ônus da prova, cabendo ao estado, ou a quem fizer a alegação, identificar o problema e justificar a intenção da medida com novas informações de que determinado produto não tem mais condições de uso.

A responsabilização administrativa, civil e penal por eventuais danos causados à saúde de pessoas e/ou ao meio ambiente é prevista quando as diversas atividades não cumprirem o disposto na legislação, podendo incidir sobre profissionais que utilizam receituário agrônomo, usuários e prestadores de serviço que aplicam os produtos, comerciantes que efetuem vendas sem receituário ou em desacordo com instruções de fabricação, registrante que omitir ou fornecer informações incorretas dos produtos, produtor que produzir em desacordo com a lei ou o registro prévio e empregador que não fornecer ou fizer manutenção de equipamentos de proteção a seus trabalhadores.

São estabelecidas algumas modalidades de registro para os agrotóxicos. Os registros podem ser de ingrediente/princípio ativo (o que confere a “ação” atribuída ao produto), de produto técnico (obtido diretamente de matérias-primas, com concentração mais alta do ingrediente ativo e que irá gerar o produto formulado ou pré-mistura) e de produto formulado (aquele que será utilizado/aplicado pelo consumidor final). Mais recentemente, a legislação passou a prever a possibilidade de registro de produtos técnicos e formulados por equivalência.

Eventuais alterações, mesmo que formais (como de marca comercial, razão social e transferências de titularidade de registro) devem ser comunicadas previamente ao órgão federal registrante, com imediata comunicação aos demais órgãos envolvidos. Os registros concedidos poderão ser cancelados caso sejam constatadas modificações não autorizadas previamente pelos órgãos federais referentes, por exemplo, à fórmula, dose, condições de fabricação, indicação de aplicação e especificações enunciadas em rótulo e bula.

Os anexos do Decreto elencam a documentação inicial (jurídica e técnica) que as empresas devem apresentar quando do protocolo de pedido de registro ou reavaliação de registro, com a ressalva que os critérios e exigências serão especificados em normas complementares.

As listagens se referem a cada um dos órgãos em separado como ao órgão registrante final ²⁶ e incluem as mais variadas informações, como por exemplo, situação do produto no país e origem e em outros países onde ele for comercializado, métodos para desativação do produto e pesquisas de resíduos, composição qualitativa/quantitativa, com limites de impurezas e ingrediente ativo, descrição de processos de produção e degradação, propriedades físico-químicas e indicações/restrições de uso.

Em relação a cada um dos órgãos, também são previstos a necessidade de testes específicos, como eficiência e praticabilidade do produto na(s) finalidade(s) de uso proposta(s) (MAPA) e toxicidade aguda/crônica nos mais variados aspectos (MMA/IBAMA e MS/ANVISA).

Além da questão do registro, a legislação também determina que os órgãos federais mantenham atualizados e aperfeiçoados mecanismos destinados a garantir a qualidade dos agrotóxicos. Assim, as várias fases da cadeia de produção e comercialização deverão ser

²⁶ No caso dos agrotóxicos de uso agrícola, a emissão do registro é feita pelo MAPA, após o recebimento dos pareceres das áreas da saúde e meio ambiente e junção ao parecer de eficiência agrônômica feita por ele próprio.

fiscalizadas, mas ao contrário da atividade de registro, de competência exclusiva da União, a fiscalização é repartida entre as esferas da federação.

A fiscalização deverá ser exercida pelos órgãos federais dos setores da agricultura, saúde e meio ambiente, dentro de suas respectivas áreas de competência, quando se tratar de:

- estabelecimentos de produção, importação e exportação;
- produção, importação e exportação;
- coleta de amostras para análise de controle ou de fiscalização;
- resíduos de agrotóxicos e afins em produtos agrícolas e de seus subprodutos; e uso de agrotóxicos e afins em tratamentos quarentenários e fitossanitários realizados no trânsito internacional de vegetais e suas partes;

Os Estados terão atribuições de fiscalização, também por intermédio de seus órgãos de agricultura, saúde e meio ambiente e nos limites de sua jurisdição, nas hipóteses de:

- a) uso e consumo dos produtos agrotóxicos;
- b) estabelecimentos de comercialização, de armazenamento e de prestação de serviços;
- c) devolução e destinação adequada de embalagens e de produtos apreendidos pela ação fiscalizadora e também daqueles impróprios para utilização ou em desuso;
- d) transporte;
- e) coleta de amostras para análise de fiscalização;
- f) armazenamento, transporte, reciclagem, reutilização e inutilização de embalagens vazias e dos produtos apreendidos pela ação fiscalizadora e daqueles impróprios para utilização ou em desuso; e
- g) resíduos de agrotóxicos e afins em produtos agrícolas e seus subprodutos.

A legislação institui dois importantes mecanismos para o desenvolvimento da regulação federal de agrotóxicos, a saber:

O Sistema de Informações sobre Agrotóxicos - SIA, com o objetivo de permitir a interação eletrônica entre os órgãos federais envolvidos no registro de agrotóxicos e disponibilizar informações sobre andamento dos processos das empresas.

O Comitê Técnico de Assessoramento para Agrotóxicos - CTA, composto por dois representantes de cada um dos órgãos federais e ao qual se atribuiu diversas competências, entre as quais:

- racionalizar e harmonizar procedimentos técnico-científicos e administrativos nos processos de registro,
- propor a sistemática incorporação de tecnologia de ponta nos processos de análise, controle e fiscalização de agrotóxicos e em outras atividades de atribuição dos órgãos federais dadas pela Lei 7.802,
- elaborar rotinas e procedimentos visando à implementação da avaliação de risco de agrotóxicos,
- analisar propostas de edição e alteração de atos normativos sobre as matérias tratadas na legislação,
- propor critérios de classificação de agrotóxicos,
- assessorar os Ministérios responsáveis na concessão do registro e diretrizes para uso emergencial de agrotóxicos, considerados os efeitos danosos desses produtos sobre a saúde humana e o meio ambiente;
- acompanhar e supervisionar as atividades do SIA; e
- manifestar-se sobre os pedidos de cancelamento ou de impugnação de agrotóxicos.

As matérias que eventualmente não tiverem consenso no Comitê deverão ser submetidas aos Ministros de Estado responsáveis por cada uma das três áreas para deliberação conjunta.

A partir das disposições destas duas normas – Lei 7.802 e seu decreto regulamentador, 4.074, outras normas foram sendo incorporadas ao longo dos anos.

A lei 7.802 sofreu uma alteração trazida pela lei 9.974/00 ²⁷, com maior especificação sobre as formas de utilização e reciclagem de embalagens de agrotóxicos e ampliando a responsabilidade das empresas produtoras e comercializadoras pelo seu recolhimento e destinação final.

O decreto 4.074/02, por sua vez, foi modificado e teve novas disposições acrescidas por 3

²⁷ A lei 9.974/00 deverá ser interpretada conjuntamente com a recente lei 12.305/2010, a qual instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

decretos subsequentes:

- O Decreto 5.549/05 estabeleceu critérios para a utilização de componentes caracterizados como ingredientes inertes e aditivos no processo de fabricação de agrotóxicos.
- O Decreto 5.981/06 detalhou os passos necessários para o registro de produtos técnicos por equivalência.
- O Decreto 6.913/09 dispôs sobre registro ou a reavaliação de registro de produto fitossanitário com uso aprovado na agricultura orgânica.

A partir deste conjunto de normas (leis + decretos), cada um dos três órgãos estabelece um conjunto maior das mais variadas normas complementares, das quais destacamos aquelas que determinam as metodologias e as informações necessárias para apresentação dos estudos que irão embasar o pedido de registro ou reavaliação:

- Instrução Normativa MAPA 36/2009: estabelece as diretrizes e exigências para a realização de pesquisa e experimentação, para credenciamento de entidades que as realizam e para submissão de pleitos de registro e alteração, no que concerne à condução e emissão de laudos de eficiência e praticabilidade agronômica, de fitotoxicidade e ensaios de campo para fins de estudo de resíduos de agrotóxicos e afins.
- Portaria IBAMA 84/96: estabelece procedimentos a serem adotados junto ao IBAMA para efeito de registro e avaliação do potencial de periculosidade ambiental de agrotóxicos, seus componentes e afins.
- Portaria n. 03 MS/SNVS/1992: ratifica os termos das "diretrizes e orientações referentes à autorização de registros, renovação de registro e extensão de uso de produtos agrotóxicos e afins - nº 1, de 9 de dezembro de 1991.

Além destas, há as instruções normativas conjuntas – INCs produzidas pelos três órgãos em conjunto no âmbito do CTA.

Esta descrição resumida sobre os elementos da política regulatória de agrotóxicos obviamente não dá conta de toda a complexidade existente. Entretanto, para fins deste trabalho, cumpre

ênfatizar que o registro é a pedra fundamental da política, onde a legislação estabelece uma série de critérios e condições para a autorização destes produtos, complementadas por normas internas de cada um dos três órgãos federais.



Figura 2 – Sistemática de registro de agrotóxicos no Brasil (IBAMA, 2011).

As informações geradas no processo de registro serão o ponto de partida para a fase de monitoramento e fiscalização “pós-registro” (por exemplo, controle de qualidade na fabricação e a utilização conforme aprovação prévia, manejo de embalagens, pesquisa de resíduos, intoxicação, importação, exportação, etc). Além disso, o instituto da reavaliação é outro importante mecanismo regulatório. Há uma cadeia de responsabilidade explicitada e uma série de sanções previstas aos que descumprirem as determinações da legislação.

Outros dois aspectos a serem novamente ressaltados são: a repartição de competências tanto intergovernamental (União, estados e municípios), como intragovernamental (agricultura, saúde e meio ambiente), bem como o sistema de gestão conjunta em nível federal (representado pela figura do CTA). Algumas das consequências deste arranjo serão melhor discutidas nos capítulos seguintes.

3.2 Caracterização dos órgãos envolvidos

Esta seção pretende descrever algumas das principais características organizacionais dos três órgãos federais envolvidos, mostrando em cada organograma quem são, onde se encontram as sub-unidades que cuidam diretamente da regulação de agrotóxicos e atribuições previstas²⁸.

3.2.1 Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA

O MAPA é o órgão da União Federal que responde pela gestão das políticas públicas de estímulo à agropecuária, fomento do agronegócio, regulação e normatização de serviços vinculados ao setor. Sua missão é promover o desenvolvimento sustentável e a competitividade do agronegócio em benefício da sociedade brasileira. A criação de um órgão central para cuidar de tais políticas data do Império, no ano de 1860.

O MAPA concebe o “agronegócio” como a soma das atividades de fornecimento de bens e serviços à agricultura, da produção agropecuária, do processamento, da transformação e da distribuição de produtos até o consumidor final. A gestão de tais políticas implica a busca pela integração das dimensões mercadológica, tecnológica, científica, ambiental e organizacional do setor produtivo e também dos setores de abastecimento, armazenagem e transporte de safras, além da gestão da política econômica e financeira para o agronegócio. A menção a desenvolvimento sustentável e competitividade em sua missão se traduz na busca da garantia da segurança alimentar do país e da produção de excedentes para exportação, fortalecendo o setor produtivo nacional e favorecendo a inserção do Brasil no mercado internacional.

No MAPA, a Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA) é a responsável pela execução das ações de Estado voltadas à prevenção, controle e erradicação de doenças animais e de pragas vegetais, com o objetivo de se assegurar a origem, a conformidade e a segurança dos produtos de origem animal e vegetal destinados à alimentação humana ou animal e também a idoneidade dos insumos em uso na agricultura e pecuária.

²⁸ Todas as informações foram retiradas dos sítios eletrônicos dos três órgãos, além de leis de criação e/ou regimentos internos. Por este motivo, a quantidade de informações e nível de detalhamento não são uniformes.

A atuação da SDA busca garantir oferta de alimentos seguros ao consumidor e evitar práticas desleais de comércio. Para tanto, tem competência para planejar, normatizar, coordenar e supervisionar as atividades de defesa agropecuária em todo o território nacional. Além de responder pelas ações de vigilância sanitária e combate a doenças veterinárias, cuida também da inspeção e fiscalização da produção de sementes, mudas, fertilizantes e inspeciona a utilização de agrotóxicos.

A SDA possui 6 departamentos, dentre os quais o Departamento de Fiscalização de Insumos Agrícolas, no qual se insere a Coordenação Geral de Agrotóxicos e Afins. A CGAA foi criada em 2004 e conforme disposto no Regimento Interno da SDA (Portaria MAPA 45/2007, art. 29, inc.III), a ela compete elaborar subsídios relacionados à participação do MAPA em fóruns, missões, comitês, reuniões técnicas, grupos de trabalho, concernentes aos temas de competência, bem como nas negociações de acordos, convênios, protocolos, tratados e eventos nacionais e internacionais, em articulação com as unidades organizacionais dos órgãos competentes.

O MAPA possui programa e ação específicos no Plano Plurianual (Programa 0375 - Qualidade de Insumos e Serviços Agropecuários / Ação 2909 - Fiscalização de Agrotóxicos e Afins), cujo objetivo é assegurar que os agrotóxicos e afins ofertados no mercado interno e externo, sejam efetivos no controle de pragas de plantas cultivadas e que atendam aos requisitos legais para a proteção do meio ambiente e da saúde humana.

Segundo a descrição da respectiva ação orçamentária, a fiscalização de Agrotóxicos cabe à CGAA/DFIA e consiste da execução dos seguintes processos:

- Normalização da atividade pela elaboração de dispositivos legais para orientação sobre procedimentos de registro, fiscalização e aplicação dos agrotóxicos;
- Registro de agrotóxicos;
- Credenciamento de empresas para emissão de laudos de eficácia e praticabilidade agrônômica e para o tratamento fitossanitário de vegetais e partes de vegetais para a importação e exportação;
- Fiscalização dos produtos registrados, das entidades credenciadas e do trânsito interestadual;

- Monitoramento e avaliação das ações de fiscalização, por meio da realização de supervisões e auditorias nas unidades descentralizadas no MAPA.

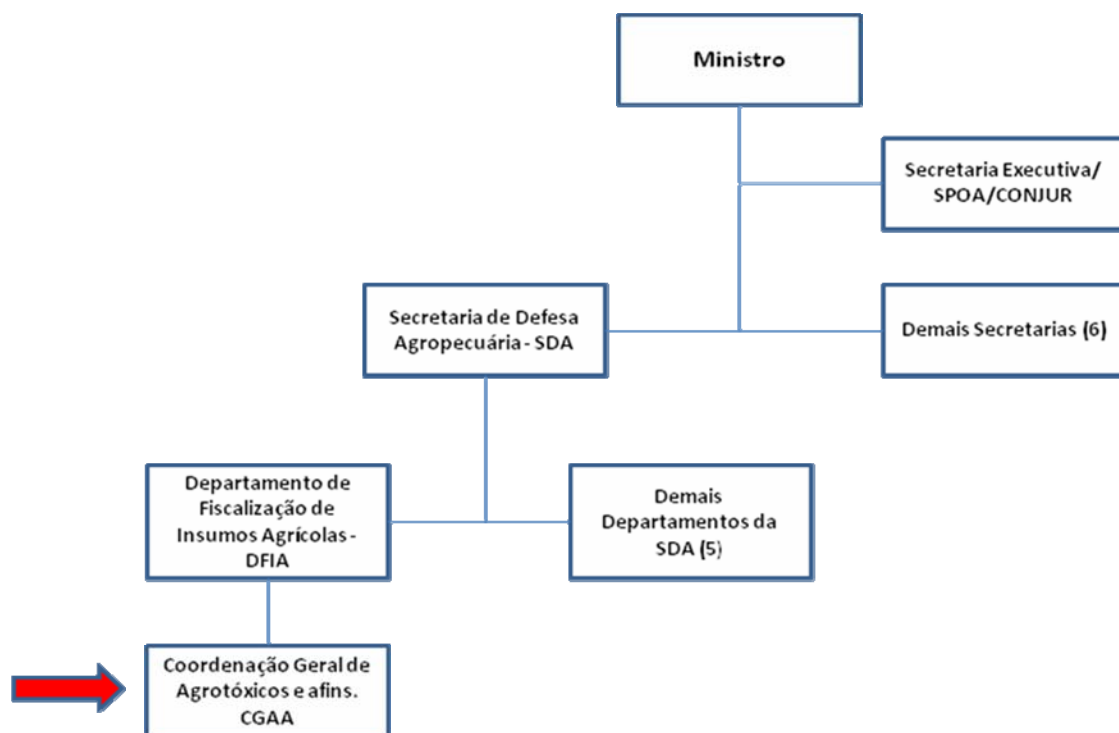


Figura 3 – Organograma MAPA.

3.2.2 Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA

A Agência Nacional de Vigilância Sanitária foi criada pela Lei nº 9.782/1999. É uma autarquia sob regime especial com funções de regulação, com previsão de independência administrativa e financeira e estabilidade de dirigentes mediante mandato. Sua missão é “promover e proteger a saúde da população e intervir nos riscos decorrentes da produção e do uso de produtos e serviços sujeitos à vigilância sanitária, em ação coordenada com os estados, os municípios e o Distrito Federal, de acordo com os princípios do Sistema Único de Saúde, para a melhoria da qualidade de vida da população brasileira.”

A agência busca promover a proteção da saúde da população, por intermédio do controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, inclusive dos ambientes, dos processos, dos insumos e das tecnologias a eles

relacionado.

A ANVISA está vinculada ao Ministério da Saúde, conforme a lei de criação, e pela assinatura de contratos de gestão anuais. Dentre as atribuições dadas pela lei de criação estão a coordenação do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária e o estabelecimento de normas, formulação, acompanhamento e execução das políticas, diretrizes e ações de vigilância sanitária.

Cabe à ANVISA, por exemplo, anuir sobre a concessão de patentes para produtos e processos farmacêuticos, autorizar o funcionamento de empresas de fabricação, distribuição e importação e de comercialização de medicamentos e conceder registro de produtos relacionados.

Na fiscalização sobre o cumprimento da legislação sanitária, a lei dá à ANVISA poderes para também interditar locais de fabricação, controle, importação, armazenamento, distribuição e venda de produtos e de prestação de serviços relativos à saúde, bem como cancelar a autorização de funcionamento.

Cabe à ANVISA regulamentar, controlar e fiscalizar os produtos e serviços que envolvam risco à saúde pública, dentre os quais alimentos e bebidas, seus insumos e embalagens, além de aditivos alimentares, limites de contaminantes orgânicos, resíduos de agrotóxicos e de medicamentos veterinários;

As principais sub-unidades da ANVISA são os núcleos e as gerências gerais. O regimento interno define as gerências gerais como unidades executivas de apoio à gestão estratégica e à implementação das ações das áreas de competência da agência, com vínculo hierárquico e organizacional com a Diretoria. A unidade da ANVISA responsável pela regulação de agrotóxicos é a Gerência Geral de Toxicologia – GGTOX. Suas principais atribuições são:

- planejar, coordenar e orientar o Sistema de Vigilância Toxicológica;
- analisar e emitir parecer circunstanciado e conclusivo nos processos referentes a agrotóxicos, componentes e afins;
- propor a concessão, indeferimento da petição, alteração, revalidação, retificação, cancelamento e a caducidade do registro de agrotóxicos,

componentes e afins destinados à desinfestação de ambientes domiciliares, públicos ou coletivos e no uso em campanhas de saúde pública;

- emitir pareceres referentes às substâncias tóxicas;
- normatizar e elaborar regulamentos técnicos e monografias ²⁹ para subsidiar as ações de fiscalização;
- desenvolver ações de informação, divulgação e esclarecimento que assegurem a prevenção de agravos e doenças relacionados a agrotóxicos, componentes, afins e outras substâncias tóxicas;
- propor, acompanhar e avaliar as atividades de monitoramento dos resíduos de agrotóxicos, componentes e afins, drogas veterinárias e outras substâncias tóxicas em alimentos.

O Programa e Ação referentes ao trabalho da GGTOX no Plano Plurianual são o Programa 1289 - Vigilância e Prevenção de Riscos Decorrentes da Produção e do Consumo de Bens e Serviços e ação 8719 - Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambientes, Tecidos, Células e Órgãos Humanos.

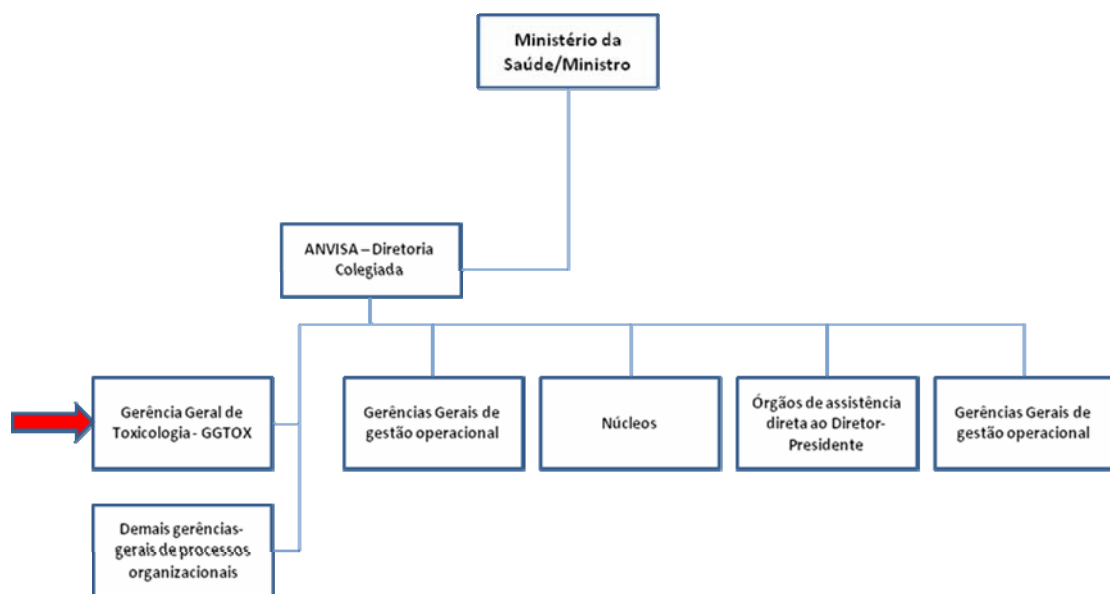


Figura 4 – Organograma ANVISA.

²⁹ Conforme disposto no site da ANVISA, a monografia é um conjunto de informações dos diversos ingredientes ativos de agrotóxicos, resultado da avaliação ou reavaliação toxicológica, como por exemplo, nome comum e químico, classe de uso, classificação toxicológica, culturas autorizadas para uso e limites máximos de resíduo.

Disponível em

<<http://portal.anvisa.gov.br/wps/content/Anvisa+Portal/Anvisa/Inicio/Agrotoxicos+e+Toxicologia/Assuntos+de+Interesse/Monografias+de+Agrotoxicos/Monografias>>. Acesso em 02.02.2012.

3.2.3 Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA foi criado pela Lei. n 7735/89, em um processo de integração da gestão ambiental federal. Até então, havia várias áreas que cuidavam da temática ambiental em diferentes ministérios e com diferentes visões. A responsável pelo trabalho político e de gestão era a Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), vinculada ao então Ministério do Interior ³⁰. A Sema havia tido um papel de articulação muito importante na elaboração da Lei 6938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, em vigor até hoje ³¹.

Esta lei, base da atuação do IBAMA e recepcionada pela Constituição de 1988, objetiva a preservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental, mas também assegurar o desenvolvimento econômico com racionalidade de uso dos recursos naturais.

A lei de criação do IBAMA é mais genérica do que a da ANVISA, atribuindo à autarquia a finalidade de exercer o “poder de polícia ambiental” e executar ações das políticas nacionais de meio ambiente em âmbito federal, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental.

O Regimento interno irá detalhar um pouco mais tais finalidades, especificando as ações que o órgão deverá desenvolver, como por exemplo, a proposição e edição de normas e padrões de qualidade, zoneamento e avaliação de impacto ambiental, licenciamento ambiental de atividades, empreendimentos, produtos e processos considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como daqueles capazes de causar degradação ambiental; análise, registro e controle de substâncias químicas, agrotóxicos e de seus componentes e afins.

As atividades referentes ao registro e controle de agrotóxicos estão centradas em uma das diretorias - a de Qualidade Ambiental - DIQUA e dentro desta, em uma coordenação geral, a

³⁰ O Ministério do Meio Ambiente foi criado em 1992, passando a ser o ministério ao qual o IBAMA ficou vinculado.

³¹ A criação do IBAMA decorreu da fusão da SEMA com mais três órgãos: Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), Superintendência de Pesca (Sudepe), vinculados ao Ministério da Agricultura, e a Superintendência da Borracha (Sudhevea), vinculada ao Ministério da Indústria e Comércio.

de Avaliação e Controle de Substâncias Químicas, a quem compete coordenar e orientar a execução das ações federais referentes à análise, classificação, registro, controle, proposição de normas e padrões, à avaliação, controle e gerenciamento de riscos ambientais de substâncias químicas, agrotóxicos, seus componentes e afins,

A DIQUA surgiu por demanda da ampliação das atividades do voltada para as questões ambientais ligadas a urbanização, a industrialização, ao crescimento econômico e ao desenvolvimento social, podendo o IBAMA melhor atuar sobre fatores relacionados à poluição, segurança química e controle de agrotóxicos.

A Coordenação Geral, por sua vez, se divide em duas: a de Avaliação Ambiental de Substâncias e Produtos Potencialmente Perigosos, a quem compete avaliar, sob o ponto de vista da proteção da qualidade ambiental, substâncias e produtos potencialmente perigosos, propondo e definindo normas, critérios, padrões e procedimentos de avaliação e classificação do potencial de periculosidade e de análise de risco ao meio ambiente.

E a Coordenação de Controle Ambiental de Substâncias e Produtos Potencialmente Perigosos, a quem compete executar as ações de controle sobre substâncias e produtos potencialmente perigosos; propor elaboração e revisão periódica de normas, critérios, padrões e procedimentos para o uso, o manejo, o armazenamento, a rotulagem, o depósito e a destinação de substâncias e produtos perigosos e propor a reavaliação de substâncias e produtos perigosos, restrições e condições, banimento ou substituição.

O Programa e Ação referentes ao trabalho da Diretoria de Licenciamento Ambiental no Plano Plurianual é o 1346 – Qualidade ambiental e 2979 - Avaliação da Periculosidade e Controle de Produtos, Substâncias Químicas e Resíduos Perigosos.

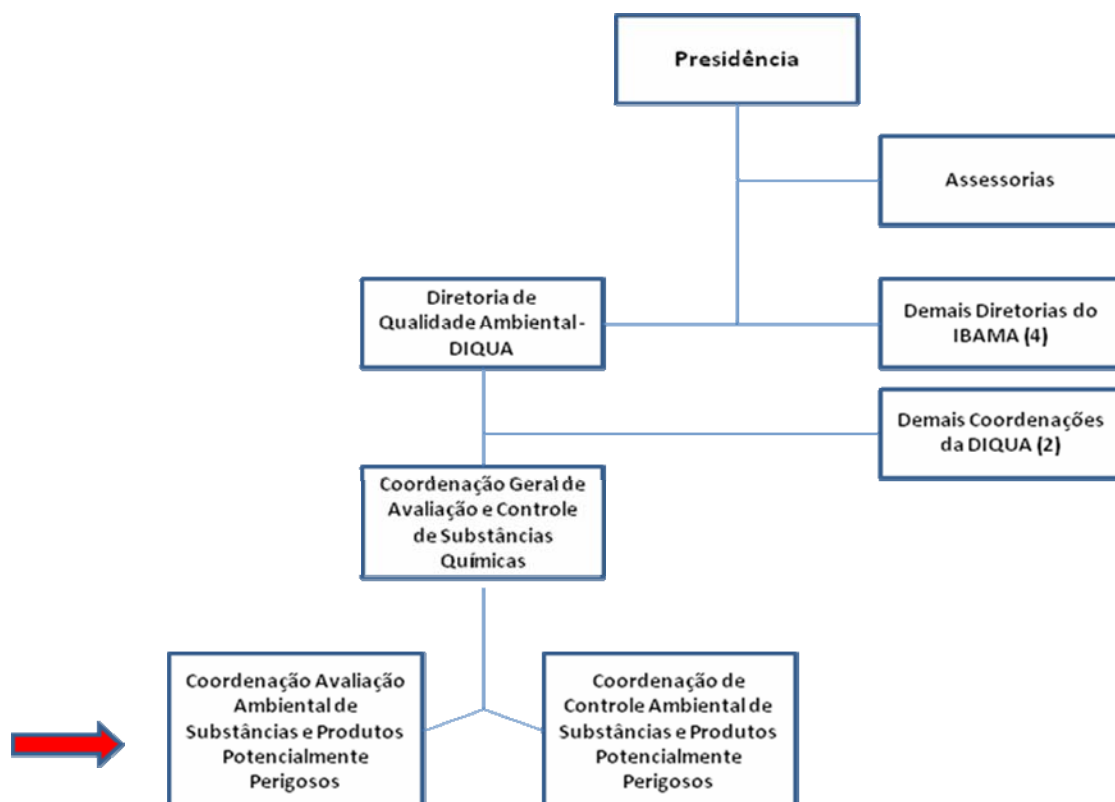


Figura 5 – Organograma IBAMA.

A partir da descrição do contexto, atores e questões envolvendo a temática dos agrotóxicos, o presente capítulo apresentará os principais resultados da pesquisa a partir das informações coletadas nas entrevistas e documentos. Seguindo a delimitação do próprio roteiro, a primeira parte irá descrever e analisar o ambiente interno dos órgãos e suas interações. A segunda parte, o ambiente externo e a interação com os demais atores.

Capítulo 4 – O ambiente interno e as relações intra-órgãos

4.1 Consolidação organizacional das áreas

É possível perceber uma gradual institucionalização das unidades que cuidam da regulação de agrotóxicos em cada um dos órgãos federais, por meio da criação de estruturas internas mais específicas para o tema e disponibilização de pessoal e infraestrutura.

O caso mais nítido é o da saúde, onde havia uma pequena área dentro do Ministério da Saúde e que, com a criação da ANVISA, se transformou em uma gerência, com mais estrutura, orçamento e pessoal.

No caso da Agricultura, a DFIA, departamento onde se encontra a CGAA, foi criada em 2005, com o intuito de destacar e fortalecer uma área dentro da SDA mais voltada à fiscalização dos principais insumos agrícolas – agrotóxicos, sementes e fertilizantes.

O mesmo ocorreu no IBAMA, com a criação de uma diretoria de qualidade ambiental em 2006 separada da diretoria de licenciamento, a qual ficou responsável pelos temas da chamada “agenda marrom”³². Dentro da diretoria, foram criadas duas coordenações onde o tema recebe tratamento prioritário, ainda que não exclusivo, frente a outras substâncias químicas³³.

Entretanto, este processo está longe de ser avaliado pelos entrevistados como satisfatório ou capaz de permitir que as burocracias produzam os resultados conforme especificados pela legislação e por elas desejados.

Em relação à formação profissional de técnicos e gestores que compõem as unidades responsáveis pela regulação de agrotóxicos nos três órgãos, há alguns traços comuns observados:

- Os três órgãos passaram por um processo de estabilização do quadro de servidores, de um cenário misto onde conviviam poucos servidores de carreira e outros vários com

³² Conforme disposto no site do IBAMA, Agenda Marrom se refere às questões ambientais relacionadas à urbanização, a industrialização, ao crescimento econômico e ao desenvolvimento social, tais como a poluição do ar, da água e do solo, a coleta e reciclagem de lixo, o ordenamento urbano, a segurança química.

³³ Como mercúrio, chumbo, cádmio, entre outros.

vínculos precários (como terceirizados ou contratados via agências das Nações Unidas ou organismos internacionais) para o cenário atual onde todos possuem essencialmente servidores estatutários em seus quadros.

- Os três órgãos possuem carreiras de estado próprias – fiscal federal agropecuário (MAPA), analista ambiental (IBAMA) e especialista em regulação e vigilância sanitária com formações específicas (ANVISA).
- Há diversidade nas formações nas equipes das unidades que tratam do tema “agrotóxicos”, em que pese haver uma profissão predominante tradicional em cada órgão: MAPA – engenheiro agrônomo ou médico veterinário; ANVISA – farmacêutico e IBAMA – biólogo.

Os entrevistados enfatizaram a necessidade de especialização e conhecimento em diversas áreas, para se analisar de forma minimamente adequada as informações aportadas pelas empresas nos estudos sobre os produtos que serão registrados ou reavaliados. Em especial, ressaltam a importância da contratação de profissionais com graduação em química, hoje presentes nos órgãos como integrantes das três carreiras mencionadas.

A questão da forma de seleção dos profissionais foi discutida como uma questão capaz de impactar positiva ou negativamente na capacidade das unidades em realizar seu trabalho de forma mais efetiva. A diversificação da equipe é fundamental e nesse sentido, as unidades precisam garantir que os concursos públicos dos órgãos prevejam tal possibilidade.

No IBAMA a variedade de formações é permitida pela carreira de analista ambiental, que não exige determinada formação para ingresso. Entretanto, a inscrição de candidatos se dá por áreas específicas e são cobrados conhecimentos específicos dos candidatos. Ainda assim, quase nunca o técnico tem inicialmente todo o conhecimento necessário, que precisa ser provido pela organização nos estágios iniciais da alocação. Há a possibilidade de mobilidade interna e acaba havendo certo direcionamento mais informal do que institucional. Os entrevistados entendem que esta forma de seleção não é a mais adequada em termos de formação das equipes e que seria mais adequado garantir cotas de formações específicas. O último concurso para analista foi feito no ano de 2008.

Já na ANVISA, o único concurso realizado em 2004 para analista, estabeleceu cotas por especialidades e cotas sem formação específica e foi preciso garantir que ele não fosse focado

apenas na contratação de farmacêuticos. A unidade pôde apontar necessidades em termos de tipos de profissionais e número de pessoas. Se por um lado, a realização do concurso trouxe uma possibilidade efetiva de institucionalização da gerência, por outro, muitos dos trabalhadores com contratos precários não conseguiram aprovação no concurso e a vinda dos aprovados exigiu um ciclo de transição e novo processo de capacitação (ver também ANVISA, 2007).

No MAPA, os concursos para contratação de fiscais também trazem cotas por formação específica, sendo que o último foi realizado em 2001.

A ausência de autonomia dos órgãos para a realização de concursos, que precisam de aprovação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, é também apontada como um fator a dificultar a criação de equipes de trabalho minimamente estáveis, dado haver contínua movimentação dos profissionais concursados dentro do órgão e saída de servidores.

4.2 Elementos de autonomia

A análise da legislação, entrevistas e documentos que descrevem a atuação dos três órgãos revela a existência de alguns elementos de autonomia, os quais procuraremos elencar e analisar.

Um primeiro elemento é que as diversas atividades de regulação previstas em lei (como o registro e a fiscalização) são exercidas apenas por servidores de carreira, sem a possibilidade de terceirização. Os entrevistados não mencionaram qualquer tentativa ou proposta de transferência ou compartilhamento de atividades com organizações não estatais, o que seria improvável dado o caráter “de estado” dos atos envolvendo a atividade de regulação (como a concessão de registros, banimento de produtos do mercado ou aplicação de multas e outras sanções).

No caso da análise do pedido de registro de agrotóxicos, cada unidade desenvolveu sua própria metodologia e critérios de avaliação dos produtos submetidos pelas empresas, por meio de normas infralegais, em complementação às normas estabelecidas na lei 7.802 e no decreto 4.074/02. Conforme já ressaltado no capítulo anterior, o próprio decreto 4.074

explicita tal possibilidade.

Além disso, percebe-se relativa discricionariedade das unidades em classificar os produtos a partir do seu grau de eficácia/praticabilidade agrônômica, seu potencial de periculosidade ambiental ³⁴ e toxicológico. No caso das normas da saúde e meio ambiente, há faixas de periculosidade onde os órgãos classificarão os produtos, a partir da análise dos estudos apresentados pelas empresas.

Entre os técnicos que analisam os processos e o coordenador/gerente da unidade pode haver divergência nas avaliações e nas respostas a determinado pedido das empresas e o coordenador/gerente tem a possibilidade de não concordar com determinado parecer do técnico e alterá-lo, com a devida motivação, registrada nos autos do processo.

Apesar de não haver uma compilação oficial desta informação, os entrevistados relatam a tendência de que as decisões das respectivas unidades técnicas não sejam alteradas pelas instâncias superiores dos órgãos, em caso de discordância ou principalmente, de recurso apresentado pelas empresas, o que também reforça a percepção de autonomia. Apenas o MAPA relatou casos [raros] onde um parecer da unidade foi alterado por instâncias superiores (como o Secretário da SDA), com a devida motivação registrada.

Inicialmente, caso um registro seja deferido, o ato administrativo formal que dá publicidade e força vinculante à decisão técnica é assinado pelas próprias unidades. Nos casos de indeferimento ou de alguma decisão que motive recurso, a decisão é assinada por uma autoridade hierarquicamente superior, mas mais por um caráter formal. Ou seja, as sub-áreas parecem ter o poder de decisão, sem maiores interferências ou re-análise por parte de instâncias superiores ou dirigentes dos órgãos.

Esta autonomia leva a um problema percebido pelas áreas e que deve ser monitorado – a possibilidade de avaliações discrepantes por parte dos técnicos. As unidades relatam duas medidas adotadas para minimizá-lo: estabelecimento de parâmetros de julgamento e rotinas operacionais padronizadas, além de avaliações conjuntas envolvendo mais de um técnico da

³⁴ Por exemplo, o artigo 3º, § único da alínea “c” da Portaria IBAMA 86/2006 prevê, entre os motivos de impedimento de registro, os produtos cuja classificação do potencial de periculosidade ambiental e/ou avaliação do risco ambiental indicarem índices não aceitáveis de periculosidade e/ou risco, considerando os usos propostos. Caberá, portanto, ao próprio órgão, construir uma argumentação/motivação do que seja periculosidade/risco aceitável.

equipe, de forma a haver um tratamento mais isonômico às empresas.

Os elementos organizacionais e individuais de autonomia foram citados e problematizados pelos entrevistados. A autonomia pode “favorecer” ou “penalizar” o setor regulado e não é garantia de que decisões necessariamente “técnicas” serão tomadas.

É importante ressaltar que a reavaliação, assim como o registro, tem que ser um processo eminentemente técnico. (...) E a gente sente falta de componentes mais científicos, de tomar decisões mais científicas num ambiente regulatório e até na minha área mesmo. Nós somos todos engenheiros agrônomos aqui e tem alguns químicos na minha coordenação e eu tenho percebido, talvez por eu ter um pouco mais de experiência na área de campo, que as decisões da área regulatória e eficiência agronômica muitas vezes são superficiais e preconceituosas. Entrevistado/a MAPA

Além da autonomia na avaliação, a lei concede outra prerrogativa aos órgãos, que é a possibilidade de exigir estudos, informações ou esclarecimentos complementares aos já apresentados pelas empresas³⁵.

Apesar dos entrevistados terem percebido as diferenças organizacionais dos três órgãos envolvidos (como já ressaltado no capítulo anterior), a pesquisa não identificou consequências práticas disso. Há uma separação bastante nítida – organizacional e também programática – na área da saúde, pelo fato de se tratar de uma agência reguladora e pelo fato do envolvimento do Ministério da Saúde no tema “agrotóxicos” se focar nas questões de saúde do trabalhador. O Ministério do Meio Ambiente e as instâncias superiores do IBAMA pouco interagem com a CGASQ em seu trabalho cotidiano. A influência um pouco maior parece acontecer na CCGA, mas a explicação para isso parece passar mais pela inserção do tema dentro da política agrícola do que propriamente pela maior proximidade organizacional com as instâncias superiores do MAPA.

Outro elemento de autonomia observado diz respeito à possibilidade de priorizações sobre determinado produto ou cultura ao longo do processo de registro e também autorizações especiais para uso emergencial.

³⁵ Nesse sentido, é interessante perceber a colocação do diretor presidente da ANVISA em audiência pública na Câmara dos Deputados: “Fica uma pergunta e uma dúvida: o que é a norma? A norma é um instrumento de coerção? A norma é um instrumento de exceção? Ou a norma é um espaço de criatividade que temos de ter? Na minha avaliação, eu fico com o segundo aspecto: é um espaço de criatividade que temos de ter para nos relacionar, porque precisamos deixar claro para aqueles que produzem, para aqueles que consomem o que estamos fazendo e quais regras a que eles têm de se ater. Então, a norma não pode ser interpretada única e exclusivamente como um espaço de coerção.” (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010, p. 10).

O artigo 12 do decreto 4074 prevê a possibilidade de priorização de produtos de baixa toxicidade e periculosidade e os de uso na agricultura orgânica. Entretanto, dá aos três órgãos federais a prerrogativa de aprovar o pedido feito pelo requerente e determina que definam em normas complementares como a priorização será operacionalizada. Em complementação, uma das atribuições do CTA é a assessorar os ministérios responsáveis na concessão do registro para uso emergencial de agrotóxicos.

Este é um dos temas mais recorrentes nas reuniões do CTA, onde os órgãos (em geral o MAPA, a pedido de segmentos de agricultores) apresentam pedidos de priorização na fila das avaliações ou de uso emergencial. O que se observa da leitura das atas é que há discricionariedade para deferir ou não estes pedidos, para se configurar situações de prioridade ou emergência e que os órgãos muitas vezes têm dificuldade em fazer tais justificativas ou definir uma prioridade sobre outra, já que há várias ³⁶.

Item 7. Critérios de priorização: apresentação de proposta pelo IBAMA

O IBAMA informou que fez um levantamento sobre os diferentes critérios para priorização de pleitos já solicitados/autorizados pelo CTA, que será apresentado antes da próxima reunião do Comitê. O levantamento destaca a dificuldade quanto ao critério sobre o que é prioritário - equivalência, baixa toxicidade, uso emergencial, etc., sendo necessária clareza nestes critérios. A ANVISA mostrou interesse na priorização dos produtos menos tóxicos. O MAPA ressaltou que inclui justificativa técnica nos pedidos de priorização pelos Ministérios.

Se podemos dizer que há autonomia em relação aos comandos da legislação (que explicitamente atribuem a possibilidade de complementação por atos normativos internos de cada órgão) e à área de competência de cada órgão, há, porém, dois contrapontos a se fazer: o primeiro é que a avaliação sozinha de cada órgão pode não ser suficiente para fazer valer a sua posição. No caso do registro, é necessário que os três órgãos autorizem o produto. Se houver autorização com diferentes classificações de periculosidade, permanece a de maior grau.

Ou seja, se o órgão se posicionar pela proibição ou por uma classificação de periculosidade maior, sua decisão é suficiente para tanto. Se quiser autorizar ou classificar com grau menor de periculosidade, sua decisão dependerá da concordância dos demais. Da mesma forma, a definição das prioridades precisa ser consensuada, pois de nada adiantará se apenas um dos

³⁶ Também confirmado na audiência pública (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010, p. 15-6).

órgãos priorizar, e os demais, não. A leitura das atas do CTA evidencia este aspecto, dado que aquele que pede a priorização precisa convencer os demais da pertinência do pedido.

O mesmo acontece na reavaliação. Cada órgão tem autonomia para deflagrar um processo de reavaliação de determinado produto e pode revogar sua análise anteriormente feita, ou estabelecer restrições ou reclassificação de periculosidade. Mas após deflagrar o processo, o órgão precisa constituir uma comissão composta pelos demais órgãos federais e representantes do setor regulado. Mesmo que o ingrediente seja banido ou restringido, o que se verifica do histórico de reavaliações é que apesar desta autonomia, os órgãos negociam bastante entre si as consequências e impactos desta decisão, de forma que o banimento se dá de forma gradual.

Na Ata do CTA 07/08 ³⁷ podemos perceber alguns pontos interessantes da relação entre os órgãos: primeiro, a legislação garante o respeito às atribuições de cada um. Da mesma forma que ANVISA tem a prerrogativa de reavaliar qualquer ingrediente do ponto de vista toxicológico, ela precisa “propor” ao IBAMA e MAPA que também façam a reavaliação do ponto de vista ambiental e agrônomo, caso deseje. Segundo, a ação iniciada por um dos órgãos pode servir de base e incentivo para gerar a mesma ação nos demais órgãos.

O fato de o MAPA ser o órgão registrante aparentemente não lhe traz vantagens neste processo, pois tem de obedecer às avaliações emitidas por outros órgãos, cujas prerrogativas são garantidas por lei.

O segundo contraponto à questão da autonomia é levantado por Pelaez, Terra e Silva (2010), para quem o fato da legislação dotar o Poder Executivo de espaços discricionários, o torna foco da ação do próprio setor regulado e suas entidades representativas na busca de regras

³⁷ “A ANVISA propõe que os demais órgãos também procedam a reavaliação dos aspectos agrônomo e ambientais, pois quando do levantamento bibliográfico dos efeitos toxicológicos tem verificado efeitos ambientais e perda de eficácia agrônomo em muitos dos ingredientes ativos em reavaliação. (...) O MMA/IBAMA ressalta a importância das reavaliações realizadas pela ANVISA e ressalta que a decisão sobre quais ativos devem ser reavaliados deve estar em acordo com as prioridades definidas por cada órgão. O MAPA ressaltou a ótima qualidade da Nota Técnica publicada no site da ANVISA para a reavaliação da Cihexatina e informou que fará a reavaliação do produto do ponto de vista agrônomo.” (trecho da Ata CTA 07/08).

“MMA/IBAMA reforçou o posicionamento da última reunião em que cada órgão tem sua autonomia para conduzir o processo de reavaliação de agrotóxicos e que apóia plenamente a reavaliação conduzida pela ANVISA.” (Trecho da Ata CTA 08/08).

regulatórias que lhes sejam mais favoráveis. Ou seja, a mesma regra que permite maior amplitude de ação é a mesma que torna os órgãos mais suscetíveis a pressões.

Quem determina o que é “aceitável” do ponto de vista dos riscos para saúde e meio ambiente decorrentes do uso de agrotóxicos? Há uma discussão atual entre os três órgãos ³⁸ que contrapõe duas formas de avaliação: de perigo e de risco. Esta é uma discussão interessante para este tópico porque revela formatos diferentes de exercício de autonomia na decisão de registro de um agrotóxico e diferentes possibilidades de que a decisão de um órgão prevaleça sobre as dos demais. Além disso, ambas as formas são consideradas “técnicas e científicas”, mas podem gerar resultados opostos.

Há uma aparente sutileza conceitual e semântica nos termos “risco” e “perigo”. Ao mesmo tempo em que a legislação proíbe o registro de produtos com determinadas características (critério “perigo”, a partir de características inatas), também determina que os órgãos desenvolvam metodologias para avaliação de “risco”, ou seja, que considerem o contexto onde se dá o uso do produto e não tão somente suas características inatas (ou seja, o uso pode, na prática, gerar situações danosas? qual “quantidade” de produto é capaz de gerar tais perigos?). Há diferentes interpretações dos órgãos sobre como estas duas formas de avaliação deveriam se dar no processo de registro.

(...) os protocolos dessa área, por exemplo, carcinogenicidade, teratogenicidade e mutagenicidade, levam com que o laboratório use uma dose, vá aumentando a dose até o resultado aparecer, na medida do possível que o efeito apareça. O importante é que o efeito apareça (...). Aí vem o papel da avaliação de risco: qual é a possibilidade de uma pessoa de 75 quilos comer 5 gramas disso por tanto tempo para poder dar o efeito que está lá? Aí você vai avaliar qual é a taxa de uso do produto, quanto poderia realmente estar disposto e aí você define níveis seguros de exposição. (...) Se eu for para a interpretação de periculosidade, aí eu não considero a exposição, eu vou considerar as características, entre aspas, inerentes do produto. Então se no teste do laboratório uma dose altíssima deu esse problema, deu esse problema e acabou, para a legislação brasileira não pode ser registrado. Essa é uma interpretação que tem sido dada para alguns produtos, a ANVISA tem dado essa linha de interpretação. É uma linha de interpretação, se você considerar a questão do perigo isoladamente não é absurdo não. Mas se você for avançar para a questão do risco, já é relativizado porque você vai sempre pensar na dose. Entrevistado/a IBAMA.

Há, portanto, elementos de autonomia que se revelam na possibilidade as unidades desenvolverem critérios próprios de análise, realizarem classificação, solicitarem informações adicionais, iniciarem processos de reavaliação, definirem prioridades dentre os pleitos do setor regulado e na manutenção de suas decisões frente a autoridades superiores do órgão. Tal

³⁸ As disputas envolvendo os dois formatos de avaliação serão retomadas em outra parte do trabalho.

autonomia, entretanto, estará limitada nas situações onde se faça necessário consenso entre os três órgãos e pode representar não apenas “liberdade” de regulação pelos órgãos, mas também espaço para maior pressão do setor regulado.

4.3 Lidando com a própria assimetria de informação

Antes de discutirmos se se configura neste caso o dilema clássico de agência (burocracias/agentes tem mais informação do que seus *principals*/políticos), a questão da assimetria de informação foi abordada por um ângulo diverso, qual seja, das burocracias em relação ao setor regulado. Isso porque a lei determina que as empresas produzam e aportem os estudos para referendar o registro de agrotóxicos (ou eventual pedido de modificação de registro anteriormente concedido), cabendo aos órgãos estatais avaliá-los e decidir sobre a possibilidade de tais produtos serem disponibilizados no mercado.

Ou seja, agentes também podem sofrer assimetria de informação em relação a outros atores, pelo fato de assumirem a posição de *principals* em outro ponto da cadeia de regulação dos agrotóxicos. O roteiro buscou descobrir como os entrevistados percebem esta questão e se usam estratégias para minimizar a assimetria de informação e o risco moral em relação ao setor regulado.

Estariam os órgãos em condições técnicas de avaliar adequadamente tais estudos, questionar, contestar, pedir complementação, de forma a ter a melhor visão das características, comportamento e riscos destes produtos?

A ANVISA, além de apresentar equipe multidisciplinar, busca uma política de capacitação constante, por meio de cursos de especialização e mestrado (ANVISA, 2007), permitindo com isso, melhor qualidade de suas decisões e um diálogo menos assimétrico com o setor regulado, que pode se valer de grandes especialistas e pesquisadores na área.

O que nós temos feito para melhorar a análise são cursos de formação para os técnicos da área de gerência em toxicologia. Todos nossos técnicos são especialistas em toxicologia. Estamos terminando agora um curso de mestrado no tema, que a metade da nossa equipe fez e esperamos conseguir fazer para a outra metade. Depois dos cursos, houve uma melhora nítida na qualidade das análises. O senso crítico é maior, a percepção das inverdades é maior, as decisões são ponderadas de forma mais

científica, sem achismos ou consulta à literatura externa. (Representante ANVISA ³⁹).

Outro elemento importante diz respeito a uma maior facilidade de pesquisar estudos sobre estes produtos, a partir de bases de dados internacionais, da internet e registros já concedidos (ou negados) em outros países, inclusive com a ajuda de parceiros como a Fiocruz. Nesse sentido, a internet facilitou bastante este trabalho.

O IBAMA também entende que seus técnicos possuem condições técnicas adequadas. Novamente, é ressaltada a possibilidade de pesquisa internacional em outros órgãos estatais que regulam agrotóxicos e se dá a orientação para que os técnicos utilizem essa estratégia para melhor realizar suas análises. Há uma rotina estabelecida e conhecimento em relação aos princípios ativos já registrados. No mínimo duas ou três pessoas se envolvem na avaliação. Em situações de princípios ativos novos ou de divergência, o órgão relata buscar apoio em universidades parceiras e especialistas, nacional ou internacionalmente.

Principalmente as grandes empresas, numa situação em que a coisa está tensionada, elas podem trazer, e muitas vezes trazem os maiores especialistas de renome internacional. [mas] com raríssimas exceções, a grande maioria dos produtos agrotóxicos quando chegam para um registro no Brasil, já tiveram um registro em outro lugar do mundo. Essa coisa do inédito, de estar pela primeira [vez], de ser uma coisa desconhecida que desafia profundamente, fortemente a capacidade, o conhecimento de uma equipe em torno daquela incógnita é raro, é raríssimo. (...) A análise que a gente faz é mais predominantemente fundamentada nas informações que as empresas trazem, mas é cobrado do técnico que ele verifique, que consulte outras fontes, que procure junto aos dados da EPA. Entrevistado/a IBAMA.

A reciclagem também é uma estratégia adotada pelo IBAMA, que relata recente intercâmbio com a agência ambiental americana – EPA , com a Embrapa e envio de técnicos para participação no mestrado em toxicologia da ANVISA (Ata CTA 04/08). Ainda assim, o IBAMA aponta a falta de uma política institucional de capacitação e é o que mais menciona limites ao conhecimento em sua própria área de *expertise* – a área ambiental – como um fator contextual a dificultar a análise dos aspectos de periculosidade ambiental dos produtos apresentados para registro:

De maneira geral o grande problema da área ambiental brasileira, que reflete no licenciamento, no registro de agrotóxico, em todas as áreas que a gente atua, é a falta de conhecimento. Por incrível que pareça o Brasil não conhece o meio ambiente. (...) Para eu fazer a avaliação de risco eu preciso conhecer solos brasileiros, organismos de solo. Tudo que eu trabalho é praticamente importado, as

³⁹ Disponível em < <http://www.mst.org.br/content/nao-temos-laboratorios-para-verificar-toxicidade-dos-agrotoxicos-diz-anvisa>> e < <http://desacato.info/2012/06/nao-temos-laboratorios-para-verificar-toxicidade-dos-agrotoxicos-diz-anvisa/>> Acesso em 02 fev 2012.

metodologias de avaliação (...) isso vem mudando no país, mas tradicionalmente o país não se conhece, nós vivemos voltados para a Europa e Estados Unidos. Entrevistado/a IBAMA.

Os estudos que são feitos, da forma que a gente avalia, dá sim uma noção, dá certa segurança sim, não está totalmente descoberto. O que está faltando é um aprimoramento, uma estrutura para permitir um aprimoramento contínuo. Entrevistado/a IBAMA.

O MAPA já se mostrou mais reticente e reconhece não ter toda a *expertise*, destacando inclusive a necessidade de também utilizar parceiros como maiores recursos para minimizar tal assimetria perante o setor regulado.

Eu acho que a nossa função é tentar ter humildade. Nós temos que ter a postura de regulador. Nós somos engenheiros agrônomos de formação, então sabemos o que estamos lendo, mas sabemos também quando estamos entrando em uma área que não é bem do nosso domínio. Por exemplo, um estudo que apresenta no Ministério, se for feito no maior dos rigores, é um estudo que pode ser publicado numa revista científica. Raras são as pessoas aqui dentro que, mesmo com formação de mestrado e doutorado, podem avaliar com profundidade todo tipo de estudo. Então o que o regulador tem que ter é uma visão de humildade também, de ler aquele estudo, verificar se os mínimos parâmetros técnicos foram concluídos, se as conclusões foram desejáveis dentro daquele processo novo, em um viés muito forte de entendimento dentro das conclusões que foram apresentadas, e, o mais importante, ter humildade para que, se for o caso, acessar a *network* que o Ministério tem. O Ministério tem áreas credenciadas, pesquisadores e universidades que prestam serviços para as empresas e para o Ministério que a gente pode chamar, como *ad-hoc*, para poder debater um tema que seja mais complexo. Entrevistado/a MAPA.

Alguns entrevistados relataram casos onde foram detectados erros, omissão de informação e até fraudes nos estudos apresentados por empresas. Também foram feitos relatos sobre fiscalizações dos três órgãos (ver ainda ANVISA, 2009a, 2009b, 2011, PINHO, 2010 e MAPA, 2011), a mostrar minimamente que seus técnicos têm capacidade de captar irregularidades das empresas, vem se utilizando das prerrogativas da lei e aplicando penalidades, quando cabíveis.

Chegou um ponto que havia incoerências entre o que havia sido informado e o que estava sendo informado agora, na obtenção de uma informação pós-registro, vimos componentes diferentes. Foi neste sentido que se passou a buscar fiscalização, de um lado tem uma pressão por parte de alguns setores para se colocar mais produtos no mercado. Por outro há também uma pressão por parte da sociedade organizada, por parte de organizações não-governamentais, para que haja maior controle. Temos buscado equilíbrio, autorizar produtos, mas também controlar seus riscos”. (Representante ANVISA ⁴⁰)

Os exemplos discutidos pelos entrevistados revelam a necessidade de atenção e conhecimento por parte dos técnicos, pois do contrário imprecisões, omissões ou fraudes nos estudos não teriam sido percebidos e um produto com características não permitidas pela legislação poderia ter sido liberado.

⁴⁰ CARRANO, P. Anvisa aponta irregularidades na Bayer e na Syngenta. *Brasil de Fato*, 13 out. 2009. Disponível em <<http://www.brasildefato.com.br/node/1560>> Acesso em 02 fev 2012.

Esta capacidade também é evidenciada pela análise de diversas apresentações e documentos dos órgãos feitas em eventos com o setor regulado ou internamente nas reuniões do CTA, onde são discutidos e detalhados os critérios de realização dos estudos (por exemplo, IBAMA, 2011), bem como apresentados os principais problemas e falhas nas documentações e nas pesquisas apresentadas pelas empresas, além de estatísticas que mostram os percentuais de processos onde foram feitos pedidos de complementação ou correção, ou seja, foram classificados em “não-conformidade”.

Por exemplo, em uma apresentação do ano de 2007, a ANVISA lista alguns problemas detectados nos estudos toxicológicos aportados pelas empresas:

- desvio de protocolo na condução do estudo sem apresentação de justificativa ou com informações extremamente resumidas.
- relatórios de estudos que geram dúvidas quanto ao procedimento realizado.
- estudos subcrônicos conduzidos em períodos não suficientes, em desacordo com a legislação.
- impurezas relevantes sem serem identificadas como tal.

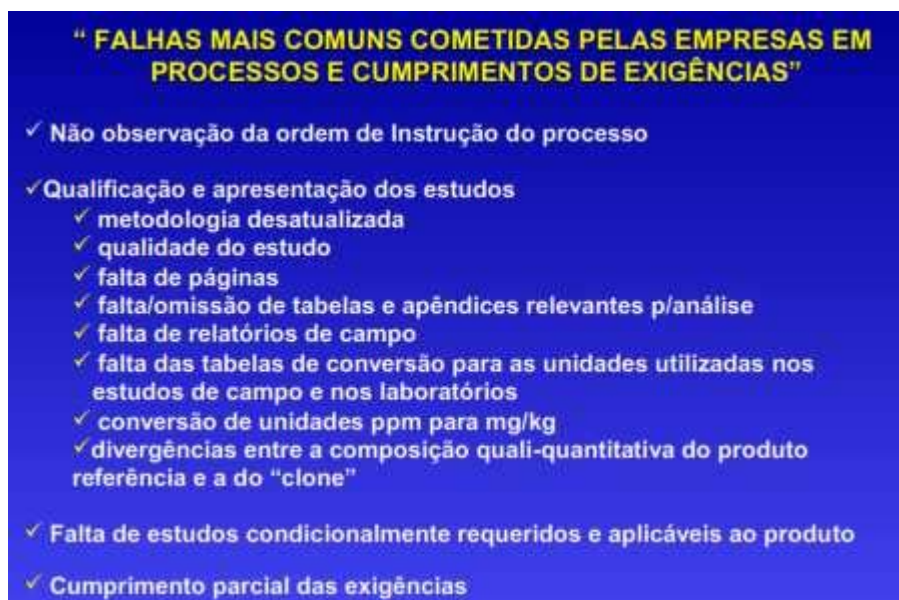


Figura 6 – ANVISA – Falhas mais comuns cometidas pelas empresas.

Em ofício de 2009, a GGTOX ⁴¹ novamente enfatiza as muitas irregularidades nos processos de registro de agrotóxicos, decorrentes especialmente da não observância de protocolos internacionalmente aceitos para execução dos estudos toxicológicos, o que gera grande quantidade de exigências de adequação.

Em outro momento, durante uma audiência pública em 2010, o diretor Presidente da ANVISA ressalta a capacidade de identificação de alterações não autorizadas nas fórmulas dos produtos que foram previamente aprovadas:

Não identificamos alteração de formulação somente em fiscalizações. Quando temos uma inclusão de cultura que seja, uma inclusão de formulador, pegamos o processo — temos essa comunicação, a ANVISA tem feito isso muito bem, ela coloca a composição quali-quantitativa aprovada no IAT deles e encaminha para o IBAMA — e verificamos que a composição apresentada na ANVISA não é a mesma que eles apresentaram no IBAMA. Temos que verificar isso, pedir suspensão de registro. O IBAMA tem pedido muito ao Ministério da Agricultura suspensão do registro por ter identificado alteração da composição no papel mesmo, porque as empresas entregam uma declaração da composição quali-quantitativa e depois modificam isso, nem lembram o que já entregaram antes e entregam uma nova. (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010, p. 63)

O elemento de autonomia mencionado no capítulo anterior – estabelecer as diretrizes e conteúdos mínimos dos estudos apresentados pelas empresas – pode aqui ser visto como uma outra estratégia para reduzir assimetria de informação perante o setor regulado.

As atas do CTA do ano de 2007 nos permitem observar as discussões sobre a mais recente construção destas normas, onde, após definição, foram realizados encontros a pedido do setor regulado para apresentação e discussão das exigências e orientações para registro. Nas oficinas de exigências em 2007 cada órgão apresentou e explicitou suas exigências relativas, por exemplo, a conteúdos mínimos dos estudos, metodologias e informações obrigatórias.

Uma destas exigências merece destaque. A obrigatoriedade de que os laboratórios que produzam os estudos, a partir das demandas das empresas, estejam credenciados na chamada BPL – Boas práticas laboratoriais.

A BPL se constitui em um “sistema da qualidade que diz respeito à organização e às condições sob as quais estudos em laboratórios e campo são planejados, realizados,

⁴¹Disponível em:

<http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/25d8588047458ccd95f2d53fbc4c6735/oficio02_2009.pdf?MOD=AJPERES>

Acesso em 02 fev 2012.

monitorados, registrados, relatados e arquivados. Constitui um conjunto de princípios que asseguram a confiabilidade dos laudos emitidos por um dado laboratório e é aplicado em estudos que dizem respeito ao uso seguro de produtos relacionados à saúde humana, vegetal, animal e ao meio ambiente”⁴². A BPL permite que se aceitem estudos realizados em laboratórios credenciados no Brasil e no exterior. Foi uma iniciativa do IBAMA junto ao INMETRO iniciada em 1997.

A BPL permite captar possíveis fraudes e erros, como os relatados pelos entrevistados, com a conseqüente aplicação de sanções, como multa e até suspensão de credenciamento de laboratórios. Isso facilita também as exportações dos produtos brasileiros para mercados mais exigentes, pelas práticas semelhantes de realização de estudos laboratoriais.

Além disso, existem parâmetros e protocolos internacionalmente aceitos e diversos comitês científicos e agências governamentais que analisam os mesmos produtos, não apenas em relação à BPL, mas nos outros diversos aspectos que envolvem a regulação de agrotóxicos. O Brasil faz parte desta rede e troca conhecimentos com esta comunidade⁴³.

A minha experiência aqui me mostra o seguinte (...). Como em nível internacional os órgãos são obrigados a se pronunciar sobre o mérito científico, ou seja, sobre a validação do estudo, eu creio que para as empresas é muito mais interessante, em todos os aspectos, jurídico, político, social, receber uma validação do órgão regulamentador de que aquele estudo é válido... Ainda que ali esteja aparecendo algum problema, de teratogenicidade do grupo que está recebendo uma dose X (...), é muito mais provável a empresa tentar justificar por meio de estatística e tratamento dos dados do que simplesmente ocultar as coisas e posteriormente se vier a descobrir um efeito ambiental ou na saúde das pessoas [e] isso ser atribuído a um estudo falso. Porque aí a responsabilidade seria totalmente da empresa, o poder público estaria isento dessa responsabilidade. Entrevistado/a IBAMA.

O sistema federal de regulação parece minimamente ter capacidade para captar possíveis fraudes (inclusive dos próprios laboratórios credenciados) e possui regras que incentivam os regulados a não proceder dessa forma, diminuindo os incentivos ao risco moral. A possibilidade de fraude é uma constante e os órgãos parecem estar atentos a isso. Técnicos experientes com formação atualizada, atuando com respaldo legal e com intercâmbio nacional/internacional de informações são a maneira para se limitar o risco moral gerado pela

⁴² <http://www.ibama.gov.br/bpl/home.htm>

⁴³ Recentemente, a ANVISA publicou nova norma para a condução de estudos de resíduos, em maior consonância com padrões internacionais. Disponível em <http://revistagloborural.globo.com/Revista/Common/0,,EMI290654-18078,00-ANVISA+PUBLICA+NOVOS+CRITERIOS+PARA+O+REGISTRO+DE+AGROTOXICOS.html>>. Acesso em 02 fev 2012.

assimetria frente ao setor regulado.

Ainda assim, apesar do preparo dos técnicos, da rede internacional de informações e da possibilidade de orientar os estudos apresentados pelas empresas (a partir principalmente da BPL), o problema parece não estar totalmente resolvido. Alguns entrevistados apontam como pontos deficitários a ausência de laboratórios e da realização de estudos independentes que pudessem servir de contraponto aos contratados e apresentados pelas empresas.

O governo não tem laboratório público para fazer os mesmos testes que exigimos da indústria, que pode apresentar os resultados que quiser. Muitas vezes pegamos fraudes nos estudos e pedimos que sejam refeitos. Mas muitas vezes não pegamos, porque não vimos o teste acontecer. Se o agrotóxico é cancerígeno para uma espécie, mas não para outra, estamos de punhos amarrados e temos que liberar, mesmo se soubermos que provavelmente houve fraude. Nós é que temos de provar que o produto é cancerígeno, não a indústria. Na realidade, o que acontece é essa inversão de provas, com o governo tendo de provar que faz mal à saúde e não a indústria tendo que provar que não faz mal à saúde. Por conta dessa legislação antiga, acabamos obrigados a liberar muita coisa que não queremos.

(...)

Nós temos um arcabouço que dá segurança na análise. A Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OECD, sigla em inglês) estabeleceu parâmetros para estudos de laboratório. Criou documentos que guiam as formas pelas quais os testes devem ser feitos. O que nós não temos como controlar é se tudo o que está dito no dossiê das empresas realmente foi feito. Por isso, não há como saber se os resultados apresentados são reais. Temos mecanismos para impor algumas regras na análise, como seguir à risca a legislação e as regras da OECD, mas não podemos garantir que o resultado apresentado pela indústria seja verídico. A nossa atividade é controlar para ver se não há inverdade no que nos escrevem. Se houver alguma dúvida, pedimos para que refaçam. Além disso, comparamos os dados que nos são enviados com o que tem na literatura sobre toxicologia. Eventualmente, consultamos também agências reguladoras de outros países, como a Alemanha, para ver a situação desses produtos a nível internacional. Tomamos todas as medidas possíveis para não deixar passar inverdades, mas se tivéssemos laboratórios públicos para fazer testes - não todos, porque sairia muito caro, mas pelo menos para refazer aqueles dos quais duvidamos - seria uma grande diferença. (Representante ANVISA ⁴⁴).

Há um desejo das agências de poder produzir os próprios dados (ao menos de forma complementar ou como possibilidade de retaguarda em casos mais complexos), os próprios estudos, em relação aos apresentados pela empresa, enquanto estratégia adicional para reduzir a assimetria. Por enquanto isto ainda é uma realidade distante, sendo que apenas a ANVISA possui laboratórios parceiros, mas apenas para a análise de resíduos de agrotóxicos em alimentos.

Se nós tivéssemos o instituto de pesquisa que pudesse por si desenvolver estudos com determinados agrotóxicos para verificar os efeitos, eu teria um conhecimento próprio sobre o efeito desse ou daquele agrotóxico em relação a determinadas coisas, não só para aquilo que hoje eu ainda não peço para as empresas. Eu poderia obter os dados... Está lá a lista de exigências que as empresas têm que atender, têm que viabilizar os estudos nos laboratórios credenciados junto ao INMETRO e aportar tudo aquilo

⁴⁴ Disponível em < <http://www.mst.org.br/content/nao-temos-laboratorios-para-verificar-toxicidade-dos-agrotoxicos-diz-anvisa>> e < <http://desacato.info/2012/06/nao-temos-laboratorios-para-verificar-toxicidade-dos-agrotoxicos-diz-anvisa/>> Acesso em 02 fev 2012.

para uma avaliação. Só que poderíamos fazer em paralelo um estudo para confrontar com aquilo que foi feito lá. Eu poderia repetir o estudo que a empresa conduziu. Entrevistado/a IBAMA.

A possibilidade de apoio e ajuda de um parceiro, por si só, é entendida como um elemento potencialmente minimizador da assimetria de informação. As atas do CTA e as falas dos entrevistados mencionam alguns episódios de cooperação que foram importantes no aumento da capacidade de regulação. A Fiocruz deu importante ajuda à ANVISA no processo de reavaliação deflagrado em 2008. A Embrapa ajudou o MAPA nas pesquisas sobre culturas que não possuem agrotóxicos especificamente indicados (Ata 01/08), realizou análises químico-laboratoriais (Ata 03/08) e tem desenvolvido uma proposta de avaliação de risco ambiental.

A falta é mais sentida pelo IBAMA, pelo fato de não possuir um parceiro na área de pesquisa, como MAPA e ANVISA. A partir da ausência do parceiro, as falas dos entrevistados no IBAMA mostram também o reconhecimento de que determinadas informações entendidas como necessárias, ainda não estão contempladas nas exigências do órgão feitas ao setor regulado.

Esse suporte técnico especializado, seja para aferir o que esteja acontecendo ambientalmente, seja no sentido de rever metodologias de avaliação... nós temos necessidade de rever a nossa legislação que trás lá as exigências dos estudos para efeito de avaliação e classificação do produto. A gente sabe que tem certas questões que não estão ainda contempladas na nossa avaliação. Entrevistado/a IBAMA.

Se a BPL e os padrões internacionais de análise de agrotóxicos são um exemplo positivo de redução do risco moral, as deficiências e limites na estrutura fiscalizatória dos três órgãos são um exemplo inverso, que parecem aumentar os incentivos para risco moral.

Outro aspecto que traz preocupações no grau de conhecimento sobre os produtos que os órgãos devem avaliar diz respeito ao grau de previsibilidade do comportamento destes a partir dos testes feitos em laboratório. A utilização dos produtos no dia-a-dia das lavouras corresponderá ao observado nos testes feitos em laboratório na fase pré-registro? As recomendações de uso garantirão eficácia agrônômica e a segurança ao meio ambiente e seres humanos? Há efeitos de longo prazo ou de uso em larga escala não conhecidos ou previstos pelos estudos?

Por mais que os testes destes produtos tenham sido feitos sob o mais restrito rigor metodológico, os entrevistados mencionam diversos fatores de incerteza neste processo, como

por exemplo: os testes são feitos em algumas poucas espécies, não havendo total certeza da possibilidade de “extrapolação” dos efeitos observados para as demais e mesmo para o homem. Com os solos se dá o mesmo. Além disso, os testes não consideram o uso intensivo/larga escala, nem possíveis combinações de produtos.

(...) os estudos dos efeitos de agrotóxicos são feitos em condições ideais de uso, de temperatura, clima e, quando esse produto passa a ser utilizado no campo, pode apresentar efeitos diferentes: às vezes se mostra ser mais tóxico, tem efeitos que não aparecem nos animais de experimentação, mas aparecem nos seres humanos posteriormente ao uso. Então, há uma limitação científica neste processo. Por mais que se busquem situações realistas de uso, outros fatores podem interferir na exposição de agrotóxicos. (Representante ANVISA ⁴⁵).

Nessa linha, temos esses efeitos: os efeitos agudos são aqueles mais conhecidos e melhores relatados. Citei os 2 mil casos de intoxicações agudas causadas por produtos. As crônicas são de difícil diagnóstico. Hoje, temos poucos trabalhos (...) que associam esse tipo de agravo. Inclusive, não temos muita disponibilidade para a tomada de decisão como órgão que autoriza o produto. Acabamos buscando a literatura. Representante ANVISA - Audiência Pública. (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003, p.14)

Para minimizar estes fatores de incerteza, a legislação determina ações que podemos chamar genericamente de ‘monitoramento pós-registro’ e que devem ser executadas pelos três órgãos.

Neste aspecto, os três órgãos têm desenvolvido ações de fiscalização. Foram encontrados dados disponíveis apenas das realizadas do MAPA e ANVISA, como já mencionado. Os dois órgãos enfatizam a pertinência e os resultados obtidos, apesar de reconhecerem que atividade é deficitária em termos de pessoal e estrutura e só recentemente tem se estruturado.

O IBAMA relatou mais dificuldades e menor grau das atividades de monitoramento e fiscalização, e neste ponto, a diferença organizacional pode ser entendida como uma variável a influenciar. Enquanto as unidades do MAPA e ANVISA têm entre suas atribuições a atividade de fiscalização, no IBAMA ela se encontra em outra diretoria, sendo realizada em conjunto com outras fiscalizações.

O IBAMA hoje não tem como a ANVISA e o MAPA um programa, ou seja, uma coisa sistemática de medir o grau de contaminação, por exemplo, na água, no solo. Isso falta, faz muita falta. Entrevistado/a IBAMA.

⁴⁵ FACHIN, P. A luta pela reavaliação de agrotóxicos no Brasil. Revista do Instituto Humanitas Unisinos, n. 638, ano 11, 04.07.2011. Disponível em <http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3978&secao=368 > Acesso em 02 fev 2012.

Historicamente, o IBAMA teve sempre uma atuação mais forte, ele é mais conhecido a público pela sua ação em relação à flora e fauna. É madeira, é trato com os animais, o IBAMA não tem, na fiscalização, tradição e estrutura para trabalhar no que a gente chama de agenda marrom. Entrevistado/a IBAMA.

Para o MAPA, inclusive, o próprio mercado atua como regulador dos produtos, na medida em que irá privilegiar aqueles que sejam mais eficazes e cumpram o que anunciam. A ANVISA, por sua vez, conta com o fato de a legislação determinar a notificação compulsória em casos de envenenamento por agrotóxicos, além de centros de intoxicação espalhados pelo país e sistemas epidemiológicos que lhe aportam dados fundamentais para planejar futuras ações de regulação (embora haja subnotificação e a atribuição do nexo de causalidade entre o contato com os agrotóxicos e a ocorrência de determinado agravo em saúde seja muito difícil). Ainda, os dois órgãos possuem programas de monitoramento de resíduos que também aportam importantes informações.

Ou seja, enquanto MAPA e ANVISA têm formas de monitoramento e fiscalização pós-registro próprias, o IBAMA atualmente não realiza monitoramento em campo dos impactos ambientais dos agrotóxicos e realiza atividades mais pontuais de fiscalização.

O órgão afirma que uma avaliação ambiental é extremamente complexa, necessita de recursos de modelagem computacional e ainda engatinha no Brasil. E que isso é reconhecido como um importante limitador da avaliação da efetividade da política.

Além disso, novamente se ressalta a necessidade de atualização, devido ao caráter dinâmico da ciência e deste mercado. Há a necessidade de se acompanhar o que acontece na comunidade científica e os impactos de uso dos agrotóxicos como forma de verificar a necessidade de reavaliação, confrontar o observado na prática com o conhecimento teórico disponível e os estudos laboratoriais e ter fundamentação técnica para as decisões a serem tomadas.

O não acompanhamento sistemático da fase pós-registro é um fator de fragilização e contribui para aumentar a assimetria de informação em relação ao setor regulado e dificultar o planejamento de ações, bem como a motivação das ações tomadas pelo regulador.

A pesquisa ainda captou a existência e a percepção de assimetria de informação entre os próprios agentes. Um dos entrevistados do MAPA ressaltou a necessidade de ampliação de

conhecimento de seus técnicos para outras áreas como forma de melhor discutir com os demais órgãos, principalmente quando suas posições sobre o registro ou reavaliação divergirem ou quando houver a percepção de que a decisão não é tomada apenas por “fatores técnicos”.

(...) o que a gente tem percebido é que muitas vezes a decisão é tomada não totalmente calcada em razões técnicas. Só que a decisão é deles. (...) O Ministério [da Agricultura] não vai mover uma ação contra o governo. Então a gente entra para um debate. Por isso a gente precisa de mais qualificação técnica na nossa área, para poder entrar em um debate mais rico. Não dá para a gente ter só uma qualificação em agronomia. Eu preciso entender de toxicologia em um nível, para poder dizer, “o que você está falando não faz muito sentido. Será que você não viu por outro lado? Esse produto é muito importante na agricultura, será que não dá para conseguir um manejo no risco, e permitir para que ele fique mais dois anos?” Entrevistado/a MAPA.

Um último ponto que a pesquisa suscita em relação a este tema diz respeito ao próprio modelo de decisão do registro, que estabelece uma relação direta entre órgãos governamentais e setor regulado, mas acaba por excluir maior controle da sociedade ⁴⁶ e de outros órgãos governamentais. Os processos de registro não são abertos a consulta, inclusive pela garantia de proteção da propriedade intelectual e segredo industrial dos produtos (que possui legislação garantidora específica).

Apesar das bulas dos produtos trazerem informações de uso seguro e adequado, a sociedade não possui acesso aos estudos que embasaram tais conclusões, muitos dos quais não estão publicados em periódicos científicos, nem tão pouco à fundamentação das decisões dos órgãos reguladores a respeito dos produtos. Por fim, cada órgão envia ao processo integrado de registro (que fica no MAPA) apenas um resumo de sua avaliação/classificação, ou seja, os demais terão acesso apenas a um conjunto resumido de informações.

Identifica-se, portanto, um espaço de atuação da burocracia e de relacionamento desta com o setor privado não acessível à sociedade, o que, em tese, pode elevar as possibilidades de corrupção e captura, segundo apontado por alguns entrevistados.

Existem algumas medidas que minimizam esse caráter excludente da análise, mas que parecem ter pouco efeito neste contexto mais amplo de pouca transparência. O processo de reavaliação, até pelo fato do ônus de novos estudos ser do Estado, apresenta maior acesso a

⁴⁶ O não acompanhamento dos processos de registro por parte da sociedade foi também confirmado pelo entrevistado da ONG ouvida.

dados e tem a previsão de consultas públicas ⁴⁷. Da mesma forma, percebe-se a prática de consultas públicas para outras ações da regulação de agrotóxicos, como consulta prévia à monografia antes da liberação do informe toxicológico de um novo produto, além de diversas normas dos três órgãos, onde há menção a consultas públicas prévias nas atas do CTA ⁴⁸.

Concluindo o tópico, as burocracias percebem a existência de assimetria de informação perante o setor regulado e desenvolvem estratégias para minimizá-la, estratégias essas que passam pela busca de parceiros, capacitação de seus técnicos, intercâmbio de informações e estabelecimento de exigências para a produção de estudos em conformidade com padrões reconhecidos internacionalmente. Ainda que haja limites e algumas dificuldades (em especial a capacidade do monitoramento pós-registro e as deficiências de estrutura e pessoal relatadas em seção anterior), há evidências de que estas estratégias são efetivas em seu objetivo.

As estratégias adicionais de possuir laboratórios para produzir estudos paralelos e de buscar conhecimentos nas áreas de competência dos demais órgãos ainda não são uma realidade ⁴⁹.

Entretanto, por mais domínio técnico que tenham sobre o tema, as burocracias também lidam com diversos fatores de incerteza e também desenvolvem estratégias para minimizá-los, as quais passam pelo monitoramento e fiscalização dos agrotóxicos e das empresas após a concessão do registro.

A sistemática de registro de agrotóxicos levanta também a discussão sobre o grau de acesso da sociedade aos estudos que embasam a decisão dos órgãos reguladores, contrastando dois direitos: o de acesso às informações que sejam de interesse público *versus* a proteção a dados comerciais e industriais.

4.4 O interesse e atuação do *principal* direto

⁴⁷ “A ANVISA informa ainda que a nota técnica do ingrediente ativo Cihexatina encontra-se em Consulta Pública, disponível para manifestações até o dia 25 de agosto de 2008. Sendo que ao final da Consulta Pública, efetuará a consolidação das mesmas e chamará o MAPA e o IBAMA para discutirem a Nota, as contribuições da CP e os possíveis encaminhamentos para o ingrediente ativo. Estando os trabalhos de reavaliação, abertos à participação e acompanhamento dos órgãos, a qualquer momento.” (Ata CTA 07/08). No mesmo sentido, a segunda ata do CTA do mês 11/2009.

⁴⁸ O próprio decreto 4.074/02 foi submetido a processo de consulta pública antes de sua publicação, conforme consta da E.M. Interministerial 60 MAPA/MS/MMA de dezembro de 2001, quando do seu envio à Casa Civil. Também consta a realização de consulta pública ao texto que gerou o decreto 5981/06, sobre produtos equivalentes.

⁴⁹ Com exceção apenas no caso do PARA – Programa de monitoramento de resíduos da ANVISA.

Os entrevistados refletiram sobre a inserção de seus *principals* diretos, entendidos aqui como os ministros (no caso do MAPA, MMA e MS), presidência do IBAMA e diretoria da ANVISA.

Um primeiro aspecto evidenciado é que o tema “agrotóxicos” possui importância secundária face a outros temas em cada um dos órgãos, inclusive no próprio MAPA, focado em uma “agenda positiva” de promoção do agronegócio brasileiro. Na ANVISA, o tema prioritário é medicamentos. No IBAMA, licenciamento ambiental.

A relação do IBAMA com o MMA também é entendida como sendo bastante autônoma. O MMA tem atuado em questões envolvendo tratados e convenções internacionais, enquanto cabe ao IBAMA a execução das atribuições estabelecidas na legislação de agrotóxicos. Das entrevistas e leituras das atas do CTA (onde a área do meio ambiente compartilha a participação entre MMA e IBAMA) não foram identificados pontos de conflito ou tentativa de controle por parte do MMA.

No caso da ANVISA, a separação em relação ao Ministério da Saúde se dá tanto legalmente, pelas atribuições e autonomia que a lei de criação da agência estabeleceu, mas também é percebida de forma programática, uma vez que o MS não participa do CTA e foca sua atuação neste tema nas questões envolvendo saúde do trabalhador. Assim como no caso do IBAMA, cabe à ANVISA a execução das atribuições estabelecidas pela legislação de agrotóxicos.

A inserção do *principal* direto pode ser pensada em termos de diretrizes programáticas à atuação dos órgãos, mas também é pensada em termos de um possível cerceamento às atividades das unidades ou mesmo pressão pela realização de atos contrários à lei ou sem a devida motivação técnica. Os entrevistados não mencionam pressões por liberação de produtos sem avaliação prévia ou mudança de pareceres sem lastro técnico e entendem que a complexidade do assunto bem como o interesse secundário (ou mesmo superficial) que o *principal* tem pelo tema lhes é benéfico no sentido de permitir maior autonomia para realizar suas atividades e fazer valer suas decisões.

Um dos entrevistados do MAPA relata a existência de pedidos dentro do Ministério para priorização de determinado produto enquanto exemplo de uma das poucas “interferências”

acontecidas. Ressalte-se que, a princípio, a priorização é uma prerrogativa do regulador, caso haja alguma justificativa técnica e seja preservado um princípio de isonomia perante outros concorrentes (por exemplo, um produto novo para combater uma praga que ainda não possui controle, ou produtos para uma determinada cultura estratégica para as exportações ou que tenha grande área plantada).

Recentemente a gente teve uma de priorização. É uma empresa nova que quer acessar o mercado com produtos chineses e um deputado do Paraná veio aqui e disse: “Olha, tem que acessar, tem que dar um jeito desse produto sair mais rápido, ser priorizado e tal.” Aí os gestores para cima falaram que tem que fazer. Mas eu falei que não tem motivo para fazer, porque é uma praga que tem produto para controlar, tecnicamente não justifica, mas eles falaram que politicamente eles querem que seja priorizado, então vamos priorizar. Entrevistado/a MAPA.

Novamente no caso do MAPA, um dos entrevistados também ressaltou a influência do *principal* direto pelas diferentes priorizações entre dois temas dentro da SDA/DFA: registro e fiscalização.

Há uma característica específica do MAPA relativa ao fato de fazer dois ‘tipos’ de política: uma dita “positiva” de incentivo e desenvolvimento do agronegócio, mas que contempla elementos reguladores centrados na chamada SDA/DFIA (palavras chave: defesa e fiscalização). Nesse sentido, há uma disputa pelo predomínio de uma sobre a outra. Mesmo dentro da DFIA, existe um movimento duplo que contrapõe estas duas atividades. Enquanto a primeira busca trabalhar para oferecer mais e melhores produtos e fomentar as empresas a desenvolvê-los, a segunda tem de controlá-los⁵⁰.

Assim como no caso da ANVISA, a questão da missão da SDA dentro do universo do MAPA parece contribuir para certa invisibilidade do tema e ao mesmo tempo, autonomia da unidade:

Se você ler a missão do Ministério, que é promover o desenvolvimento sustentável, a questão da fiscalização não consegue ser percebida ali dentro. (...) A questão da fiscalização, da regulação específica está um pouco à margem do que foi o objetivo do planejamento estratégico do Ministério e obviamente dos ministros. Os ministros normalmente entram aqui com visão no desenvolvimento, a política agrícola é um foco muito importante deles, a secretaria de desenvolvimento e cooperativismo com programas de incentivo, fomento seja de máquina, seja de certificação, etc., é onde tem mais recursos. E a secretaria de defesa agropecuária sempre foi, na sua essência, uma agência separada (...) Mas então de fato, olhando pela essência, a secretaria de defesa agropecuária sempre se assemelhou à ANVISA, ela é uma secretaria de regulação e de fiscalização, essa é a essência dela. (...) O ministro da agricultura muitas vezes dá pouca ênfase a esse processo e só dá mais ênfase quando você começa a se deparar com restrições para o papel do desenvolvimento. Entrevistado/a MAPA.

⁵⁰ Já houve inclusive uma proposta de transformar a SDA em agência vinculada ao MAPA, mas que não foi pra frente. Segundo o entrevistado, a carreira de fiscais agropecuários ficou receosa de perder espaço e influência no ministério.

Nesse sentido, um entrevistado do MAPA acrescenta um ponto que diz respeito às determinações da lei que também dão força à unidade para realizar suas atividades, ainda que haja desinteresse ou oposição do *principal*:

É difícil dizer ‘o ministro’, porque o ministro em geral não tem muita afeição com a fiscalização, a fiscalização não é uma coisa que dá muita bandeira porque você acaba criando inimizades com o regulado. Mas é uma coisa fundamental para o Estado. (...) Então os ministros em geral não têm muito foco na fiscalização, mas a independência que nós temos por causa da lei estabelecer esse processo faz com que a gente force um pouquinho nessa questão aqui dentro. Entrevistado/a MAPA.

Há um caso relatado sobre o interesse de Carlos Minc, Ministro do Meio Ambiente entre maio de 2008 e março de 2010, pelo tema. Influenciado pela decisão da ANVISA de, em 2008, iniciar um processo de reavaliação de quatorze componentes, o ministro buscou fazer uma ação semelhante em sua área ⁵¹, chegando inclusive a anunciar, juntamente com o então Ministro da Saúde José Gomes Temporão, uma nova rodada de reavaliação de produtos ⁵².

Os entrevistados do IBAMA relatam a mudança de rotina e nas prioridades no órgão causada por tal decisão. A unidade então se volta para tentar concretizar o desejo do ministro de que também houvesse reavaliação destes mesmos componentes, mas do ponto de vista ambiental. Dos quatorze, se encontraram inicialmente indícios que justificassem o início do processo em quatro deles. Entretanto, avaliam que se tratou de um interesse pontual, não sistemático e argumentaram que a determinação do ministro encontrava alguns limites práticos à concretização.

(...) eu sei que ele teve enquanto deputado estadual uma ação, enquanto partido verde, enquanto lá no estado, relacionado a agrotóxicos. Então quando ele chegou aqui, ele se vendo enquanto ministro, ele achou que podia ter uma ação com abrangência fantástica, e depois ele viu que a coisa não é... Há dirigentes que acham que banir ou proibir um produto basta você querer e você diz, “eu desautorizo, eu proíbo”, e não é assim. Entrevistado/a IBAMA.

Este interesse pontual acabou não gerando uma continuidade das ações pretendidas e nem foram atacados problemas estruturais existentes que poderiam fazer o processo se desenvolver. Logo depois, o tema saiu dos holofotes do ministério. O IBAMA publicou um

⁵¹ Em audiência pública (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009b, p. 60), a representante do MMA responde ao questionamento de um deputado: “O Ministério hoje está organizando-se para fazer essa reavaliação, aproveitando muito a experiência que a ANVISA tem hoje de reavaliação de procedimentos. Então, nós estamos estruturando-nos. É uma prioridade para o Ministro Carlos Minc que isso aconteça.”

⁵² LOPES, R. Nova lista de agrotóxicos proibidos no país estará pronta em junho, dizem ministros. *Agência Brasil*, 05 mar 2009. Disponível em <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2009-03-05/nova-lista-de-agrotoxicos-proibidos-no-pais-estara-pronta-em-junho-dizem-ministros>>. Acesso em 02 fev 2012.

comunicado ⁵³ iniciando a reavaliação de apenas dois ingredientes ativos. Um deles teve seu registro cancelado, por desinteresse da própria empresa em aportar estudos que comprovassem sua segurança. O outro ingrediente não teve seu processo concluído, pois aguarda novos estudos.

Como já mostrado no tópico anterior, a questão da falta de parcerias com centros de pesquisa e universidades foi destacada pelo IBAMA. Os entrevistados entendem que isso prejudica bastante a capacidade de trabalho do órgão, assim como na produção de conhecimento especializado. Não há atualmente uma ‘solução administrativa’ adequada para se ouvir especialistas, o que contribuiu para as dificuldades na realização de um processo de reavaliação mais amplo.

A questão da reavaliação, de forma mais rotineira, isso exige muito tempo, pode ser até mais complicada, do ponto de vista operacional. (...) [para] você iniciar um processo de reavaliação tem que ter assegurado uma condição de deslanche daquele processo. Hoje, estamos ainda no aguardo da viabilidade de formalizar a cooperação com instituições de pesquisa que nos dêem o devido amparo para a condução do processo de reavaliação no que se refere a abelhas, porque a gente pode ter pessoas aqui que conhecem de questão do produto em si, comportamento do produto no meio ambiente. Mas a ação do produto sobre um determinado organismo, que tem por si peculiaridades de comportamento, para que a gente possa adentrar esse universo de... Nós não temos conhecedores em abelhas aqui. (...) Eu vou ter que possivelmente exigir da empresa, ou das empresas que mexam com determinado produto, que elas conduzam um estudo em uma condição diferenciada. Eu preciso ter a condição de orientar de que maneira eu quero que seja conduzido esse estudo, como preciso ter condições de interpretar o resultado daquele estudo, mas conhecendo não só o modo de ação do produto como a fisiologia do organismo do bichinho. Então nós estamos aí há um tempo tentando viabilizar, formalizar o convênio, o acordo de cooperação, com instituições de pesquisa que nos dêem essa contrapartida. O Ministério do Meio Ambiente tem conhecedor de abelha, mas não da forma como a gente quer aqui. Entrevistado/a IBAMA.

O desinteresse e/ou a falta de conhecimentos mais específicos parecem gerar uma abordagem superficial do tema por parte do *principal* direto. Outro episódio, relatado pelo MAPA, ilustra bem esta afirmação. Assim como no caso do Ministro Minc, tal abordagem não só não resolve a questão de forma efetiva, como não se sustenta a longo prazo.

Neste relato, a inserção de Reinhold Stephanes, Ministro da Agricultura entre março de 2007 e maio de 2010, visava entender os motivos da demora no registro de agrotóxicos por equivalência. A solução dada pela unidade – a contratação de cinco químicos – era aparentemente simples. Ainda assim, os entraves administrativos não foram capazes de permitir a efetiva disponibilização destes profissionais à CGAA:

⁵³Disponível em < <http://www.ibama.gov.br/areas-tematicas-qa/reavaliacao>>. Acesso em 02 fev 2012.

“Qual o problema dos [agrotóxicos] genéricos no Brasil? Porque não sai?” (...) Eu falei: “o Ministério pode ser líder no processo de genérico porque hoje os três ministérios trabalham juntos, mas a ANVISA trabalha com 15 técnicos fazendo análise de genéricos, o IBAMA com 10 e eu com 1, se o senhor me der 5 fiscais químicos eu acabo com a fila dos genéricos.” Aí ele riu: “você está falando para mim que o problema dos genéricos é isso? São 5 químicos que você não tem?”. Aí ele pegou o telefone: “Aqui é o ministro falando e eu quero 5 químicos semana que vem para trabalhar imediatamente. Está entendendo? É o ministro falando, eu quero resolver esse problema. Ok?” e falou que eu podia voltar a trabalhar que meus químicos estavam vindo. E eu estou esperando até hoje. (...) Então quer dizer, não é querer, não é uma canetada, uma ligação que você resolve o problema. O problema é realmente querer resolver. Entrevistado/a MAPA.

A percepção deste quadro de pouco interesse pelo tema e a falta de acompanhamento do *principal* direto leva os entrevistados a refletir sobre possibilidades de insulamento da burocracia.

Seria altamente desejado que você tivesse dirigentes conhecedores do assunto, que efetivamente soubessem acompanhar, controlar, discutir, orientar para questões que têm caráter técnico, como no caso de produtos químicos. E esse desconhecimento do dirigente também acaba acirrando, dentro das instituições, certas bolhas, certas ilhas, de uma autonomia também nociva à própria instituição. Porque as coisas começam a acontecer dentro de um vácuo em que tudo, quando é cobrado de cima para baixo, tudo está bem, “nós estamos defendendo”... Só que profundamente quem está ouvindo isso não tem o alcance, não sabe extrair dos fatos que se apresentam, e daquilo que está sendo falado, se as coisas realmente são como são. Eu acho que há casos em que essas bolhas, esses nichos em torno de determinados tipos de trabalho, eles fogem do alcance, da percepção do dirigente. (...) Então muitas vezes essa bolha, esse isolamento, ele ocorre porque não ocupa, não chega a ter holofotes, ele não repercute... E até eu brinco com o pessoal dizendo assim, “parece que quanto mais a gente se esforça em superar as dificuldades por nós mesmos, e ir solucionando, ir fazendo as coisas, e ninguém de fora reclama, parece para a direção que está tudo muito bem”. Entrevistado/a IBAMA.

Entretanto, o interesse do *principal* pode não ser algo visto como negativo, mas como importante e estratégico no sentido de garantir maior força àquele determinado tema. No CTA os órgãos elencaram alguns assuntos mais controversos e construíram uma pauta conjunta que seria debatida com os Secretários Executivos dos Ministérios (Ata 03/06), dentre os quais a necessidade de estruturação técnica e administrativa dos órgãos e as questões envolvendo a importação de agrotóxicos de outros países do Mercosul

Outros casos a gente têm que correr atrás do dirigente para tentar mostrar uma fragilidade, uma deficiência, uma necessidade, convencer que precisamos disso ou daquilo, porque [eles] não tem essa percepção. E às vezes até a gente, entre aspas, agradece quando de fora vem uma cobrança, “o IBAMA precisa fazer mais rápido, o IBAMA está muito lento, o IBAMA precisava participar mais disso ou daquilo”. Às vezes é bom que venha alguém de fora falar, porque desperta a atenção do dirigente para um assunto que no dia-a-dia ele não tem condições, ou ele não tem interesse natural por aquilo. Raras exceções a gente teve um ou outro dirigente que tinha interesse. Entrevistado/a IBAMA.

Em um segundo momento, após uma reunião ocorrida no MAPA com Congressistas e setor regulado, na qual foram feitas duras críticas ao processo de reavaliação conduzido pela

ANVISA, o MMA ratificou que deveria ser solicitada uma reunião com os três ministros para discutir o assunto e que o CTA deveria chamar os ministros, dado que cada órgão possui competências específicas para avaliar, reavaliar e fiscalizar (1ª ata CTA de dez/09).

Em outro momento, a ata do CTA 05/10 relata novamente um movimento de ida das unidades aos Secretários Executivos dos respectivos Ministérios para que o esforço de suas ações fosse de conhecimento dos mesmos e para cobrar condições de trabalho e definição de critérios de priorização nas filas de registro:

seja item de pauta da reunião dos Secretários Executivos. A ANVISA destaca que os esforços devem ser conhecidos, e que os Secretários Executivos deverão ser cobrados sobre o assunto. O IBAMA salienta que os representantes dos órgãos deverão apresentar uma pauta para a reunião supracitada submetendo-a à Coordenação do CTA. Sugere ainda que a falta de estrutura deve ser um item de destaque, e que a pauta deverá ser composta por no máximo de três itens. A ANVISA sugeriu dois itens: prioridades e estrutura. Incluindo as consequências, a ANVISA sugere que a convocação seja via CTA. O CTA deverá solicitar que seja realizada uma reunião de Secretários Executivos, com dois itens de pauta que seriam: critérios de priorização e infraestrutura; sugerindo ainda que os representantes do CTA participem da reunião.

Neste caso, a ida aos Secretários para discussão dos critérios de priorização dos produtos a serem avaliados tinha dois objetivos: garantir que os critérios fossem aplicados conjuntamente pelos três órgãos (dado que o registro só é feito a partir dos pareceres de todos) e respaldar as áreas técnicas perante o setor regulado, no sentido de que a decisão tinha sido tomada pelos dirigentes dos ministérios.

Há, portanto, alguns motivos que parecem explicar a pouca inserção do *principal* direto sobre as unidades que cuidam do tema “agrotóxicos”: a importância secundária dada ao tema e o pouco conhecimento perante uma área que exige um amplo conjunto de conhecimentos técnicos complexos. Dado que não foram narrados conflitos mais graves, podemos dizer também que parece haver, minimamente, uma relação de confiança que faz com que as unidades desenvolvam a política sem grandes interferências. Esta relação de confiança também se mostraria pelo fato de que, em determinados e estratégicos momentos, os próprios agentes vão em direção ao seu *principal*, buscando apoio político para suas demandas.

Os episódios narrados mostram que o principal pode efetivamente “impor sua agenda”, ainda que pontualmente, e que as burocracias buscarão respondê-lo. Entretanto, sua abordagem

superficial e/ ou os limites de estrutura dos órgãos podem fazer com que tal agenda seja impossível de ser efetivada.

4.5 Dificuldades enfrentadas

De forma a melhor compreender as limitações ao exercício do poder das burocracias, conforme as categorias elencadas pela literatura, o roteiro buscou discutir as principais dificuldades que os órgãos enfrentavam no cumprimento das atribuições estabelecidas pela legislação.

Os entrevistados do IBAMA foram os que discutiram tais questões em maior detalhe e alegaram:

- falta de agilidade administrativa para realização de atividades cotidianas, como compra de passagens e contratação de consultores e colaboradores, dificuldades entendidas como reflexo da falta de autonomia do gestor público;
- falta de um programa permanente de capacitação;
- falta de um laboratório e de instituições parceiras para apoio em pesquisas;
- insuficiência da padronização de rotinas, apesar dos avanços existentes;
- baixa remuneração da carreira ⁵⁴, falta de incentivos adicionais (como complementação via DAS) e pouca perspectiva de ascensão, o que leva à exigência de constantes capacitações para os novos integrantes e a não haver incentivos para a manutenção das equipes;
- taxas pagas pelas empresas com valor baixo e sem garantia de aplicação na própria área;
- sérias deficiências na área de tecnologia da informação.

Apesar de concursos realizados, todos os entrevistados são unânimes em apontar a falta de pessoal como um dos principais limitadores de sua atuação. O outro fator limitador unânime citado por todos é a ausência de um sistema eletrônico unificado para o registro, que possibilite um acompanhamento *on line* dos atores e diminua a entrega de documentos em

papel.

Ambas as limitações influenciam na impossibilidade de cumprimento dos prazos estabelecidos pela legislação e numa maior agilidade de resposta dos pleitos do setor regulado, havendo grandes filas de processos aguardando conclusão ⁵⁵ e grandes quantidades de documentos a serem protocoladas em papel em cada um dos órgãos.

O MAPA, em especial, relata uma situação crônica de falta de pessoal, seja porque vem tendo sistematicamente negados seus pedidos por novos concursos de fiscais, além das questões corriqueiras de férias, licença ou simplesmente saída de servidores. Os novos que eventualmente entrarem precisarão ser capacitados. Também são mencionados problemas relativos a um orçamento insuficiente. Dado que há pessoal insuficiente e que as questões de registro demandam muito tempo de dedicação, isso acaba por impedir um planejamento mais estratégico e a operacionalização de mudanças na legislação que poderiam melhorar a regulação.

(...) quando você perguntou sobre o ministro ter atenção na área de agrotóxico, quando é para demandar alguma coisa ele tem alguma atenção, mas de fato para estruturar a área de agrotóxico ninguém tem essa preocupação. A gente é muito demandado para apagar fogo, para atender questões pontuais. Mas a longo prazo, que é esse trabalho realmente de harmonizar toda a fila e conseguir dar uma resposta à sociedade tanto na questão de garantir a segurança como para as empresas de ter a avaliação dos pleitos delas no tempo plausível, a gente não consegue ter porque é uma equipe muito pequena e um volume muito grande de processos. Eu acho que o maior problema dos três órgãos hoje é isso. Entrevistado/a MAPA.

Nesse mesmo sentido o IBAMA, conforme audiência pública na Câmara dos Deputados em 2010:

Agora, nós não conseguimos atender esse prazo. Por quê? Falta de estrutura nos órgãos. Não temos estrutura suficiente, contanto que o IBAMA está até em greve. Nós tivemos um concurso em 2005, outro em 2009 e continuamos com falta de pessoal. As pessoas saem de lá, vão procurar salários melhores, carreiras melhores em outros órgãos. Realmente, não temos como manter um pessoal capacitado para avaliar todos esses processos. Hoje, estamos com 11 técnicos que fazem tudo (...) (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010, p. 18)

A ANVISA também ressalta o grande conjunto de atribuições e o pequeno grupo de

⁵⁵ Na audiência pública ocorrida em 2003 na Câmara dos Deputados, o representante do Ministério Público Federal já fazia constatação semelhante: *O que verificamos, dentro da nossa experiência nessa área, é que, como já foi mencionado diversas vezes, existe efetivamente uma falta de estrutura de todos os órgãos públicos federais encarregados dessa atividade, tanto do IBAMA como da ANVISA e do Ministério da Agricultura. A ausência de servidores e de estrutura material é evidente. Portanto, a consequência lógica é que suas atribuições não vão ser desempenhadas da forma que deveriam ser, segundo os parâmetros legais.* (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003, p. 33-4).

profissionais existente. As taxas ⁵⁶ de valor baixo também são um fator que impede maior estruturação da área. Os valores arrecadados não retornam à área, mas ficam no caixa único do órgão ⁵⁷. Um aspecto interessante abordado diz respeito à percepção de um dos entrevistados de que a pouca cobrança da sociedade também impacta na continuidade da baixa estruturação dos órgãos. Em um cenário como este, a responsabilidade funcional do servidor é o que poderá fazer diferença em um trabalho mais ou menos efetivo.

Não podemos contratar funcionários via concurso público por causa do inchamento do setor público. Fizemos uma contratação para a Anvisa em 2005, mas muitos do que entraram já saíram, pois o salário é muito baixo. Médicos, por exemplo, não param na Anvisa por causa do salário. Com isso, a equipe vai empobrecendo, porque tem que ser multidisciplinar. A Agência de Proteção Ambiental (EPA, sigla em inglês), órgão semelhante à Anvisa nos Estados Unidos, conta com 500 funcionários que fiscalizam as empresas e analisam os agrotóxicos. Eles consomem menos agrotóxicos que nós. (Representante ANVISA ⁵⁸).

Os principais problemas apontados, portanto, dizem respeito a uma estrutura insuficiente para a realização das atribuições previstas na legislação, com destaque para a falta de pessoal e de um sistema informatizado abrangente e unificador.

4.6 Pontos positivos ressaltados

O IBAMA destaca como pontos positivos em sua atuação a vocação das pessoas pela área ambiental e pela área de qualidade ambiental e que a realização de concursos permitiu a constituição de um gradual vínculo e maturidade na equipe (ainda que com as limitações mencionadas no tópico 4.1) e também uma atuação considerada isenta e transparente.

Eu vejo muito nesses meninos que fazem concurso, que têm essa questão ambiental como uma sina de vida, como uma coisa maior. Às vezes até faz com que [apesar de a] remuneração não [ser] tão maravilhosa a pessoa ainda permaneça interessada. O lado forte do IBAMA estaria realmente em certa entrega pessoal, certa identificação que muitas pessoas têm em relação ao trabalho, ou à causa, ao que você está buscando, e que faz com que apesar dos pesares você supere as dificuldades. (...) eu vejo como uma coisa positiva. (...) não é comum em outros lugares. (...) é uma coisa que está fora do poder da administração, do órgão, ela é um adendo que algumas pessoas trazem. Entrevistado/a IBAMA.

⁵⁶ Enquanto a taxa para avaliação de um novo ingrediente ativo varia de R\$ 90 a R\$ 1800, nos EUA ela pode chegar a US\$ 630 mil. Um processo de avaliação pode conter 30 mil páginas e demandar o trabalho de um técnico por seis meses. A taxa para avaliação de medicamentos, por exemplo, pode chegar a R\$ 80 mil. Entretanto, a agência não tem autonomia para definir o valor das taxas, apenas o Congresso, via lei.

⁵⁷ Este aspecto também foi ressaltado pelo IBAMA, ou seja, a lei prevê taxas a serem pagas pelas empresas, mas que não voltam para as unidades que cuidam do tema, nem são utilizadas diretamente na busca de melhor infraestrutura. As unidades não possuem a gestão destes recursos.

⁵⁸ Disponível em < <http://www.mst.org.br/content/nao-temos-laboratorios-para-verificar-toxicidade-dos-agrotoxicos-diz-anvisa>> e < <http://desacato.info/2012/06/nao-temos-laboratorios-para-verificar-toxicidade-dos-agrotoxicos-diz-anvisa/>> Acesso em 02 fev 2012.

E outro ponto positivo que eu vejo seria a isenção com que o IBAMA trabalha, a transparência. (...), todos os cargos têm acesso a todos os processos, toda a informação que precisar e sempre o IBAMA dá a resposta. (...) Tratar todos os pleitos de forma igual. É um mandamento constitucional legal. Mas eu não posso deixar de ressaltar isso como um ponto forte, porque nós vivemos ainda em um estado que sempre na mídia a gente vê as pessoas confundirem o privado com o público. Entrevistado/a IBAMA.

Para o MAPA, os pontos positivos estariam no foco estratégico sobre o que deve ser a política de regulação de agrotóxicos – que ela seja rápida e capaz de entregar produtos efetivos e baratos, além da relação de parceria com as empresas produtoras de agrotóxicos e de proximidade com sua clientela – os agricultores.

E o ponto forte que a gente tem é estar focado em relação aos agrotóxicos, é ter agrotóxicos melhores, respeitando essa visão e torcendo para que seja cada vez mais científica(...) olhar o agricultor como cliente, e oferecer a ele a alternativa mais moderna, segura e barata, é o nosso objetivo. Esse foco eu acho que é uma das coisas mais fortes que a gente tem. E aí só complementando. Essa questão da burocracia, lutar contra a burocracia para que a burocracia não atrapalhe essa visão de entregar o produto para o cliente, que é o agricultor. E olhar a empresa como um parceiro nesse processo. Principalmente na área de registro. As empresas multinacionais financiam cerca de 30% do agronegócio. (...) Então ao autuar o meu registro, eu não estou só dando a possibilidade do cara vender um agrotóxico, eu estou dando a possibilidade dele financiar o agronegócio. Então é muito mais complexo do que olhar superficialmente o produto em si. Então o Ministério tem essa vantagem, de olhar a agricultura um pouco mais holística, e ter um pouco mais de proximidade com o agricultor. Como o nosso cliente está aqui dentro o tempo inteiro, às vezes ele vem aqui reclamar, falar, “você está me vendendo um produto velho”, tem agricultor que fala assim, “como é que você está segurando o Endosulfan até hoje, joga isso fora, já está indo embora.” Por exemplo, a Cihexatina, que foi um acaricida que foi proibido pela ANVISA por ser teratogênico, parece que é teratogênico mesmo, mas a gente brigaria para manter o produto ainda no mercado, se o citricultor precisasse muito dele. Então teria que fazer um manejo durante um período um pouco maior porque o citricultor precisa. Mas o citricultor vem e fala, “Não quero mais ele não, ele está me atrapalhando de exportar”, então já foi e permitiu a proibição. Essa visão do cliente é muito vantajosa para a gente. Entrevistado/a MAPA.

Os pontos positivos destacados pela ANVISA se referem à ampla articulação feita com a sociedade civil e os processos de capacitação da equipe.

Em síntese, todos os principais pontos positivos destacados pelos entrevistados parecem estar relacionados à forma e à motivação de sua atuação enquanto burocracias públicas.

4.7 A questão da ‘isenção’

Os entrevistados em diversos momentos discutiram a questão da “isenção” e do caráter “técnico” na atuação de seus órgãos. Esta fala aparece com mais força nas entrevistas do IBAMA. O entrevistado abaixo entende que sua atuação é neutra e equilibrada e avalia isso

como o mais ideal.

Eu acredito muito, confio muito na posição e a gente discute muito isso aqui, na qualidade dos nossos pareceres técnicos e na isenção com que a gente olha tanto para um lado do balcão, que são as empresas, quanto para o outro lado que é o agricultor, a sociedade. (...) A gente quando trabalha na área de regulação costuma dizer o seguinte: a gente está agindo bem quando apanha dos dois. Quando você apanha de um lado só, talvez você esteja sendo tendencioso, se apanhar dos dois... E eu digo “apanhar” porque elogio a gente não recebe mesmo, porque a gente tem um papel antipático aqui que é o de regular, portanto tirar graus de liberdade. E a gente tem verificado isso, o IBAMA costuma apanhar tanto de ONGs quanto de empresas, então isso para mim é uma baliza. Entrevistado/a IBAMA.

Ao contrário, os entrevistados da ANVISA parecem apresentar uma visão mais politizada do processo, ao falarem, por exemplo, sobre a existência de espaços de discricionariedade nas decisões regulatórias, no fato de que há posicionamentos das agências que também são levados em consideração juntamente com o conhecimento técnico envolvido e de que a agência frequentemente é taxada de “ideológica” por outros atores e *stakeholders* envolvidos na regulação de agrotóxicos.

Também foi possível perceber as diferentes visões sobre o tema quando um entrevistado do MAPA refletiu sobre a mudança de postura do IBAMA e da ANVISA ao longo dos anos. Para ele, “isenção” é percebida como resultado positivo do ganho de maturidade e de aprendizado organizacional.

É cada vez mais constrangedor para umas pessoas da ANVISA, principalmente aquelas que são mais técnicas, sustentar um pouco essas bandeiras muito ideológicas. Eu acho que é uma maturidade que a agência vai ganhando ao longo do tempo com formação dos seus próprios quadros, minimização de pessoas vindas como cargo de confiança. A primeira versão da ANVISA foi feita de pessoas que trabalhavam nas vigilâncias sanitárias e foram chamadas através de bolsas, DAS, para formar um quadro da ANVISA. (...) O diretor presidente vai trazer quem ele acha que pode ser para assumir essa cadeira, depois você não tem muito controle sobre isso, os concursos vão trazendo as pessoas, suas bagagens e você vai fazendo planos estratégicos, missões, metas, visões da própria agência e isso vai se mudando com o tempo. E eu percebi isso claramente nos últimos dez anos lá na ANVISA. E fazendo um paralelo, a agência que tinha essa cruzada na década de 90 era o IBAMA e hoje não tem mais. (...) Eu acho que é a maturidade institucional, você ganhou maturidade... De tanto apanhar dos desenvolvimentistas eles perceberam que a sua função não é combater o desenvolvimento, é fazer gestão ambiental. Eles perceberam que não é ficar bloqueando, por exemplo, a entrada de outro agrotóxico, é fazer bem feito e cientificamente o que se espera daquilo ali, da melhor forma possível para poder possibilitar o desenvolvimento sem comprometer o meio ambiente dessa forma. Então, ganhou-se maturidade ali dentro através dos concursos, através das pessoas, da maturidade da agência. E não é só área de agrotóxico, a área de agrotóxico no IBAMA é meio marginalizada, ela faz parte de uma tal agenda marrom que é muito interessante nesse sentido. Mas eu percebi isso nas conversas que a gente tem com o pessoal do IBAMA, porque a área de licenciamento é uma área que passou pelo mesmo processo, as indicações das usinas hidrelétricas, a pressão da opinião pública, dos governos, dos governantes, dos políticos. Então esse processo mudou muito o perfil do técnico que trabalha lá no IBAMA. Entrevistado/a MAPA.

Novamente, contrastam diametralmente as visões de MAPA e ANVISA. A “isenção” que é vista para o MAPA como maturidade organizacional, é vista pela ANVISA como resultado de um processo de enfraquecimento organizacional sofrido pelo órgão ao longo dos anos.

Parece haver uma constante guerra de discursos que colocaria órgãos técnicos e neutros de um lado e órgãos panfletários, ativistas e ideologizados de outro. Os primeiros seriam valorizados e vistos como exemplo de atuação do serviço público. Os segundos, como algo indesejável, prejudicial e equivocado.

Outro entrevistado do IBAMA também reflete sobre esse ponto, ressaltando que a defesa de grandes temas de apelo público pode não necessariamente vir acompanhada de argumentos técnicos mais sólidos.

Agora, essa autonomia, quando ela também fica exacerbada a ponto de que eu digo que ‘eu quero’... Isso pode ser entre as instituições, ou de uma instituição com a empresa. Não é a palavra capricho, mas às vezes chega até a ser... Eu posso me proteger... dentro da bandeira de proteção ao meio ambiente, eu posso criar argumentos, vou dizer para você, que me valendo do princípio da precaução, ou do que quer que seja, tudo eu estou protegendo o meio ambiente. Só que do ponto de vista técnico, racional, científico (...) Se alguém me cobra um argumento e eu não tenho, eu fico um pouco fragilizado. Essa sua postura, às vezes até arrogante, de dizer, “eu sou defensor da saúde pública”, ou, “eu sou defensor do meio ambiente”, eu me cerco dessa bandeira. E quando há, por parte da bancada ruralista, ou uma pressão do outro lado, eu acho legítimo dentro dos interesses que são naturais dele. Se o agricultor, ou o deputado ruralista entende, ou o Ministério da Agricultura, entende que o agrotóxico é um insumo... Entrevistado/a IBAMA.

Assim como no ponto anterior, estas visões nos permitem perceber o que os burocratas buscam, como pensam e qual o sentido que dão ao seu trabalho. Mostram também uma aparente dicotomia de pensamento que separa em lados opostos o que é considerado “técnico” e o que é considerado “político”; que valoriza o primeiro em detrimento do segundo.

4.8 A postura dos gerentes/líderes

As entrevistas nos três órgãos assim como a atuação no cotidiano regulatório nos permitiram perceber a influência das posturas e estilos dos gerentes/coordenadores sobre a atuação de suas unidades e sobre a forma de relacionamento com os demais atores.

O entrevistado do MAPA reconhece a diferença entre a gestão atual e as anteriores dentro do Ministério e destaca a adequação de uma gestão que seja mais cooperativa e menos

conflituosa.

Quanto menos respeito às questões das competências você tem, mais arrogância você tem por ser iniciado da agricultura, em ser representante dos agricultores, mais arrogância você tem, mais manobra você faz do ponto de vista político, mais prato que você bate na mesa e desrespeita alguns conceitos hipoteticamente técnicos. Quando eu assumi aqui eu preferi assumir uma postura mais diplomática. Então eu não bato na mesa para discutir esses assuntos. Então o meu poder de manobra é dentro do ambiente técnico. (...) a postura dos meus gestores anteriores era essa postura um pouco mais arrogante, eu só consigo se eu bater na mesa e falar que ‘eu sou o Ministério da Agricultura e eu preciso e acabou’. (...) eu não quero estabelecer novas guerras com os meus colegas da ANVISA e do IBAMA, então tenho que tomar muito cuidado para não repetir o erro de 98, quando a gente ficou taxado como golpista quando tentou fazer uma coisa unilateral. Eu até tenho idéias interessante que eu acho que podem ser discutidas nesse âmbito, mas eu prefiro que essas idéias sejam discutidas de uma maneira tripartite ou que pelo menos sejam coordenadas pelo governo como política realmente do Executivo para poder ser encaminhado. Entrevistado/a MAPA.

A ANVISA também entende que as características de seus gestores imprimiram um ritmo diferente à gerência tanto em termos de gestão de pessoas, incentivando o espírito crítico e questionador, como também na ampla articulação promovido com outros atores.

Por outro lado, as falas dos entrevistados do IBAMA ressaltam, como já visto nos tópicos anteriores, a postura “isenta” do órgão, o que parece ser influenciado também pelas visões dos coordenadores das unidades:

Em todos esses anos que eu tenho tido envolvimento com esse assunto, eu sempre falo para as pessoas que trabalharam na minha equipe: não há o que temer. O cara pode ser super doutor e cheio das suas credenciais e tal, mas se você tem fundamentação técnica e embasamento legal é tudo muito tranquilo, inclusive o diálogo com o setor regulado. Entrevistado/a IBAMA.

4.9 Evolução nos elementos de coordenação

O modelo de regulação de agrotóxicos pode, a princípio, parecer um tanto quanto “autárquico”, por separá-lo em três órgãos distintos. Entretanto, a lei também traz elementos de integração. E não só do ponto de vista institucional, mas a ação dos três órgãos também vem mostrando evidências de crescente coordenação da política.

O primeiro exemplo disso é a própria previsão do CTA, previsto pelo decreto 4.074/2002.

Umas das principais questões discutidas lá, como já apontado, diz respeito aos critérios de priorização de determinado produto ou cultura. Neste caso, a decisão tem necessariamente de ser conjunta, pois como o registro ou autorização depende dos três órgãos, de nada adianta se

apenas um ou dois deles priorizarem e os outros, não.

Em audiência pública em 2003, logo após a publicação do referido decreto, o representante da ANVISA destaca o CTA como um instrumento importante para potencializar a coordenação e melhorar a relação entre os três órgãos federais:

É importante dizer também que alguns anos atrás o diálogo era muito complicado e não existia uma articulação entre os órgãos, o que muitas vezes nos impedia de resolver racionalmente os problemas que ocorriam no setor. (...) É um mecanismo [CTA] que tem de ser fortalecido por ser intersetorial e permitir o diálogo entre os órgãos. A política de Governo, nessa área, tem de ser uma só, envolvendo produção, agravo à saúde ou agravo ao meio ambiente. Acho que os órgãos tem que se reunir, discutir e avançar nesse sentido (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003, p. 18).

Quais outras questões podem ser elencadas, a partir da leitura das atas do CTA? Observa-se:

- Discussão e aperfeiçoamento de normativos, por meio da análise e redação conjunta de instruções. Houve inúmeras INCs geradas, com prévia discussão.
- Resposta e orientação sobre uso de agrotóxicos a Estados e municípios.
- Divulgação de normas e orientações ao setor regulado.
- Decisões sobre pedidos de priorização e autorização de uso emergencial.
- Monitoramento e cobrança de processos de registro entre os órgãos.
- O setor regulado por vezes participa das reuniões do CTA fazendo cobranças dos órgãos, denunciando irregularidades de empresas e pedindo a tomada de providências. Manifestações e pedidos do setor são apresentados, discutidos e respondidos conjuntamente.
- Monitoramento do andamento de grupos de trabalho específicos entre os órgãos e negociação para divisão de tarefas.
- Os pareceres das Consultorias Jurídicas-CONJUR são levados em conta no processo de redação de normas e em outros assuntos. Os órgãos acatam as decisões das CONJURs no processo de tomada de decisão do CTA.
- Decisões em consenso, após várias rodadas de negociação.

Participação esporádica de produtores e pesquisadores (por exemplo, em justificativas de priorização para agrotóxicos em determinadas culturas – Exemplo: agrotóxicos para culturas de maçã e acerola). Especialistas são solicitados a contribuir no debate.

- Apresentação prévia de dados do PARA para discussão interna, antes da divulgação à

imprensa e público em geral (Ata 03/08).

- Intenção de se construir um plano piloto de fiscalização conjunta (Ata 03/09).
- Pequenos conflitos por invasão de competências: IBAMA reclama com ANVISA sobre nota na avaliação do endossulfan (Ata out/09). ANVISA questiona MAPA sobre autorização de importação de produto proibido na reavaliação (Ata 03/10). ANVISA e IBAMA questionam MAPA sobre a iniciativa isolada na introdução de metodologia de avaliação de risco.
- Reclamações de atitudes unilaterais do MAPA em relação a assuntos proferidos em notas e portarias próprias que diziam respeito a assuntos do CTA (Ata 03/10) e em manifestação em processos judiciais de reavaliação (Atas 07 e 08/2008).
- Reafirmação das atribuições exclusivas de cada órgão.

O CTA, portanto, parece ter se tornado uma instância onde os órgãos exercem monitoramento mútuo de suas ações, expõem posicionamentos, articulam suas posições e buscam consenso. O CTA também se constituiu em um instrumento de promoção de maior transparência na política regulatória de agrotóxicos, por dar publicidade às atas das reuniões e permitir participação de atores externos.

O segundo elemento de coordenação destacado é o da criação da avaliação conjunta para os registros por equivalência.

(...) essa interação entre as pessoas, os três órgãos, para a conclusão da análise de um produto, foi interessante no sentido de permitir que um conhecesse um pouco melhor da lógica, dos procedimentos, das razões que levam [outro órgão] a exigir isso ou aquilo. Entrevistado/a IBAMA.

(...) apesar de serem três órgãos individuais a gente considera a equipe de equivalência uma equipe do governo – então os gestores dos três órgãos se reúnem e definem quais os processos eles vão passar para quais técnicos. (...) O que nós fazíamos antes eram três análises, isso para o governo é muito dispendioso. (...) Então nós distribuímos competência, a nossa intenção é aumentar a nossa equipe técnica sem de fato aumentar o número de pessoas, diminuindo o número de olhos olhando para aquele mesmo processo. (...) Então nós padronizamos o tipo da análise, estabelecemos um procedimento operacional padrão para que todo mundo tivesse o mesmo tipo de avaliação. Entrevistado/a MAPA.

Os entrevistados relatam esta nova sistemática como um ganho de eficiência e também como fator que permite melhor conhecimento da realidade dos demais órgãos. Discordâncias são raras por se tratar de um tipo de avaliação que já vem consolidada/padronizada e pelo fato de já haver estudos sobre o produto original, havendo, portanto, maior previsibilidade. Outro ponto interessante é que as regras da INC prevêm encaminhamento às autoridades superiores

quando o grupo não conseguir chegar a um consenso (regra diferente, portanto, da avaliação para registro de ingredientes e produtos novos).

Apesar da evolução dos elementos de coordenação, ainda há sérios entraves identificados, dificultando a ação.

O primeiro diz respeito à não integração e sistematização dos sistemas de protocolo dos três órgãos. Diferente das análises conjuntas mencionadas, não há um sistema que permita interação e acompanhamento do pleito em cada um dos três órgãos.

Como já mostrado acima, o nível e o tipo de informação variam, pois as empresas protocolam diferentes conjuntos de documentos em cada órgão e um não tem ciência dos documentos do outro (por exemplo, não se sabe se a descrição e composição do produto enviado aos três são semelhantes). O acompanhamento é feito ainda por planilhas *excell* atualizadas e trocadas entre os órgãos.

Ainda, devido ao fato das equipes e estrutura serem distintos, um mesmo processo tem tempo de tramitação diferente (o que em parte também se deve à natureza distinta das avaliações.). A solução da análise conjunta tem seus limites, pois apesar da necessidade de trabalho conjunto, existe também uma distância, por se tratar de assuntos técnicos em áreas distintas. Os sistemas eletrônicos ainda são iniciais. Já há a possibilidade de peticionamento eletrônico e os pleitos podem acompanhados pelas empresas em cada órgão via sistema *on line* próprio. Mas a grande maioria dos documentos é toda entregue em papel.

As atas do CTA também nos dão uma idéia das dificuldades desta atuação mais coordenada. Os esforços ainda não foram capazes de gerar um sistema conjunto de acompanhamento dos pleitos (mesmo após a intervenção e apoio da Casa Civil junto ao MPOG/SLTI para que desenvolvesse esse sistema, o que não se concluiu). Mesmo o processo de criação das INC é demorado e trabalhoso, necessitando consensos e ainda tendo de passar por outras instâncias nos Ministérios, como as Consultorias Jurídicas.

Capítulo 5 – O ambiente externo: as relações com *principals e stakeholders*

5.1 O setor regulado

Na esteira da discussão sobre a assimetria de informação percebida, as entrevistas e a análise documental também buscaram captar percepções e posturas dos órgãos em relação ao setor regulado e às demandas apresentadas.

Uma primeira constatação feita é que o setor regulado possui diversas demandas de melhoria do processo de regulação, e reclama da demora nas manifestações em relação ao registro e às autorizações de modificação no pós-registro, rigidez na fiscalização e das decisões e da condução dos processos de reavaliação.

Além da relação existente dos órgãos com empresas fabricantes e de comércio de agrotóxicos, o setor também possui ao menos quatro representações organizadas que também interagem e apresentam demandas.

As entidades representativas produzem informes e por meio eles pode se ter uma dimensão de como atuam na representação dos interesses das indústrias do setor, acompanham e participam de atividades junto aos Poderes Executivo (em especial os órgãos reguladores), Legislativo e Judiciário:

Foi realizada em meados de outubro mais uma reunião do Grupo de Trabalho de Defensivos Agrícolas da Confederação Nacional da Agricultura, do qual a ABIFINA é membro. (...) Estiveram em pauta os assuntos: acompanhamento de ações junto à Casa Civil e Câmaras Temáticas, visando a redução do tempo de análise dos processos de registro de defensivos agrícolas; o acompanhamento das audiências públicas da Comissão de Meio Ambiente que, recorrentemente, têm promovido debates sobre políticas públicas para defensivos agrícolas restituídos de fundamentação técnica; análise de Projetos de Leis em tramitação no Congresso Nacional; entre outros. (...) [o] vice-presidente do segmento Agro da ABIFINA representou a entidade em auscultação técnica com o setor empresarial sobre o uso dos agrotóxicos e suas consequências à saúde, realizada em setembro, pela Subcomissão Especial para o tema na Câmara dos Deputados (ABIFINA, 2012, pg. 03).

Para Terra e Pelaez (2009), o desempenho bastante positivo da agricultura brasileira nos últimos anos tem favorecido a atuação de grupos de pressão – tanto os segmentos do setor agrícola quanto entidades representativas das empresas produtoras de agrotóxicos – sobre o marco regulatório dos agrotóxicos, buscando reduzir as exigências para o registro de novos produtos, visando baratear os custos de produção.

Por exemplo, em uma audiência pública em 2010 na Câmara dos Deputados, as empresas reclamam das fiscalizações da ANVISA que levaram à imposição de multas e interdição de linhas de produção. De forma semelhante, o site da AENDA proclama de forma bastante crítica: “*equivalência sob ditadura*”, em relação a novas regras do CTA aplicadas a processos de registro já protocolados ⁵⁹.

Dentre estas demandas, a que se observa com maior frequência é a tentativa de ganhar prioridade na fila de análise dos processos e a busca pela simplificação nos processos (em especial nos de equivalência e de modificação pós-fórmula).

(...) simplificação dos processos de registro por equivalência é uma coisa que eles pedem muito. As grandes empresas, uma pressão para que a gente acompanhe o estado da arte internacional em relação ao registro de novas moléculas. Há uma pressão grande interna e externa para que a gente mude a fórmula de avaliação, e efetivamente estamos trabalhando nisso, que é evoluir da avaliação de periculosidade para a avaliação de risco. (...) as empresas não vão atuar num mercado desregulamentado. É a proteção do capital investido. Entrevistado/a IBAMA.

Outra constatação é que, apesar das naturais tensões entre regulados e reguladores, parece haver um efetivo grau de acesso do setor aos três órgãos, seja pela manifestação em consultas públicas dos normativos a serem publicados, solicitações de esclarecimento, participação em reuniões do CTA e em audiências no Congresso, visitas aos órgãos reguladores e convites a estes para participação em atividades próprias ⁶⁰.

Isso se evidencia também na organização de informações para acesso aos órgãos, como no caso desta apresentação da ANVISA:

⁵⁹ O texto é assim finalizado: *‘Mas não importa, para as autoridades do Comitê que representa os órgãos brasileiros de registro – MAPA, ANVISA e IBAMA – o objetivo é limpar a fila de espera, para posar de eficiente perante os seus respectivos Ministros. Atenção legisladores, não há mais necessidade de discutir leis, decretos e outros atos para dotar o Estado de ordenamento jurídico aos direitos e deveres da sociedade, basta um simples ofício. E não é para cada empresa, é por atacado. Lembrem-se dos Atos Institucionais da era militar? Isso está se passando aí em Brasília, nas barbas das Casas Congressistas. Onde está o Ministério Público? Socorro!’*Disponível em < http://www.aenda.org.br/new_ditadura.htm>. Acesso em 20 fev 2012.

⁶⁰ “Foi apresentada pela ABIFINA a necessidade de agilização do processo de registro de produtos agroquímicos, que passa por uma melhor coordenação e diálogo entre os três órgãos envolvidos no registro: Mapa, Ibama e Anvisa. Como em 2012 a coordenação do Comitê Técnico de Assessoramento para Agrotóxicos (CTA) ficará a cargo da Anvisa, a agência se prontificou a estimular o diálogo entre os setores envolvidos.” (ABIFINA, 2012, p. 01)

Atendimento às Empresas

- **Telefone**

- ☞ 8 horas exclusivamente para atendimento !!!
- ☞ a pessoa não é identificada: é o representante legal?
- ☞ o processo não está na mão para verificação
- ☞ a área técnica precisa de concentração e não deve ser pressionada

- **E-mail:**

- ☞ Ouvidoria (intoxicações, informações toxicológicas de produtos químicos, registro, indicações)
- ☞ Posição de processos, questionamentos de exigências (alguns representantes chegam a encaminhar 30 e-mail/dia)

Atendimento às Empresas

- **Reuniões:**

- ☞ 10 dias para agendamento, verificação da pauta (3 pessoas da área de apoio + técnicos envolvidos)
- ☞ 3 dias para atendimento (mínimo de 2 pessoas)
- ☞ 2 semanas para providências (envolve apoio, técnicos e gerentes)
- ☞ Sintonia com IBAMA e MAPA
 - economia para as empresas
 - tempo para análise técnica e atendimento a outras demandas (reuniões, congressos, capacitação, gerenciamento de atividades e prioridades, etc.)

Figuras 7 e 8 – ANVISA. Atendimento às Empresas.

O IBAMA parece ter uma visão mais linear do processo de regulação. Apesar de enxergar o agrotóxico como produto perigoso, as falas dos entrevistados trazem consigo o argumento de ser um insumo indispensável ao modelo agrícola vigente e não expõem a intenção de bani-los. Consideram válido o argumento da garantia de viabilidade econômica e expansão do agronegócio nacional e ressaltam que a existência de respaldo técnico seria o principal fator para uma regulação adequada.

Por um lado eu tenho as empresas puxando a corda de um lado, “concede, concede”, do outro lado você tem o Ministério Público, organizações não governamentais, a própria missão institucional, é um outro contexto. Agora, o balanço dessas forças... Eu acho que não é uma boa expressão falar em balanços de forças, porque isso dá um sentido de que ora pode prevalecer uma coisa ou outra por imposição, e não é assim. Em todos esses anos que eu tenho tido envolvimento com esse assunto, eu sempre falo para as pessoas que trabalharam na minha equipe: não há o que temer. O cara pode ser super doutor e cheio das suas credenciais e tal, mas se você tem fundamentação técnica e embasamento legal é tudo muito tranquilo, inclusive o diálogo com o setor regulado. Então o que não dá são essas interferências, mesmo dos dirigentes da casa, quando é uma exigência [de] proibir por proibir. Você não faz, não é assim. (...) (...) sempre quando um órgão tem lastro técnico, quando tem coerência na argumentação, quando as posições, as restrições, as exigências, os estudos adicionais têm lógica, têm credibilidade no sentido de não ser um capricho, vamos dizer entre aspas, isso faz com que a outra parte mantenha com você uma relação mais respeitosa ou menos conflitante do que se você fala, “eu quero porque eu quero, que quero porque eu sou o defensor disso ou daquilo”, entende? Não estou falando que tenha que ser uma coisa amistosa, é a forma como você... Se há tecnicamente uma boa fundamentação para a sua ação, para a sua exigência, se você consegue ter esse tipo de argumento e se você tem amparo na legislação, não tem o que discutir, não é uma coisa que seja reativa, que crie fortes reações, porque é a regra do jogo. Se a legislação diz que se o produto é cancerígeno, não pode ter registro; e se no momento em que se fez o registro não havia uma informação que confirmasse isso, eu tomei a decisão permitindo, porque não havia nada que assegurasse que o produto fosse tal coisa, nem aqui, nem o que eu tenho em mãos, e nem se sabe mundo a fora, vamos dizer. No entanto se dali a pouco tempo um novo estudo for feito, uma nova metodologia que chega e te trás uma informação, não tem o que discutir. Eu posso discutir quanto tempo eu vou te dar, ou como é que vai se dar esse processo, se sai agora imediatamente. Não é só tomar decisão, você tem que também ter o bom senso no sentido de como você conduz esse processo. Entrevistado/a IBAMA.

A visão do IBAMA contraria diametralmente com a da ANVISA, para quem o setor regulado é enxergado de forma negativa no tocante às suas estratégias de ação perante o órgão regulador. São reconhecidos inúmeros pontos de conflito e atrito. A agência tem ciência da existência de estratégias por parte do setor regulado que passam tanto pelo embate entre diferentes interpretações e metodologias de pesquisa como também pelo embate político e jurídico junto a alguns de seus *principais*.

Não fosse suficiente à sociedade arcar com os custos públicos, sanitários e sociais de tal procedimento [reavaliação], sobram também os artifícios usados pelas empresas registrantes destes produtos, para que questões eminentemente técnicas sejam decididas em esferas políticas ou judiciais.

As estratégias dos donos dos registros são sempre as mesmas: contratação de algum parecerista que nem sempre informa estar emitindo opinião sobre a vigência de um contrato para refutar e desqualificar estudos que desabonem seus produtos; tentativa de desqualificar e intimidar os especialistas que alertam para riscos, utilizando-se de diferentes adjetivos; busca de apoio político em todos os escalões governamentais e legislativos para o convencimento da imprescindibilidade do agrotóxico X ou Y, com as eternas ameaças de fechamento de unidades fabris e, sucessiva ou simultaneamente, a busca do poder judiciário para anular, revogar ou impedir qualquer decisão que possa restringir o mercado dos seus produtos (SILVA, 2011).

O MAPA, como já mostrado no tópico referente aos pontos fortes de cada órgão, vê no setor regulado um parceiro para a consecução de sua missão e na garantia de melhores resultados das políticas públicas que implementa, não apenas pelo fato de serem estas as empresas que produzem agrotóxicos (vistos como insumo fundamental no modelo agrícola dominante)

como também pelo fato de realizarem pesquisas para novos produtos e financiarem parte da produção dos agricultores.

Em uma terceira posição no relacionamento e nas percepções do setor regulado, o MAPA destaca, inicialmente, que sua tarefa de avaliação de eficácia agrônômica acaba por ser facilitada pela regulação que o próprio mercado faz dos produtos, pois as empresas precisam comprovar os efeitos dos produtos anunciados para que conquistem melhores vendas.

O entrevistado do MAPA também enfatiza o que entende como sua missão e a importância de se fazer regulação, sem que isso signifique eliminar o próprio regulado.

(...) a gente trabalha para o agronegócio mantendo ele completo, mantendo em conformidade com as fiscalizações, esse é o nosso *business*, mas também lembrando que a gente é a medida de desenvolvimento. Se a gente pega muito pesado, por exemplo, com determinadas fiscalizações, a gente fecha o negócio. Se o Ministério da Agricultura fecha uma fábrica e não faz com que ela fique melhor, eu diminuo uma fábrica no mercado, aumenta o preço. (...) Quando você conhece muito o processo você acaba diminuindo mais a mão. Tem muita gente que acaba fugindo um pouco de áreas mais abertas, porque não aguentam essa pressão de a gente estar trabalhando diretamente para o agronegócio. Acha até às vezes que a gente trabalha para o mal.

(...) Um outro comentário que eu acho muito interessante: como o discurso tem poder nessa história toda. As empresas são as primeiras a negar que trabalham para esse tipo de segmento maligno que é o agrotóxico. Mas o discurso é tão pesado, estigmatizam tanto os agrotóxicos, que quando eles vêm à Brasília eles já abaixam a cabeça. Porque as próprias empresas assumiram, colocando em um discurso, que eles estão trabalhando para um setor negativo. Olha que coisa incrível. Entrevistado/a MAPA.

As visões distintas sobre o setor regulado aparecem também em outros trechos das entrevistas. O MAPA se vale da metáfora de “surfando no mercado” como forma de demonstrar uma suposta impossibilidade de se tentar resistir ou controlá-lo. A ANVISA, por sua vez, enxerga de forma totalmente diferente, reconhecendo as dificuldades da regulação, as desigualdades na relação entre regulados e reguladores, o forte poder econômico das poucas multinacionais dominantes do setor, mas buscando formas efetivas de exercê-la.

As visões do MAPA e IBAMA quanto ao agrotóxico se assemelham, tanto no seu papel quanto na “postura” que se deveria ter perante ele. Já a ANVISA entende que é algo que precisa ser controlado e no limite, abolido. Na visão deste pesquisador a partir de todo o conjunto de dados pesquisado, seria possível conceber três visões distintas dos órgãos em relação aos regulados: parceiros para o MAPA, neutros para o IBAMA e adversários para a ANVISA.

A discussão sobre as relações e visões do setor regulado ainda levantou outros pontos.

Um entrevistado do MAPA refletiu sobre a importância de que os burocratas se relacionem efetivamente com o setor regulado, não se mantendo isolados, de forma a conhecê-lo melhor e acompanhar as inovações desenvolvidas.

(...) é um assunto extremamente técnico, extremamente científico. E existe uma percepção de que o governo, ele tem uma certa competição com a iniciativa privada. Eles não se unem, eles não têm diálogo. Os fiscais que entram no governo, antes de atingir uma maturidade tal, eles querem uma barreira entre eles e a iniciativa privada. Eles acham que reduzir essa barreira é aumentar a possibilidade de cooptação, de benefícios, que os caras podem querer convencer eles, a indústria quer ficar amiga do cara. Existe de fato esse processo. Mas esse afastamento também é prejudicial, porque você acaba se convencendo por ofício. E no ofício você acaba não tendo uma percepção do que acontece. E essas empresas procuram, e têm acesso, ao calendário moderno do processo industrial. Então se eles não sentam na mesma mesa para a gente conversar, e aprender com eles, e eles aprenderem com a gente... Porque qual é o objetivo do regulador? É manter um nível de controle aceitável. Se isso for transparente para o regulado, o nosso objetivo é fiscalizar e não pegar nenhum erro. Essa é a grande meta da fiscalização. As pessoas acabam não entendendo isso, os fiscais. Entrevistado/a MAPA.

Os entrevistados relatam diferentes posturas na definição de regras de contato e visitas das empresas aos órgãos e seus técnicos. A ANVISA não permite contato direto do técnico que analisa o processo, para evitar maior exposição, e disciplina as formas de contato das empresas (conforme já apontado nas figuras 7 e 8). O MAPA permite sempre que esteja também uma segunda pessoa do ministério (MAPA, 2008). Percebe-se uma preocupação, de um lado, de garantir tratamento isonômico e por outro, de disciplinar o relacionamento para minimizar o risco de conflitos de interesse.

o que a gente tem monitorado é para evitar contatos não adequados. Por exemplo, no almoço: nem pensar. (...) No passado isso foi mais frequente. Eu acho que esse equilíbrio vai chegando num ponto interessante. Eu acho que a questão também da percepção do servidor público. A sociedade hoje ela é mais crítica com o servidor público. No passado era mais permissiva. Hoje não, hoje o olhar da sociedade é mais rigoroso com esse processo. (...) não tem problema nenhum usar uma agenda da Syngenta, ir em um lançamento do produto. (...) Agora, uma empresa promover um jantar de confraternização só para o governo, eu não acho muito adequado. (...) Então quer fazer alguma coisa do ponto de vista técnico? Faça. (...) Agora, vem aqui, não precisa ir para um hotel nababesco em São Paulo, faz no auditório maior do Ministério (...) Então a gente começa a mudar aos poucos essa postura, e eles acabam gostando, eles acabam entendendo que não fechou a porta. Entrevistado/a MAPA.

Além da preocupação do conflito de interesse, há uma preocupação adicional: por arrogância ou orgulho, o técnico pode não aceitar ou não querer se utilizar de colabores externos aos órgãos. Posturas mais rígidas podem ser prejudiciais ao processo e revelar um viés autoritário e não democrático do burocrata:

Recentemente aconteceu um caso desses. Um inseticida fisiológico, não é um organofosforado. E o especialista que estava analisando é um especialista em doenças de plantas. A área de agronomia é muito diversificada, ela é muito profunda em determinados nichos. (...) E aí esse técnico, ao avaliar esse inseticida, diz, “Não, está errado”, começou a fazer uma série de debates técnicos com a empresa, e a empresa tem doutores específicos nesse negócio, e falou, “Não, você está indo por um viés equivocado, esse produto não pode ser comparado ao Organofosforado”, aí começou a mostrar. E no empate a tendência de vitória é do governo. Porque a empresa fica na dependência de a gente dar uma homologação, se a gente trava o pé e não homologa, porque ele defende esses motivos técnicos, fica nesse empate. E o que eu vejo é que isso é super prejudicial. Ao assistir esse debate eu fiquei muito constrangido, porque o meu técnico não teve a humildade de dizer, “Olha, tudo bem, vamos consultar um terceiro idôneo para tentar analisar”, poxa, a gente tem tantos professores de universidades, catedráticos aí que podem ajudar a gente gratuitamente. (...) Então eu fiquei um pouco constrangido com essa soberba que rolou nesse processo. Eu tento combater isso. Entrevistado/a MAPA.

Em síntese, ressaltamos três pontos importantes nesse tópico:

- há uma efetiva abertura e acesso aos órgãos reguladores;
- as diferentes visões sobre o setor regulado e os agrotóxicos geram posturas e reações distintas por parte dos órgãos. Isso torna mais complexa a relação entre os três órgãos federais, na medida em que precisam tomar decisões conjuntas, a partir destas visões distintas.
- há preocupações com comportamentos inapropriados por parte dos burocratas em relação ao setor regulado, seja no tocante a conflitos de interesse seja na postura que, se valendo das prerrogativas legais e dos elementos de autonomia, acabe por cometer excessos.

5.2 A Presidência

O roteiro buscou captar episódios onde houve participação específica da presidência quanto ao tema agrotóxicos.

Inicialmente os entrevistados do MAPA e IBAMA mencionaram um episódio ocorrido no final dos anos 90, na primeira tentativa de reforma do então decreto 98.816/90 (que só ocorreria em 2002, com a edição do atual decreto 4.074) ⁶¹. Incomodado com a postura do IBAMA, de dificultar o registro dos agrotóxicos, o MAPA ensaia, respaldado por um contato na Casa Civil, a redação unilateral de um novo decreto que nele concentrava poderes ⁶².

⁶¹ Este episódio também é narrado por Luchesse (2005).

⁶² Também foi mencionado um episódio ocorrido no final dos anos 70 onde o MAPA editara uma portaria estabelecendo a necessidade de avaliação toxicológica para os produtos que viessem a obter registro. Entretanto, o Ministério da Saúde alegou que isso seria competência dele e não do MAPA. A portaria acabou sendo cancelada e logo após, o MS publicou seus próprios normativos a respeito do tema.

na década de 90 (...) o IBAMA era o nosso calo no sapato, era a ANVISA da época, era panfletário e segurava tudo, não queria aprovar nada, era complicado.(...) E o Ministério da Saúde, que não tinha a ANVISA na época, era relativamente... Já tinha experiência no processo, a equipe era muito pequena então eles soltavam relativamente rápido as avaliações, eram simples, pueris, mas eram rápidos e o IBAMA estava desenvolvendo uma metodologia mais profunda, queria estudar o assunto, não queria soltar de qualquer jeito, estava se espelhando no modelo americano. Então era natural, mas o Ministério estava pressionando para poder resolver esse assunto. Então ele falou assim: ‘desse jeito não dá, vamos lá na Casa Civil’, o ambiente político era favorável, eles foram lá na secretaria da Casa Civil, tinha lá um contato e falou assim: ‘faz o seguinte, faz um decreto e concentra os poderes no Ministério, cria a questão dos genéricos.’ (...) o ambiente político estava favorecendo esse tipo de coisa. Eu chamo de golpe porque era uma forma do Ministério escrever o decreto sob a ótica dele, (...) não ia mudar a lei, ia fazer o regulamento da emissão do registro concentrado no Ministério da Agricultura. Entrevistado/a MAPA

Entretanto, este contato na Casa Civil saiu um tempo após e então os outros ministérios souberam da existência deste decreto, que não apenas foi descartado, mas, segundo o próprio entrevistado do MAPA, teria gerado, como reação, um decreto ainda pior do que o que existia.

Aí eles foram, escreveram o decreto, fizeram o decreto na visão do Ministério da Agricultura. Escreveram na surdina, sem avisar e entregaram lá na Casa Civil. Só que na época que eles foram entregar o decreto para esse contato deles lá dentro, o contato saiu e isso cai na mão de outros caras. “Aí, não, espera aí, é uma lei que envolve três Ministérios, então vamos abrir para debate”. Aí foi pesado para o Ministério porque aí abriu para o debate, o decreto virou um monstro, o nosso decreto hoje é um decreto ruim porque é muito burocrático, muito pesado porque veio de uma proposta simplificadora e com o ranço de que ‘fomos traídos’ por uma parte do governo. Então tem um monstro cheio de burocracia e levou dois anos para debater, virou uma loucura. Entrevistado/a MAPA.

Um dos entrevistados do IBAMA ressalta as consequências deste movimento no relacionamento entre os órgãos:

A gente já teve problemas sérios, muito sérios, entre as instituições por conta de dirigentes do Ministério da Agricultura que atuaram no sentido de mudar a legislação, e tirar o Ministério da Saúde e Meio Ambiente do contexto de avaliação de agrotóxico. Isso já houve. Com proposta escrita e encaminhada para alteração da legislação, isso feito na surdina. Então, eu não preciso nem te dizer o quanto isso... o ranço, o azedume que cria entre, eu não diria nem entre as instituições no ponto de vista político, porque dirigentes políticos das instituições são mais transitórios, é uma coisa mais maleável, vamos dizer, dependendo da conjuntura... Agora, do ponto de vista técnico, e é no “chão de fábrica”, como a gente fala aqui, da avaliação, é que se dá uma relação mais continuada, porque são pessoas que são do quadro, são pessoas que ao longo de anos vão estar ali interagindo. Essas situações de conflito nesse nível, como já aconteceu... isso para ser desfeito, ou superado, no dia-a-dia é muito complicado. Entrevistado/a IBAMA.

Entre 2005 e 2008, a área federal de regulação de agrotóxicos foi acompanhada diretamente pela Casa Civil, a partir de fortes protestos feitos pelo setor regulado e por parlamentares ligados ao agronegócio.

Neste período foram realizados “tratoraços” para protestar por ações governamentais mais

efetivas na agricultura frente a um cenário de crise nos últimos anos (CARNEIRO, 2009; PELAEZ; TERRA; SILVA, 2010). Especificamente na temática de agrotóxicos, protestava-se contra a falta de produtos genéricos e o aumento nos custos de produção que isto causava, pressionando o governo por medidas nesta área.

As queixas se concentravam na demora para liberação do registro dos produtos, mas principalmente, na demora para liberação de registro de produtos por equivalência ⁶³. A questão da equivalência, por sua vez, estava ligada à discussão de mecanismos de importação de produtos agrotóxicos de países do Mercosul, que possuíam regras diferentes (e mais brandas) de registro. A então ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, destacou Teresa Campello para este acompanhamento:

(...) ela fez uma intervenção mesmo, de dois anos no processo, ela entrou em 2006 nesse processo e em 2007 sai um decreto estabelecendo o processo de genérico. E puxou a fila, falou: “vamos trabalhar moçada, vamos trabalhar. Vocês soltam 70 registros por ano e eu quero dobrar”. Entrevistado/a MAPA.

(...) nós fomos cobrados, tivemos que apresentar os trabalhos, os três órgãos tiveram que se expor na Casa Civil mostrando como as coisas iam. Mas não era uma questão específica em cima de um caso, de uma empresa ou de alguma coisa, era uma questão geral de como reduzir custos do Brasil, aumentar nossa oferta de produtos aqui para reduzir custos. Entrevistado/a IBAMA.

Segundo Pelaez, Terra e Silva (2010, p. 15), coube à Casa Civil intermediar os conflitos de interesses entre as demandas por simplificação do registro e a manutenção das proteções contra a toxicidade dos agrotóxicos em relação ao seres humanos e meio ambiente, tendo ocorrido diversas reuniões com a participação dos diversos atores (ver também ANVISA, 2007).

A Casa Civil orientou demandas e prioridades dos três órgãos e de fato, houve dois resultados práticos: a edição de um decreto (regulamentando o registro por equivalência e as demandas relativas à importação do MERCOSUL) e o aumento no número de registros. Entretanto, o processo não foi concluído nem foram tomadas as medidas necessárias para sua continuidade. Os dois grandes gargalos identificados – ausência de sistema unificado de registro e maior número de técnicos para análise dos processos – não foram resolvidos.

No primeiro ano da intervenção dela dobrou e a gente trabalhava aqui diuturnamente, saía daqui às dez

⁶³ O decreto 4.074 previu pela primeira vez o registro por equivalência, mas segundo Pelaez, Terra e Silva (2010), a pretendida flexibilização em relação ao decreto anterior acabou por gerar um efeito contrário, de forma que o setor regulado continuou a pressionar o governo por alterações.

horas da noite, os técnicos começaram a ficar doidos... Porque a gente acreditava realmente que o processo poderia melhorar dentro desse cenário. No final das contas a Casa Civil deixou as coisas pela metade, ela começou a perceber que ia ser muito mais complexo do que ela imaginava criar o sistema eletrônico. Entrevistado/a MAPA.

O que ela [Casa Civil] fez? Ela tentou ser o algodão entre os cristais. Depois que ela saiu da intervenção, e ela não terminou o que tinha que terminar porque o sistema não saiu, ficou um histórico, um benefício cultural da eficiência, ou seja, o ritmo de registro saiu de 70 por ano para 200 na intervenção e caiu para 130 como média. Então nós já dobramos. Na intervenção deu um salto, zerou o passivo, o passivo voltou de novo porque não tem estrutura, não tem nada; essa intervenção não resolveu o problema estrutural porque no meu entendimento, estruturalmente a gente continua sem técnico, sem espaço. Entrevistado/a MAPA.

Assim como foi o interesse de uma ou outra administração de Ministério, o interesse foi mais na saída, ‘está demorando aqui’. Mas não houve nenhuma questão de maior experimentação do órgão ou maior estrutura menos, muito menos na discussão em aspecto da efetividade, da segurança. Na minha percepção foi uma questão mais pontual. Receberam uma pressão nesse setor produtivo por causa da resposta, mas dar uma resposta melhor tem vários aspectos e temos que pensar em estruturação. Entrevistado/a IBAMA.

As percepções dos entrevistados sobre o episódio passam pelo desapontamento com a não resolução estrutural da questão, pela visão de que a intervenção da Casa Civil foi mais pontual do que estratégica (se considerada a políticas de regulação de agrotóxicos como um todo), mas também por alguma satisfação pelo aumento da eficácia dos processos.

O apoio da Casa Civil contribuiu também para fazer subir o tema dentro dos órgãos, especialmente no MAPA, chegando às instâncias superiores, as quais poderiam ter maior poder para resolver os problemas estruturais das áreas. Mas mesmo assim, este fator também não contribuiu para a solução estrutural dos gargalos identificados.

Por fim, o episódio também mostra as formas de pressão entre os órgãos. Um entrevistado do MAPA ressaltou: *“quando tem esse tipo de pressão a gente consegue ter um pouco mais de força de manobra”*, o que vai ao encontro da fala de outro entrevistado do IBAMA:

Têm certos momentos que os ânimos em torno dessa questão da morosidade, e da dificuldade em obter o sim ou não dos órgãos... Têm certos momentos em que a bancada ruralista, sobretudo, vem com força total (...) e dependendo da maior ou menor sensibilidade em que os dirigentes, seja da Casa Civil ou da própria presidência da república, assinam para com a questão, a pressão junto aos três órgãos aí ela vem de uma forma... E não raro, o próprio Ministério da Agricultura também se valia desses momentos para dar um sentido de que o problema não estava lá, o problema era na ANVISA e no IBAMA. Entrevistado/a IBAMA.

Além destes episódios onde a presidência, por intermédio da Casa Civil, apresentou demandas às burocracias federais envolvidas na regulação de agrotóxicos, cabe mencionar sobre uma

possível utilização dos decretos como outro mecanismo de controle e condução da política pública.

Da leitura das exposições de motivos dos três decretos mencionados no capítulo anterior, depreende-se que foram elaborados e apresentados pelos Ministérios envolvidos, não representando propriamente uma inserção da presidência ⁶⁴, com a exceção do decreto 5981/06, cujo processo de elaboração foi acompanhado pela Casa Civil, conforme já relatado.

É importante ressaltar que a leitura da exposição de motivos do referido decreto (5981/06) ressalta em vários momentos que as novas regras para a racionalização do registro de produtos por equivalência não trariam riscos para o meio ambiente e saúde humana e mostram as manifestações favoráveis dos órgãos envolvidos ⁶⁵.

Apresentados os dois mecanismos de inserção da presidência identificados neste caso, finalizamos o tópico a partir de uma reflexão dos entrevistados do MAPA, que entendem necessário o exercício de controle/coordenação política “extra”, para além dos três órgãos, o que hoje não existe, salvo esparsos episódios. ⁶⁶

Nós temos um ditado aqui que cada órgão tem 30% de responsabilidade na parte de registro de agrotóxico, falta os 10%. Os 10% seria uma atuação da Casa Civil, ou o MDIC, alguma outra força externa, algum outro órgão que esteja de preferência acima dos três, por isso que a gente sugeriu a Casa Civil, para gerenciar e estabelecer quais são as prioridades dos três órgãos. Então tudo bem, nós temos hoje uma fila que não tem sido superado. O que é a gente precisa fazer com essa fila? Nós temos vários registros de um produto chamado Glifosato, que é mais registrado hoje no Brasil. Será que a prioridade do Brasil é registrar mais Glifosato ou seria registrar mais produtos a base de uma molécula que acabou de ter a patente quebrada para diminuir o preço, ao invés de aumentar a disponibilidade de um produto que já existe no mercado? Então a gente precisa de algum órgão que faça essa avaliação e determine para os três órgãos qual é a política do governo. Entrevistado/a MAPA

O exemplo das priorizações de registro, apesar de definido em decreto, é também discutido

⁶⁴ Terra e Pelaez (2009) afirmam que o setor regulado teria pressionado o Poder Executivo para a alteração do decreto 98.816/90, por entendê-lo prejudicial à expansão da oferta e redução do preço dos agrotóxicos, o que parece corresponder ao relato dos entrevistados sobre a tentativa do MAPA de reduzir a participação dos demais órgãos no processo regulatório. Entretanto, não há evidências de que o formato final do decreto que substituiu o decreto 98.816/90 tivesse desconsiderado as preocupações relativas às áreas de saúde e meio ambiente.

⁶⁵ “Neste sentido, a modificação do Decreto (...) termina com contenda entre Brasil e Argentina, (...) estabelece novo rito para a obtenção do registro de produto técnico equivalente e, ao mesmo tempo, preserva as atribuições dos órgãos envolvidos. Encontra-se, portanto, em perfeita consonância com a Lei n. 7.802, de 1989” (BRASIL, 2006, p. 02). No mesmo sentido a nota técnica da ANVISA de 2007 (apud PELAEZ; TERRA; SILVA, 2010, p. 17) que afirma que “o sistema de registro foi simplificado, sem perder o rigor do processo de avaliação”.

⁶⁶ Dizemos coordenação “política”, pois atualmente não há essa previsão na lei.

como uma questão política e que necessitaria de uma gestão externa às três agências, por um ator com “peso político maior”.

Ora, quem prioriza é quem tem o poder de tomar decisão porque priorizar significa colocar alguém na frente de outra pessoa. Ao fazer isso você está criando um favorecimento a alguém, claro, por motivos que você pode deixar transparente ou não. Mas aí você percebe que isso não deveria ser feito pelos técnicos, apesar de ter componente técnico no processo, deveria ser feito num julgamento maior, porque se um produto para ferrugem da soja é mais importante para o Brasil do que um produto para cenoura, então que haja uma decisão que a prioridade vai ser primeiro da soja. Mas a decisão não pode ser do coordenador, dessa gestão mesopolítica que a gente está fazendo, tem que ser de um gestor maior. Mas normalmente esses gestores não querem assumir esses riscos de tomar decisões nesse sentido. Entrevistado/a MAPA.

O caso revela, portanto, a utilização da presidência como uma possível [e arriscada] estratégia para enfraquecer órgãos com visões opostas (caso do episódio do MAPA no final dos anos 1990). Revela também sua utilização por parte do setor regulado ⁶⁷, como forma de pressão junto aos órgãos e a permeabilidade destes às preferências colocadas pela presidência. Percebe-se a dinâmica desse processo, que interfere com ênfase na busca de resultados mais imediatos, mas não é capaz de encaminhar problemas estruturais.

Apesar da eventual contrariedade de algum dos órgãos aos comandos e às prioridades estabelecidas pela presidência no caso do novo decreto da equivalência, estes órgãos buscaram garantir suas posições durante a fase de elaboração da norma, de forma que a condução do processo não parece ter “atropelado” as atribuições e garantias das áreas da saúde e meio ambiente. ⁶⁸

5.3 O Congresso Nacional

Da mesma forma que a presidência, buscou-se, a partir das entrevistas e dos documentos pesquisados, analisar a inserção do Congresso Nacional na política de regulação de agrotóxicos. Como o Congresso se relaciona com os três órgãos e como ele é percebido?

⁶⁷ *Foram quatro anos de namoro da AENDA com os altos escalões dos ministérios da Agricultura, da Saúde e do Meio Ambiente, mostrando que o aumento da oferta dependia da implantação do registro por similaridade [equivalência]. Relações inférteis. Finalmente a Casa Civil se apaixonou pela causa dos defensivos genéricos* [equivalentes] [...] (AENDA, 2005, p.1, apud TERRA; PELAEZ, 2009, p. 10, grifo nosso).

⁶⁸ Tanto que as próprias entidades representativas do setor regulado defenderam a simplificação dos registros via equivalência, a reestruturação dos quadros técnicos dos órgãos federais, desde que guardadas “todas as avaliações necessárias à proteção da saúde humana e do meio ambiente” (TERRA; PELAEZ, 2009, p. 9).

Primeiramente, identifica-se um movimento de visitas de Congressistas em busca de informações sobre determinado produto e/ou empresa, basicamente para tentar com que tenham prioridade na fila de análise. Isso pode se dar junto às unidades técnicas ou junto às instâncias superiores dos órgãos. Esta é a forma mais comum de relacionamento citada pelos entrevistados.

Apesar da frequência com que estes contatos acontecem, os entrevistados afirmam que ele se revela pouco efetivo, caso o objetivo seja conseguir maior prioridade. Como já apontado no capítulo anterior, também não foram citados casos de autorização de produtos sem a devida análise, conforme os normativos internos de cada órgão. Há uma rotinização de procedimentos como forma de proteção a pressões indevidas e garantia de fluxo dos processos, para um tratamento mais isonômico e com lastro técnico, além das decisões serem comunicadas aos demais órgãos. Ainda, as decisões sobre priorização são consensuadas pelos três órgãos nas reuniões do CTA, a partir do que estabelece o decreto 4.074/02.

(...) muitas vezes eles [parlamentares] não se expõem tão diretamente, as vezes é o assessor de um deputado que liga para o gabinete do ministro para dizer que tem um produto que está no IBAMA há não sei quanto tempo. (...) eu nunca tive uma pressão no sentido de forçar para que desconsidere uma coisa que seria legítima de eu estar me apegando, agora, o que costumeiramente a gente tem, isso aqui e junto à ANVISA eu sei que também acontece, é querer agilizar, é querer priorizar, é querer passar na frente dos outros, é querer que você faça alguma coisa no sentido de que possa sair mais rápido, e quanto a isso a gente também se cerca de cuidados para assegurar, evitar questionamentos não só de gente de fora como internamente também. Eu tenho que ter um procedimento que nos dê respaldo também em relação à isonomia, à imparcialidade. Então a coisa segue em ordem cronológica. Entrevistado/a IBAMA.

Ao contrário do que pensam o senso comum, os demais órgãos e a sociedade civil, o MAPA também é pressionado por parlamentares e empresa ligadas ao setor de agrotóxicos, a partir da lógica já apontada de fomentar políticas públicas de natureza distintas (de promoção e ao mesmo tempo de regulação do agronegócio). Assim como há a possibilidade de que as instâncias superiores esporadicamente alterarem decisões tomadas pela unidade, os entrevistados também relatam a necessidade de lidar com pedidos de priorização feitos às autoridades do Ministério por Congressistas e a atividade frequente de responder aos questionamentos do Congresso.

(...) o parlamento tem as ferramentas de pressionar a gente. A primeira delas é vir diretamente aqui pedir as coisas em nome das empresas. A primeira resposta é 'não' porque a empresa pode vir sozinha e tem todas as ferramentas para isso, mas aí tem uns aspectos políticos que vem de cima para baixo e os meus chefes acabam dizendo que a gente tem que achar um jeito de atender, aí a gente acaba cedendo, identificando onde estão os pontos que podem ser priorizados. Outra questão são as audiências públicas,

tem sido muito freqüentes. Então os parlamentares dentro das comissões chamam a gente para poder constranger a gente, tentar explicar o que acontece, porque que o negócio é tão ruim e onde estão os culpados e tentam colocar a gente como se fosse réu, a gente explica como funciona e aí falam que é um absurdo, que está demorando demais e os parlamentares atacando o governo porque o negócio não funciona e tal, fomentados pelas indústrias que querem que determinada coisa aconteça. Alguns grandes temas acontecem com mais freqüência, reavaliação foram várias audiências públicas porque a ANVISA estava fazendo realmente... Colocando componente político muito forte, então os parlamentares falaram que não, que isso é um absurdo, a Katia Abreu fez audiência pública no Senado e a gente foi responder várias vezes lá dentro. (...) Entrevistado/a MAPA.

Um dos entrevistados do MAPA também menciona a maior proximidade com a Comissão de Agricultura e a percepção da estratégia do setor regulado de se valer do Congresso para promover suas demandas junto ao Poder Executivo.

A comissão de agricultura chama mais o Ministério para poder compor, então a CNA, por exemplo, tenta se aproximar da gente para entender melhor como pode ser feito o projeto de lei, o projeto de alteração de decreto. Alguns parlamentares fazem projetos de lei direcionados para forçar a Casa Civil a discutir o tema. (...) na verdade as empresas mais influentes começaram a descobrir que o parlamento pode ser uma boa fonte de pressão para o governo, para o Executivo. Então eles têm fomentado muito isso para tentar ...através de projetos de lei e aí o projeto de lei vem pela ASPAR aqui do Ministério e pede para a gente dar o parecer. Entrevistado/a MAPA.

Passando das visitas individuais às audiências públicas – segundo mecanismo mais utilizado – o tema, que tradicionalmente era tratado apenas no âmbito da Comissão de Agricultura, passa também a receber atenção de outros parlamentares ligados aos movimentos sociais do campo, meio ambiente e direito do consumidor. Em 2011, a Comissão de Seguridade Social e da Família pela primeira vez se debruçou sobre o tema e instaurou uma subcomissão que fez um extenso trabalho.⁶⁹

No site do Congresso Nacional foram encontradas notas taquigráficas de cinco audiências públicas nos últimos anos com os seguintes enfoques:

27/11/2003: Comissão de Agricultura e Política Rural. Assunto: Seminário sobre Utilização de agrotóxico na produção agrícola e seus efeitos sobre a saúde da população e os reflexos sobre o meio ambiente.

⁶⁹ O objetivo da Subcomissão foi o de avaliar os processos de controle e usos dos agrotóxicos e suas repercussões na saúde pública, para propor mecanismos e instrumentos de aperfeiçoamento das regras sobre agrotóxicos, redução dos seus impactos e promoção de alternativas mais saudáveis para a produção de alimentos. Além de 2 audiências públicas realizadas, o trabalho da subcomissão realizou 9 auscultas técnicas e visitas a locais afetados pelo uso intensivo de agrotóxicos.

- 14/04/2009: Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural. Assunto: Esclarecimentos sobre o posicionamento do Governo brasileiro na reunião da Conferência das Partes — COP 4, da Convenção de Estocolmo, que poderá definir a inclusão da Sulfluramida utilizada na fabricação de iscas formicidas nos Anexos A (eliminação) ou B (restrição), para o controle de formigas cortadeiras que causam graves danos à agricultura nacional.
- 30/04/2009: Comissão de Legislação Participativa e Comissão de Seguridade Social e Família. Assunto: 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.
- 27/04/2010: Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural. Assunto: 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.
- 07/04/2011: Comissão de Seguridade Social e Família. Assunto: Debate sobre a comercialização, fiscalização e utilização de agrotóxicos nas lavouras do País e a consequente contaminação dos alimentos e demais produtos agrícolas.

Da leitura de todas elas e também do relatório da Subcomissão Especial é possível enfatizar alguns pontos:

- As audiências são convocadas por Parlamentares a partir de demandas de grupos da sociedade ou do setor regulado e também como reação a ações dos agentes/órgãos. Por exemplo, a audiência de 30/04/2009 foi feita após a divulgação dos dados do programa da ANVISA sobre resíduos de agrotóxicos nos alimentos. A de 27/04/2010 para questionar aspectos das fiscalizações que vinham acontecendo e demandar normatização e prioridade na questão das alterações de fórmulas após o registro dos agrotóxicos.

- A discussão sobre o tema não é mais de interesse apenas da Comissão de Agricultura. Há deputados ligados a outras áreas que também tem discutido e convocado audiências, inclusive com posições contrárias aos agrotóxicos. Há diversidade de atores e de opiniões, com efetiva promoção de debates sobre o tema e escuta dos setores interessados.⁷⁰
- Há a reafirmação por parte dos órgãos, de que não “criam leis”, mas as regulamentam e as cumprem.

A ANVISA, enquanto agência reguladora, não tem papel legislativo, não cria leis, não legisla. Ela regulamenta aquilo que está previsto em lei, no caso específico aqui dos agrotóxicos, e regulamenta naquilo que é sua competência, o que está em lei. Diretor presidente da ANVISA. (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010, p. 8)

Nós somos um órgão regulamentador, um órgão executivo. Nós temos de fazer cumprir a lei, que é bastante clara nisso. Não temos que tentar beneficiar um ou outro por não cumprimento da lei. Nós estamos aqui cumprindo a lei. Esse é o posicionamento do IBAMA. Representante do IBAMA. (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010, p. 8).

- Há a reafirmação pelos órgãos da transparência em suas ações e da abertura para com o setor regulado.

(...) nós temos, na ANVISA, buscado estabelecer com o setor produtivo e também com os órgãos de Governo, nossos parceiros, uma relação em que tentamos buscar uma atuação que seja de harmonia. Essa é uma questão que temos discutido. Inclusive, tenho visto várias pessoas de empresa que estão aqui, e eles podem testemunhar isso de que nós estamos falando — o quê? Dar visibilidade àquilo que está sendo feito, dar transparência àquilo que está sendo feito. Quando nós tivemos dúvida — como o próprio representante do SINDAG mostrou —, em dezembro de 2009, nós convidamos todas as empresas para fazermos uma discussão sobre componentes, isto no primeiro momento em que surgiu a primeira dúvida sobre componentes. Acertamos isso no CTA. A Agricultura fez, o IBAMA fez. Diretor Presidente da ANVISA. (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010, p.10-11).

- Mostra-se o quadro crônico de falta de pessoal e de estrutura dos órgãos.

Vejam a evolução das demandas [registro de componentes] para esse setor, que é composto por 3 Ministérios: em 2007, 6 pleitos; em 2008, 17 pleitos; em 2009, 50 pleitos. Somente até o dia 15 de abril último, 47 pleitos já foram protocolados no Ministério da Agricultura. Isso significa que o que já está ruim ficará pior durante o ano. Não queremos ser alarmistas; apenas queremos ser um mínimo realistas, porque isso aqui triplicará, pela expectativa, a demanda reprimida ainda de 2009. Representante MAPA.

⁷⁰ Um dos entrevistados criticou a falta de inserção da bancada ligada à saúde na temática dos agrotóxicos.

(BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010, p. 20).

- São discutidos e buscadas soluções para inúmeros problemas de implementação da política de regulação, como por exemplo, as dificuldades de fiscalização *in loco*, a ocorrência de suicídios e intoxicações com trabalhadores rurais e agricultores, contaminação de alimentos e do meio ambiente, entre outros.
- Há cobranças e críticas à atuação dos órgãos ⁷¹ e da capacidade do Estado no cumprimento da lei.

Na audiência de 14/04/2009 o deputado Nazareno Fonteles (do PT/PI e ligado à Frente Parlamentar de Segurança Alimentar Nutricional) tece severas críticas à atuação do então diretor da DFIA (que também pertence à carreira de fiscal federal agropecuário):

“ Então, V.Exa. está no lugar errado. V.Exa. não está fiscalizando de fato os insumos; não deveria ocupar esse cargo. O meu Governo está errado em lhe ter nessa posição, porque V.Exa. defendeu melhor os produtores do que eles mesmos. Foi a melhor defesa. V.Exa. não tem responsabilidade com a saúde e com o meio ambiente do meu País. Se eu fosse Ministro, V.Exa. seria, após essa fala, exonerado. Que isso se registre, quem fala aqui é um Deputado do PT, do partido do Presidente da República, que está decepcionado com o que ouviu do Diretor do Departamento de Fiscalização de Insumos Agrícolas do Ministério de Agricultura nesta tarde de hoje.” (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010a, p. 51).

Em nova audiência, alguns dias após, as críticas são reafirmadas pelo deputado: *“Então, o MAPA fiscaliza mal. Ele protege demais o lucro. Estou assistindo às audiências públicas e vendo isso. Estou falando dos fatos que vejo. Isso mostra que o Governo precisa modificar o MAPA (...) no sentido de que ele se eduque para defender o cidadão brasileiro, a cidadã brasileira e não só a empresa”* (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009b, p. 39-40).

“Toda a discussão se baseia naquilo que, de uma maneira muito corajosa, foi colocado aqui, em especial pelo IBAMA, que é a incompetência do Poder Público de cumprir a sua parte. E quando falamos em competência não é no sentido ofensivo ao funcionário público, em hipótese alguma. É no sentido jurídico, da incapacidade de se fazer aquilo que a lei determina. Portanto, nós fazemos parte daquilo que a lei determina, e as consequências são um verdadeiro caos. Um caos desde a sobrecarga ao trabalhador, ao funcionário público, que não consegue suprir sua demanda, até a insegurança jurídica e instabilidade econômica daquele que investe em linha de produções, chegando ao consumidor final, que é o agricultor, que muitas vezes precisa de algo inovador e não tem aquilo em função dessa incapacidade pública.” Deputado Luciano Pizzatto/DEM-PR. (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010, p. 28).

⁷¹A literatura americana fala da utilização dos mecanismos de *oversight* também como forma de constranger e criticar a atuação das burocracias.

“Se são 120 dias [para manifestação dos órgãos]... Não aceito, Deputado, não aceito a ideia de que não há pessoal! (...) Quando foi feito o decreto e colocaram 120 dias, alguém fez um estudo e viu ser possível realizar isso em 120 dias. Não podemos tornar nossa empresa nacional menos competitiva, não podemos atrapalhar o crescimento do nosso País, não podemos, talvez, ficar parados no IBAMA, preocupados em saber se a perereca procria, e deixar uma indústria nacional sem competitividade. Não podemos acreditar nisso! A senhora [representante do IBAMA] veio para cá com a maior boa vontade — uma funcionária pública, com todo respeito que tenho por V.Sa. Vamos pensar neste País como se fosse nossa casa. Garanto que a nossa casa não fica sem vassoura um dia, garanto que a nossa (...) vamos encarar como prioridade o desenvolvimento do nosso País.” Deputada Solange Almeida/PMDB-RJ. (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010, p. 38).

Por fim, o relatório final da Subcomissão Especial da CFSS sugere que o TCU faça uma Auditoria de Natureza Operacional, face às deficiências relatadas pelos três órgãos.

- Há também propostas de apoio, como a do Deputado dr. Talmir (PV/SP):

“Gostaríamos de ver como a ANVISA tem suportado as pressões. Como nós Parlamentares podemos fortalecer a ANVISA? Como podemos trabalhar em sintonia para que realmente não haja pressão de grupos nacionais e internacionais, visando simplesmente o lucro? Nós queremos o bem da população .” (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009b, p. 50).

A resposta dada pelo então diretor presidente da ANVISA explicita o ambiente de abertura e debates, mas também de pressões na regulação de agrotóxicos e da necessidade de “gestão” das maledicências e boatos, que seriam o principal fator a prejudicar a relação da ANVISA com seus *principals e stakeholders*:

“eu gostaria de dizer-lhe que nossos problemas não são as pressões, mas as maledicências. É completamente diferente. As pressões, eu acho natural que aconteçam. Nós que passamos por um período de 20 anos sem poder divergir, agora temos é que estimular a divergência, em todos os sentidos. Então, nós estimularemos as divergências. Nós não temos obrigação de aqui concordar com nenhum dos Srs. Deputados. Estamos aqui para divergir em alguns pontos e sair daqui para convergir em algo que sustente essa política que estamos colocando. As pressões são naturais. O que discutimos na ANVISA, com a equipe que tem essa responsabilidade, é de não se fechar a discussão com a sociedade, seja a sociedade representada pelos interesses dos fabricantes, seja a sociedade representada pelos interesses dos consumidores, seja a sociedade representada pelos interesses classistas. Temos que abrir a discussão. (...) As pressões são perfeitamente naturais, e nós estimulamos que sejam. Só assim iremos construir um marco regulatório importante que dê tranquilidade para o produtor produzir com regras claras os seus negócios e também para quem consome esse produto. Agora, as maledicências são o problema. Quando pedem argumentos político, regulatório e técnico, começam maledicências de todo modo: incompetência técnica, equipe que não tem competência, equipe que tem um viés ideológico independente de qualquer coisa, equipe que se corrompe. Já sofremos acusação de corrupção na nossa equipe. (...) A

maledicência é o nosso problema. Por isso que abrimos completamente a nossa casa. Todas as informações estão disponíveis. Esta Casa nos pede informações e nós mandamos tudo. (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009, p. 68-9).

- Há cobranças e questionamentos quanto à autonomia dos órgãos e quanto à ciência pelo *principal* direto das decisões e atividades dos mesmos.

Na audiência sobre alteração de formulação e registro de componentes, o Deputado Marcos Montes (PSD-MG) questiona os representantes dos três órgãos federais:

‘(...) pergunto, principalmente ao Ministério da Saúde e ao Ministério do Meio Ambiente, à Dra. Kênia e ao Dr. Agenor, por que realmente ela [fila de avaliações] não anda. Será que é por causa do poder de cada Ministério? Será que cada Ministério quer ter o poder individualizado? Porque, se a questão dos medicamentos anda no Ministério da Saúde e depende só dele, o poder está concentrado no Ministério da Saúde. De repente, essa é uma questão de divisão de poder. Então, este é o problema, ou pode ser este o problema — e aproveito para cumprimentar todos os palestrantes: de repente, cada Ministério quer exercer sua autonomia, seu poder. Faço outra pergunta também à Dra. Kênia e ao Dr. Agenor. Aliás, até porque aqui está o Ministro Stephanes. A pergunta é esta: os Ministros das referidas áreas têm conhecimento dessa área? Digo isso porque V.Sas. são técnicos; não são políticos. E quero respeitá-los. Ademais, há uma legislação correndo que não está sendo aplicada. Hoje há tantos órgãos no Brasil... Acho que não precisamos de 3 órgãos para que se resolva uma situação. Além disso, dentro de cada Ministério existe uma série de órgãos. É assim nos Ministérios do Meio Ambiente e da Saúde, onde vários poderes são ali concentrados. Então, gostaria de saber se os Ministros têm esse conhecimento, porque eles são políticos, enquanto vocês não são políticos, são técnicos. Mas acredito que esses Ministros não estão a par dessa situação.’ (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010, p. 39-40).

- Há tentativas de direcionar ou influenciar decisões dos órgãos ou pactuar determinadas ações, reafirmando-se as prerrogativas do Poder Legislativo.

A audiência de 14/04/2009 fora convocada a partir de preocupações dos setores produtivos que poderiam ser prejudicados com o banimento ou restrição do produto em questão. Houve uma tentativa por parte dos parlamentares da Comissão de Agricultura de influenciar a posição do governo sobre a nova classificação da Sulfluramida que seria levada a uma conferências internacional. O MAPA era contrário a qualquer limitação ao produto, até que houvesse efetivamente um substituto adequado do ponto de vista agrônômico e econômico. O MMA defendia uma posição de banimento gradual, mas para todos os usos, pelos prejuízos ambientais e à saúde humana, de uso de outros produtos, ainda que não fossem substitutos totalmente adequados, e de estímulo a novas pesquisas.

Entretanto, apesar do debate feito entre parlamentares com os órgãos do governo, segmentos da sociedade civil e academia e das possibilidades de pressão política (inclusive porque a posição da Comissão pendia para a posição do MAPA e a do setor produtivo), o meio apontado para se fazer isso foi o envio de um “requerimento/ofício” ao governo brasileiro.

Por fim, a Conferência restringiu o uso do produto de forma genérica, mas estabeleceu exceções, dentre as quais a utilização para formigas, até que haja alternativas efetivas de substituição. A decisão, portanto, foi mais próxima à defendida pelo MAPA, a qual acabou sendo a posição oficial do Governo.

O Deputado Moacir Micheletto (PMDB/PR), proponente da audiência, afirma:

“Esta Casa tem essa obrigação; coloquei esse requerimento em votação e acredito que esta Comissão faça uma ata, um requerimento ou um ofício ao Governo brasileiro da responsabilidade que tem do comportamento de quem vai representar o Brasil em Estocolmo para retirar ou não esse produto do mercado em função do que foi dito aqui. Dr. Girabis [diretor DFIA], leve ao Ministro da Agricultura a responsabilidade. (...) esta Casa tem maturidade, para discutir esse assunto aqui com muita tranquilidade, para que o Brasil não erre e para que os nossos Ministérios que representam o País no exterior não façam uma besteira.” (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009a, p. 50).

Exemplo semelhante ocorreu na audiência de 2010, a partir da fala do Deputado Marco Montes (PSD-MG):

“O Deputado Moacir Micheletto disse, e discordo de S.Exa., que é preciso haver um entendimento entre o Governo e a indústria. Acho que não. Diria que entre Governo e os Parlamentares, porque nós fazemos as leis e elas não estão sendo cumpridas. Então, é esse o entendimento que se deve ter, eximindo-se até os órgãos técnicos dos respectivos Ministérios. Precisamos, aí sim, como o Deputado Micheletto disse, ir à Casa Civil, oficialmente, com essa situação em mão, e apresentar nossa preocupação.(...) Quem deveria estar aqui eram os Ministros políticos da área, porque, se a Casa Civil sabe, precisamos resolver isso politicamente — porque, tecnicamente, está bastante claro que a legislação não está sendo cumprida.” (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010, p. 41).

- Os Congressistas manifestam a ciência da perda das prerrogativas do Poder Legislativo ao delegá-las ao Executivo:

“(...) isso só está acontecendo porque abrimos mão do nosso poder. É uma mea culpa para todos nós. Que bom, Sr. Presidente, que V.Exa. acabou de anunciar que há uma subcomissão! Ela tem que revisar toda essa legislação e fazer uma lei. Não mais decreto, portaria, instrução normativa, porque isso é omissão do Parlamento brasileiro, que, nas últimas décadas, optou por um caminho muito ruim. Um volume muito grande de projetos de

lei vem para cá; estabelecem que o Poder Executivo é que regulamentará, normatizará etc. Tenho brigado em plenário e nas Comissões para que seja o contrário: que o Parlamento regulamente. E por quê? Porque todas as vezes em que a gente delega, acontece o que está acontecendo agora. Se tivesse claramente colocado na legislação que é assim, assim e assim, acabou; facilitamos a vida de todos os técnicos; eles executam. Quando transferimos para o corpo técnico e para os Ministérios, que são permeados por interesses político-partidários, o poder de legislar — abrimos mão de uma competência que é nossa, e digo isso para que cada vez mais estejamos atentos —, dificultamos a vida das empresas, dificultamos a vida dos técnicos, dificultamos a vida do País. (...) A Comissão precisa ter como compromisso revisar a legislação e aprontar proposição que possa tramitar com a maior velocidade possível. Mas sabemos que a maior velocidade possível aqui é algo em torno de 24 meses, entre a apresentação, a tramitação, a chegada ao Senado e a promulgação. Deputado Onix Lorenzoni/DEM-RS. (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010, p. 44).

- Sugestões às empresas para que busquem seus direitos perante o Poder Judiciário, face ao não cumprimento dos prazos pela legislação:

“Uma sugestão às empresas. O que o Deputado Luciano encontrou é uma festa para um advogado minimamente competente. É uma festa. É o mesmo que tirar doce de criança, porque está lá. É só buscar judicialmente aquilo. Por analogia se pode buscar na lei. Deputado Onix Lorenzoni/DEM-RS. (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010, p. 45)

- Percepção das visões dos Parlamentares consideradas “simplistas”, conforme expressado pela representante IBAMA na audiência de 2010:

‘Queria, mais uma vez, dizer a vocês que fico bastante triste quando dizem: “É muito simples. É só mudar lá. Vem uma alteração, você só dó um o.k. e entrega”. Não é esse o nosso trabalho. Eu fico triste de vocês não conhecerem o trabalho que realmente fazemos. Isso me dá uma tristeza muito grande quando eu ouço aqui, dentro da Casa que regula, que dá a nossa legislação, que nos dá o poder para fazer. Nós tentamos fazer o melhor possível.’ (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010, p. 62).

Retomando a audiência na Comissão de Agricultura sobre o problema da alteração de componentes após a concessão de registro dos agrotóxicos, ela nos dá um panorama mais completo da utilização de Comissões como forma de controle e monitoramento da burocracia.

A questão teve início quando a ANVISA começou em 2009 uma série de fiscalizações nas fábricas de agrotóxicos, emitiu multas e interditou linhas de produção por constatar alterações sem autorização em relação às informações que contavam do registro concedido. Até março de 2010, de 48 produtos analisados, 48 estavam em não-conformidade com a legislação. Isso levou a um movimento das empresas junto ao Congresso, que então convocou uma audiência

para debater o assunto.

O representante do SINDAG expõe sua posição:

Sentimos a necessidade de uma instrução normativa clara e harmonizada entre os 3 órgãos para registro de componentes e para alteração de formulações, com procedimentos e critérios de avaliação, com processo acelerado de análise para solicitações de alterações de componentes e formulações e com uma imediata análise dos processos pendentes referentes a essas alterações de componentes e formulações. (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010, p. 08).

ANVISA e IBAMA esclarecem que a legislação é clara ao obrigar a comunicação prévia de qualquer alteração aos três de órgãos, uma vez que ela pode ser prejudicial ou não se saber quais os possíveis efeitos. O setor regulado contra argumenta mencionado que o mercado é dinâmico na mudança e lançamento de novos produtos, sendo que alguns dos componentes dependem da disponibilidade de fornecedores da indústria química em geral, há demora nas manifestações dos órgãos e falta de um referencial claro. Parlamentares pressionam por uma INC urgente e pelo estabelecimento de prazos de respostas aos pleitos do setor regulado.

A audiência mostra a pressão dos deputados ligados ao agronegócio por uma regulação mais rápida e que não penalize o setor produtivo, bem como a recusa em aceitar as justificativas de falta de pessoal e complexidade de análise, mostradas por IBAMA e ANVISA. Além de cobrarem resultados mais efetivos, os deputados também manifestam o desejo de alterar o formato tripartite da regulação:

“Tenho um projeto que diz que tudo isso deveria estar no Ministério da Agricultura, onde haveria uma câmara técnica com a participação dos outros Ministérios. Aqui é diferente, sai da Agricultura, vai para a ANVISA, vai para o IBAMA, e cada um tem a sua autonomia para resolver essas questões. Eu acho que precisamos evoluir nesse processo. Faz-se a lei e depois a regulamentação da lei, e cada Ministério faz a sua parte, mas ficamos nessa amarração que temos hoje no Brasil.” Deputado Luis Carlos Heinze/PP-RS. (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010, p. 48-9)

“Eu também concordo com que, se houver mais de um Ministério, nada funciona. Eu já tive várias experiências aqui em Brasília e sempre digo: pelo amor de Deus, não juntem mais de um Ministério, porque isso não acontece. (...) Essas normas estão sendo um verdadeiro terrorismo para quem produz neste País. Aqui se proíbe tudo, não se dá nada. 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. Não reagimos diante desse

processo. Esta Casa está acovardada. Há muita coisa que está vindo aí que é ilegal, que é inconstitucional, que não pode acontecer. E nós estamos aí tentando fazer.”Deputado Valdir Colatto/PMDB-SC. Presidente da Frente Parlamentar da Agricultura. (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010, p. 50-1).

Ao final, os deputados tentam consensuar um compromisso dos três órgãos para a redação de um primeiro esboço da INC e pressões para que o prazo de 120 de análise fosse respeitado. Um compromisso bastante informal e de apenas uma proposta inicial, provisória, foi acertada (principalmente pela resistência do IBAMA, que naquele momento tinha servidores em greve e tinha um presidente recém nomeado). Quando da realização da pesquisa, o texto da INC havia sido finalizado, mas ainda não havia sido publicado por questões administrativo-jurídicas dos Ministérios, e portanto, não estava vigente.

Encontramos ainda em Terra e Pelaez (2009) a menção a outra audiência pública, em 2007, quando o Senado discutia a recondução do então diretor Presidente da ANVISA Dirceu Raposo a um novo mandato. A Senadora Katia Abreu (DEM-TO) ameaçou pedir vistas do processo, o que atrasaria o processo de recondução. Chamada pelo líder do Governo para uma conversa onde também esteve presente o diretor da ANVISA, a Senadora teria concordado em votar favoravelmente mediante a promessa de maior rapidez nos registros de produtos equivalentes.

Descontente com a lentidão da análise de processos para liberação dos agrotóxicos, a senadora Kátia Abreu (DEM-TO) avisou que iria pedir vista do processo – o que atrasaria a recondução de Raposo Melo. Fui chamada então para um café da manhã na casa de Chinaglia com a participação de Dirceu e do deputado Ronaldo Caiado, contou a senadora. De acordo com Kátia, ao chegar ao encontro Dirceu foi logo perguntando: O que posso fazer por você? Ela pediu rapidez. E ele concordou. A assessoria de imprensa da ANVISA confirmou o encontro. A conversa, que seria mantida em reserva, porém, foi revelada pela própria senadora, antes de ela declarar seu voto durante a sabatina. Depois da sessão no Senado ela contou: Queria o compromisso público. Deu resultado. Logo depois da Sessão, Melo ligou para o deputado Ronaldo Caiado combinando um novo encontro. As revelações feitas pela senadora durante a audiência provocaram constrangimento. Agências reguladoras foram criadas na tentativa justamente de manter independência. Seu regulamento foi feito principalmente pensando em blindar diretores contra eventuais pressões de setores produtivos ou políticos (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2007).⁷²

A Senadora Kátia Abreu parece, de fato, ser uma das vozes mais críticas dentro Congresso Nacional quanto à atuação da ANVISA, em especial no tocante ao registro de produtos por equivalência, críticas estas que extraploraram a dimensão organizacional e chegaram aos

⁷² O texto citado está em Terra e Pelaez (2007). A notícia é parcialmente reproduzida no site *on line* do Estado de São Paulo. Disponível em < <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,senadora-revela-lobby-em-indicacao-da-anvisa,100820,0.htm> >. Acesso em 20 fev 2012.

próprios servidores da agência ⁷³.

Além dos contatos informais, requerimentos e audiências, o Congresso também influencia a política por meio da legislação. Segundo relatório da Subcomissão Especial (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011, p. 59-64) há atualmente 38 ⁷⁴ proposições legislativas direta ou indiretamente relacionadas a agrotóxicos, divididos em grandes temas: lei de agrotóxicos, isenções e incentivos, saúde do trabalhador, alimentos e substâncias, propaganda, defesa do consumidor e criminalização.

Destas, as proposições mais diretamente relacionadas à atuação dos três órgãos estabelecem a simplificação do registro de agrotóxicos (PL 6189/2005 Senadora Kátia Abreu PSD/TO; PL 6299/2002 Senador Blairo Maggi PP/MT) e alteram as competências de registro de produtos, estabelecendo três “setores” como critério para repartição entre os três órgãos: O MAPA ficaria responsável pelo registro dos agrotóxicos para uso agrícola, o MMA pelos de uso em florestas nativas, ambientes hídricos e ecossistemas não agrícolas e o MS no caso de produtos domissanitários e para campanhas de saúde pública (PL 3125/2000 Deputado Luis Carlos Heinze PPB/RS). O PL da Senadora Kátia Abreu (PSD-TO) também concentra no MAPA a atribuição do registro por equivalência de agrotóxicos.

A pesquisa encontrou também movimentações recentes vindas de parlamentares ligados ao agronegócio e de alguns setores do agronegócio no sentido de propor ao Poder Executivo que crie uma “Agência Reguladora de Agrotóxicos” ⁷⁵.

A proposição gerada pelo trabalho da própria Subcomissão, por sua vez, estabelece a reavaliação obrigatória e reestabelece o prazo de validade dos registros concedidos (que atualmente são concedidos sem prazo determinado).

O que chama a atenção na análise das proposições legislativas é o fato de que aparentemente não conseguem se efetivar em legislação, fato esse reconhecido pelos próprios Congressistas,

⁷³ As críticas da Senadora feitas na tribuna do Senado contra os processos de registro por equivalência e contra servidores da ANVISA motivaram a divulgação de nota técnica por parte da Diretoria Colegiada em defesa dos mesmos (ANVISA, 2007). Vide também nota de desagravo em apoio aos servidores emitida pela SINAGÊNCIAS (2007).

⁷⁴ Além da própria proposição gerada como produto do trabalho da subcomissão, totalizando, então, 39 proposições.

⁷⁵ TAVARES, V. Câmara da Soja quer agência reguladora de agroquímicos. *Olhar Direto*, 25 mar 2012. Disponível em <<http://www.olhardireto.com.br/noticias/exibir.asp?id=243941>>. Acesso em 28 abr 2012.

conforme manifestações acima colocadas: com exceção da lei 9.974 de 2000, não houve após o período nenhuma legislação votada pelo Congresso diretamente afeta ao tema. Ao PL 6299/2002 foram apensados, ao longo dos anos seguintes, todos os demais PLs referentes às propostas de modificação da lei 7.802/89. Estes projetos tem atravessado diversas legislaturas, passado pela análise de diversas comissões, com pareceres divergentes e agregação de novos projetos e ainda não foram votadas em Plenário.

Não é objetivo desta tese a discussão do processo legislativo, que conta com ampla literatura a respeito. Entretanto, destacamos o trabalho de Ricci e Lemos (2004), no qual analisam a atuação da Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados e citam os vários percalços na tramitação dos projetos de lei, em especial aqueles propostos pelo próprio Poder Legislativo:

De modo geral, é possível dizer que o número limitado de projetos que chegam a ser apreciados em plenário e, menos ainda, os que seguem para o Senado e se tornam lei deve-se ainda que parcialmente ao custo de tramitação, no qual as comissões representariam o fator mais relevante. Levando-se em conta que os projetos de lei na Câmara passam pelo exame de mais de duas comissões, e que a maioria delas os examinam terminativamente, basta um parecer negativo de uma única comissão para inviabilizar o sucesso das propostas legislativas (2004, p. 18).

A outra constatação é que algumas destas disposições acabam sendo efetivadas por meio de normas do próprio Executivo, quando há concordância de interesses, como foi o caso da proibição do ingrediente metamidophós (a proposição 2691 do Deputado Fernando Ferro PT/PE data de 1997. A ANVISA incluiu o ingrediente na lista de reavaliação de 2008 e decretou seu banimento faseado em 2011) e a inclusão das intoxicações por agrotóxico como agravos de notificação compulsória, feita pelo MS em 2010 (a proposição 24, de mesmo teor, do Deputado Dr. Rosinha PT/PR, fora feita em 2000).

Ou seja, a possibilidade do Congresso influenciar a burocracia (ao menos nesta temática) parece ter mais chances de se efetivar se tiver entrada junto à Presidência (como no caso dos produtos por equivalência) ou quando suas preferências coincidirem com as da burocracia (caso da proibição do metamidophós) ⁷⁶.

⁷⁶ Obviamente que esta afirmação tem seu limite em assuntos que sejam de competência legislativa exclusiva do Congresso, onde não haja possibilidade de edição de normas pelo Executivo (mesmo a medida provisória).

Por fim, os próprios entrevistados refletiram sobre as contribuições programáticas do Congresso à legislação de agrotóxicos. Observa-se, de início, que lei 7.802/89 é avaliada positivamente. Entretanto, a partir dela, a avaliação de eventuais melhorias é bastante negativa. São ressaltadas a incapacidade do Congresso em atualizar a legislação e em analisar de forma minimamente adequada os reais problemas de regulação existentes, além da constatação de que os parlamentares atuam na defesa de interesses apenas corporativos, considerados menos legítimos, se comparados a objetivos maiores voltados à saúde da população e à proteção do meio ambiente.

Vê-se, portanto, que o mecanismo de ação mais frequentemente utilizado pelo Congresso (a partir das categorias trazidas pela revisão da literatura), são os contatos informais com propósitos específicos em determinado produto ou empresa, e os instrumentos de *oversight*/investigation (por meio das audiências públicas e requerimentos de informações, inclusive de parlamentares não ligados diretamente ao agronegócio). O Congresso tem efetivo acesso aos órgãos, que vem se manifestando nas diversas ocasiões em que são demandados, em especial nas audiências públicas, cuja publicidade e registros dão maior publicidade às questões existentes nesta política pública.

Há dois *loci* distintos, na figura das Comissões de agricultura ⁷⁷ e Seguridade social, com focos, argumentos e clientelas diferentes. Mas ambas pressionam os órgãos e buscam a reforma da legislação. Os deputados ligados ao agronegócio querem agilização do registro ⁷⁸, são resistentes à reavaliação e querem minimizar ao máximo a autonomia dos órgãos ligados

Mas vejamos a materialização deste argumento nas palavras da própria Senadora Katia (PSD-TO), após a edição do decreto 5.981/2006: “*Quero aqui também fazer justiça porque tudo isso é regulamentado por um decreto [4.074/02], um decreto absurdo que nós conseguimos, em outubro ou novembro, depois do segundo turno do ano passado, nós conseguimos negociar na Casa Civil e eu quero fazer justiça e louvar a Ministra Dilma Rousseff que foi de muita coragem [...] que coordenou esse trabalho junto com a CNA, da qual faço parte, e conseguimos mudar este decreto.*” (apud PELAEZ; TERRA; SILVA, 2010, p. 13).

⁷⁷ “Reunião do MAPA para discutir o procedimento de reavaliação toxicológica de agrotóxicos: O coordenador do CTA iniciou o informe sobre a reunião que foi convocada pelo Ministro da Agricultura para tratar da reavaliação toxicológica da ANVISA, a qual teve a participação da OCB, CNA, ANDEF, SINDAG, AENDA, Comissão de Agricultura do Senado e da Câmara. Ressaltou que a ANVISA sofreu sérias críticas na reunião, como por exemplo, a de desqualificação técnica ao trabalho realizado nas reavaliações e a de que decisões tem sido tomadas em desrespeito às normas existentes. (...) O MAPA informa que a reunião foi solicitada pelo Deputado Luiz Carlos Heinze e que o Ministro da Agricultura apenas cedeu a sala para a reunião e concordou com os demais, que não se tratou de uma reunião técnica, mas sim política. (1ª ata CTA de 12/09).”

⁷⁸ A luta da AENDA contra a burocracia para obter registros de comercialização dos defensivos agrícolas genéricos [equivalentes], e conseqüentemente, aumentar a sua oferta e diminuir o preço ao produtor rural, é apoiada por deputados federais e senadores de vários partidos, conscientes da importância econômica e social da questão. (AENDA, 1998a, p.1 apud TERRA; PELAEZ, 2009, p. 9).

à área de saúde e meio ambiente. Outros deputados não ligados ao agronegócio começam a propor o fortalecimento da regulação e da fiscalização para melhor garantia destas mesmas áreas. Independente da avaliação negativa dos órgãos, há de fato propostas de alteração da legislação.

Se por um lado há de fato um debate no Congresso, a trazer a tona os dilemas regulatórios dos agrotóxicos, as recomendações e pressões feitas nas audiências públicas não parecem ter maior efetividade, dados os próprios mecanismos de trâmite no Poder Legislativo (como já ressaltado por Ricci e Lemos, 2004) e as prerrogativas dadas por lei ao Executivo na regulação do tema. Os mecanismos do processo legislativo também parecem explicar a dificuldade na efetivação das várias propostas de alteração de legislação existentes, ou seja, trata-se mais de um problema do próprio Congresso do que de uma suposta resistência da burocracia à legislação aprovada. A inserção do Congresso, bem como as propostas de contribuição programática são avaliadas negativamente pelos órgãos envolvidos na regulação.

Em relação aos demais mecanismos de influência e controle, para além do episódio onde a Senadora Katia Abreu se valeu de suas prerrogativas para influenciar a aprovação do diretor da ANVISA, não foram encontradas evidências de que o Congresso utilize o orçamento como forma de controlar ou impor preferências às burocracias que trabalham neste tema.

Dado o caráter dinâmico e bidirecional da relação entre agentes e *principals*, a ação parece partir muito mais do Congresso em direção aos órgãos, realizando monitoramento e buscando impor preferências, do que dos órgãos para o Congresso, buscando apoio, recursos ou legislação mais favorável.

5.4 O Poder Judiciário

Perguntados sobre a inserção do Poder Judiciário na regulação de agrotóxicos, os entrevistados mencionaram duas áreas ⁷⁹.

O MAPA menciona que o Judiciário teve influência na posição do órgão sobre entendimentos

⁷⁹ Foram encontradas diversas decisões judiciais que envolvem a temática de agrotóxicos, mas voltadas às relações comerciais entre as empresas do setor e não propriamente aos órgãos governamentais e que por isso, não serão abordadas aqui.

na área de propriedade intelectual, em especial na parte de patentes expiradas, após o questionamento de empresas e ingresso com ações na Justiça. Ainda assim, os entrevistados relatam um processo de tentativa de composição entre a CONJUR do MAPA e a área jurídica das empresas, na construção de uma posição definitiva do MAPA (até haver essa posição, as empresas foram à justiça, o que levou o MAPA a se posicionar por meio de notas técnicas).

Da leitura das exposições de motivos dos decretos regulamentadores das duas leis que tratam do tema ‘agrotóxicos’ (7.892/89 e 9.974/00) também se percebe ao menos duas ocasiões onde os decretos precisaram ser “ajustados” face a decisões do Poder Judiciário (a partir do ingresso de ações do setor regulado). O exemplo mais contundente se refere ao já revogado decreto 98816/90, que estabeleceu a figura de “renovação de registro e extensão de uso”, a qual não possuía, entretanto, previsão na lei 7.892/89. Quase três anos após, com inúmeros mandados de segurança e decisões liminares favoráveis, o Executivo readequou o decreto e retirou tais exigências ⁸⁰.

A outra área citada pelos entrevistados, até por ser mais recente, é a reavaliação, evidenciada a partir da decisão da ANVISA em 2008 de reavaliar 14 componentes usados na fabricação de agrotóxicos.

Nesse ponto, o que se observa é a entrada do Judiciário na análise dos ritos procedimentais estabelecidos não só pela legislação de agrotóxicos mas por leis mais gerais sobre o devido processo legal e processo administrativo.

O processo de reavaliação da ANVISA foi até agora a questão que mais sofreu judicialização, em virtude da amplitude da decisão (14 produtos reavaliados) e seus potenciais impactos.

O Judiciário pode interferir e obrigar os órgãos a observar ritos processuais, mas não tem entrado no eventual mérito a respeito da concessão ou não de registros ou da decisão de um dos órgãos reguladores de proibir ou não um produto como resultado da reavaliação.

⁸⁰ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. LEI Nº 7.802/89. DECRETO Nº 98.816/90. PODER REGULAMENTAR. LEGALIDADE. OFENSA. ART. 5º, II, DA CF/88. 1. Ao estabelecer o Decreto nº 98.816/90, em seu art. 9º, caput e parágrafos, prazo de validade de registro de produtos agrotóxicos, bem como a necessidade de sua renovação, à míngua de previsão legal, **extrapolou o poder regulamentar, com ofensa ao princípio da legalidade**, insculpido no art. 5º, II, da Constituição Federal de 1988. 2. Segurança concedida. AMS 94.01.16786-9/DF; APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA (grifo nosso).

Em geral as empresas não conseguem uma resposta positiva. Porque se é para pleito de registro a autoridade no Brasil para falar se é ou não mutagênico é a ANVISA. Apesar de eles trazerem outro perito, alguém de fora, alguém que realmente conheça muito sobre isso, é muito complicado para o juiz aceitar uma posição de alguém que de fato não é reconhecido pelo governo como o responsável por aquele tipo de análise. Então em geral o ganho de causa vai para a ANVISA. Entrevistado/a MAPA.

Foi possível identificar uma preocupação por parte da ANVISA com a observância de ritos procedimentais ⁸¹ e um processo de aproximação com o Poder Judiciário. Se em um primeiro momento da reavaliação, os juízes estavam concedendo liminares sem ouvir o órgão (suspendendo com isso o processo de reavaliação), a apresentação de explicações e documentação fez com que ao longo do tempo eles ficassem mais cautelosos e preferissem ouvir a agência antes de decidir.

A pesquisa documental e das atas do CTA revelam que as empresas do setor não hesitam em contestar determinadas decisões dos órgãos reguladores na Justiça, não apenas no que se refere à parte procedimental. Alguns exemplos de questões levadas ao Judiciário são a fixação de valores de taxa pelo IBAMA, pedidos de proibição de divulgação de estudos ou início de reavaliação (para mais detalhes dos exemplos ver SILVA, s.d.) e uma ação recente da AENDA questionando as novas regras estabelecidas pelo CTA sobre o laudo de análise química para o registro por equivalência.

Apesar do Judiciário tender a não se manifestar sobre o mérito da reavaliação, o efeito mais visível deste processo foi a paralisação, ainda que momentânea (mediante a concessão de liminares pedidas pelas empresas), do processo de reavaliação iniciado em 2008. Houve uma ação por parte do SINDAG que suspendeu todas as reavaliações por quase um ano, além de ações específicas para 4 dos 14 ingredientes avaliados. Ainda assim, 5 reavaliações já foram concluídas até o momento: nenhum ingrediente teve banimento imediato decretado, mas houve negociação para uma retirada gradual ou aumento das restrições, conforme quadro abaixo:

⁸¹ Em audiência pública de 2009, o então presidente da ANVISA relata: *O SINDAG nos encaminhou uma correspondência, solicitando que discutíssemos o novo procedimento para reavaliação. Já estávamos discutindo a questão internamente, mas aproveitamos a solicitação do SINDAG e fizemos uma modificação dos procedimentos para reavaliação.* (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009, p. 31).

Ingrediente ativo	Resultado
Cihexatina	Banimento faseado: mantido apenas em SP até 31/10/2011. Conclusão da reavaliação publicada via Resolução RDC ANVISA n. 34/2009.
Tricloform	Produto banido desde 08/2010. Conclusão da reavaliação publicada via Resolução RDC ANVISA n. 37/2010.
Metamidofós	Banimento faseado: comercialização mantida até 30/12/2011 e utilização até 29/06/2012. Conclusão da reavaliação publicada via Resolução RDC ANVISA n. 01/2011.
Endosulfam	Banimento faseado: importação até 2010, fabricação até 30/06/2012 e comercialização e uso até 30/07/2013. Conclusão da reavaliação publicada via Resolução RDC ANVISA n. 28/2010.
Fosmete	Inseridas diversas restrições quanto a culturas e forma de uso. Conclusão da reavaliação publicada via Resolução RDC ANVISA n. 36/2010.

Quadro 10 – Resultados da reavaliação. Adaptado de Londres (2011, p. 151-152).

A jurisprudência pesquisada confirma a inserção do Judiciário para obrigar os órgãos a respeitar o devido processo legal. O Judiciário não avoca para as atribuições dos órgãos (por exemplo, em caso de inércia ou mesmo de discordância do regulado), mas determina que estes as cumpram ou se abstenham de exigências sem previsão legal.

ADMINISTRATIVO. AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. PROCEDIMENTO UNILATERAL DE REAVALIAÇÃO DE REGISTRO DE AGROTOXICO. IMPOSSIBILIDADE. ATENDIMENTO DA PRETENSÃO NO CURSO DA LIDE. AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR SUPERVENIENTE. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO.

1. O art. 2º, § 2º, da IN nº2/2006 da ANVISA, IBAMA e MAPA estabelece que para a reavaliação de agrotóxico deverá ser criada uma comissão posta por membros dos referidos órgãos, com antecedente publicação de um resumo no Diário Oficial da União.

2. A instauração unilateral de procedimento para reavaliar a composição do agrotóxico "acefato", pela ANVISA, **é nula por não observar o procedimento legal previsto**.

3. **Tendo a Agência, no curso do processo, atendido a pretensão autoral com a instauração de novo procedimento** seguindo os ditames legais para apreciação conjunta do registro do acefato, falece à impetrante interesse de agir, devendo o processo ser extinto sem julgamento de mérito. Liminar cassada.

4. Remessa provida.

(REOMS 2007.34.00.042525-4/DF, Rel. Desembargadora Federal Selene Maria De Almeida, Quinta Turma, e-DJF1 p.136 de 17/07/2009) (grifo nosso)

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGROTÓXICOS PRODUZIDOS NO EXTERIOR E IMPORTADOS PARA COMERCIALIZAÇÃO NO BRASIL. APOSTILAMENTO. REGISTRO. LEI 7.802, DE 11.07.1989, ART. 3º. DECRETO 98.816, DE 1990, ART. 29, § 6º. TRANSFERÊNCIA DE TITULARIDADE. ATO ADMINISTRATIVO. EXAME PELO PODER JUDICIÁRIO.

1. Os agrotóxicos só podem ser produzidos, exportados, importados, comercializados e utilizados depois de previamente registrados no órgão federal competente - a Coordenação de Fiscalização de Agrotóxicos de Defesa Agropecuária do Ministério de Agricultura.

2. O apostilamento é utilizado tão só para as alterações estatutárias ou contratuais. A transferência de titularidade de registro depende de prévio registro e não de mero apostilamento.

3. **Não pode o Poder Judiciário determinar à Administração que defira ou indefira pedido de**

registro para a utilização do agrotóxico, pois, assim, a estaria substituindo, mas pode determinar-lhe que exija o pedido de registro por parte das empresas e que submeta o pedido ao devido exame.

(AC 1999.01.00.017501-9/DF, Rel. Desembargador Federal Tourinho Neto, Segunda Turma, e-DJF1 p.116 de 26/01/2009) (grifo nosso).

ADMINISTRATIVO. DIREITO AMBIENTAL. PROCESSUAL CIVIL. CONTROLE DE AGROTÓXICO. RENOVAÇÃO DE REGISTRO DE PRODUTO. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. PRAZO DE CONCLUSÃO. PREVISÃO NORMATIVA. AUSÊNCIA DE PARECER NO PRAZO INDICADO. PENDÊNCIAS E EXIGÊNCIAS NÃO ATENDIDAS PELA IMPETRANTE. IMPOSSIBILIDADE DE OUTORGA DE REGISTRO POR DECURSO DO PRAZO. MANDADO DE SEGURANÇA DENEGADO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS INCABÍVEIS.

I - Atraso no encaminhamento de procedimento entre diversos órgãos da Administração, ainda que previstos os respectivos prazos máximos de tramitação, em atos normativos pertinentes, **não pode induzir em outorga judicial de registro, licença ou sua renovação**, desde que comprovado que a empresa interessada não atendeu, ainda, ou tempestivamente, a pedido de diligência para complementação da instrução dos autos de renovação do registro do produto.

(AMS 93.01.31141-0/DF; APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA. Relator: Juíza Assusete Magalhães. DJ p.06 de 17/08/2000) (grifo nosso).

ADMINISTRATIVO. PORTARIA IBAMA Nº 349/90. AGROTÓXICO. PROIBIÇÃO DE EXAMES LABORATORIAIS REALIZADOS FORA DO PAÍS. FIXAÇÃO DE PRAZOS. ILEGALIDADE. LEI Nº 7.802/89.

1. A Lei nº 7.802/89 não faz distinção entre exames de laboratórios nacionais e estrangeiros para o fim de instruírem pedidos de registro de produtos agrotóxicos, razão pela qual **a autoridade administrativa competente não pode impor, à margem da lei**, prazos de validade dos laudos estrangeiros.

2. Remessa oficial não provida.

(REO 94.01.10095-0/DF, Rel. Juiz Federal Vallisney De Souza Oliveira (conv.), Terceira Turma Suplementar (inativa), DJ p.36 de 03/03/2005)

CIVIL E ADMINISTRATIVO. (...) REGISTRO DE AGROTÓXICOS. INCLUSÃO DE NOVOS FORMULADORES POR APOSTILAMENTO PERANTE O MINISTÉRIO DA AGRICULTURA. NULIDADE DO ATO. LEI 7.802/89. FISCALIZAÇÃO PELOS ÓRGÃOS FEDERAIS RESPONSÁVEIS PELOS SETORES DA SAÚDE, DO MEIO AMBIENTE E DA AGRICULTURA.

(...)

3. Para que haja alteração do formulador constante no registro original do produto agrotóxico, seja nacional ou estrangeiro, a empresa está obrigada a requerer novo registro, cuja aprovação dependerá do resultado dos exames exigidos, sob a análise do Ministério da Agricultura, do Ministério da Saúde e do IBAMA

4. O apostilamento é utilizado apenas para as alterações estatutárias ou contratuais. A inclusão de novos formuladores não poderá ser feita por mero apostilamento.

5. Apelação a que se dá provimento para anular a sentença extintiva e, no mérito, julgar procedente o pedido para **anular o ato de apostilamento do Ministério da Agricultura que incluiu novos formuladores no registro do agrotóxico Controller 445 CE e proibir sua comercialização, enquanto não houver, à luz da norma vigente, nova apreciação do pedido pelos órgãos federais responsáveis pelos setores da saúde, do meio ambiente e da agricultura**. (AC 0025867-06.1995.4.01.0000/DF; APELAÇÃO CIVEL) (grifo nosso).

O acórdão abaixo também reconhece o direito do impetrante ao prazo estabelecido em lei, mas mesmo assim, não “fazendo as vezes” da Administração, apenas reconhecendo sua responsabilidade objetiva para eventual pedido de indenização, caso a inércia da Administração gere danos. Em números, há poucas decisões das empresas reguladas questionando a não observância de prazo e elas se referem ao decreto 98.816/90, já revogado. Um dos entrevistados do IBAMA ressaltou que, “curiosamente”, as empresas não vem

questionando judicialmente o cumprimento dos prazos previstos na legislação ⁸².

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PEDIDO DE RENOVAÇÃO DE REGISTRO DE PRODUTO AGROTÓXICO. PRAZO. DESOBEDIÊNCIA. DECRETO Nº 98.816/90.

1. O Decreto nº 98.816/90 fixou em cento e oitenta dias o prazo para o encerramento do processo administrativo de renovação de registro de agrotóxicos.
2. A extrapolação do prazo legal colocou em risco as atividades da impetrante, sujeitando-a à suspensão da produção e da comercialização do produto.
3. Não tendo a impetrante concorrido para o atraso, restou configurada a omissão administrativa, máxime se considerada a responsabilidade objetiva da Administração Pública, consagrada pelo Direito pátrio. REO 92.01.19514-1/DF; REMESSA EX OFFICIO (grifo nosso)

Um último e recente acórdão merece destaque, pois reforça o papel do Judiciário em obrigar o órgão governamental a dar cumprimento às atribuições que a lei prevê. No caso específico, o Judiciário determinou que a ANVISA fiscalizasse e reavaliasse determinado produto, deixando, entretanto, a decisão sobre o mérito (toxicidade aceitável ou não) à própria agência. Com a decisão atestando a necessidade de restrições ao produto, a decisão judicial também determina à agência que proceda aos atos subsequentes à sua decisão (como o cancelamento dos registros vigentes).

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSOS ESPECIAIS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROIBIÇÃO DO USO DE SUBSTÂNCIA EM FORMULAÇÕES DE DESINFETANTES DOMISSANITÁRIOS. (...) TOXIDADE EXCESSIVA DO PRODUTO, COM RISCOS À SAÚDE DA POPULAÇÃO, RECONHECIDA PELA PRÓPRIA ANVISA.

1. Ação julgada parcialmente procedente para determinar à ANVISA: (a) a manutenção da proibição do uso do organofosforado "clorpirifós" em formulações de desinfetantes domissanitários; b) o cancelamento dos registros vigentes, deixando de conceder novos registros para produtos saneantes formulados à base da referida substância ativa para utilização domissanitária, exceto para o uso em embalagens porta-iscas, que possuam dispositivo de segurança para proteção de crianças e animais da exposição ao produto.

(...) a formação do litisconsórcio não é exigida, no caso, uma vez que a ação civil pública visa a sanar a omissão da ANVISA na fiscalização adequada dos produtos à base de "clorpirifós", cuja manipulação se constatou ser nociva à saúde humana; (...) com a edição da Resolução RDC-ANVISA 226/2004, verificou-se a restrição da utilização domissanitária do produto "clorpirifós", sendo, pois, de rigor o cancelamento dos registros de produção e comercialização existentes, bem como a proibição de novos registros que não se amoldem aos requisitos previstos na Lei 6.360/76. (...) Nos termos do art. 6º da Lei 9.782/99, compete à ANVISA "promover a proteção da saúde da população, por intermédio do controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, inclusive dos ambientes, dos processos, dos insumos e das tecnologias a eles relacionados, bem como o controle de portos, aeroportos e de fronteiras". (...) No exercício dessa prerrogativa, cabe à ANVISA "promover a reavaliação de registro de agrotóxicos, seus componentes e afins quando surgirem indícios da ocorrência de riscos que desaconselhem o uso de produtos registrados ou quando o País for alertado nesse sentido, por organizações internacionais responsáveis pela saúde, alimentação ou meio ambiente, das quais o Brasil seja membro integrante ou signatário de acordos", nos termos do art. 2º, VI, do Decreto 4.074/2002, que regulamenta a Lei 7.802/89.

⁸² Como já relatado, a questão do não cumprimento dos prazos foi recentemente levada pelo setor regulado ao TCU.

(...) No caso, a questão foi decidida com fundamento em farta documentação apresentada pelo Ministério Público Federal e pela própria ANVISA, ré na presente ação civil pública, que reconheceu a toxicidade excessiva da substância denominada "clorpirifós", com riscos à saúde da população.

(...) Recursos especiais parcialmente conhecidos e, nessas partes, desprovidos. (REsp 975.397/RS, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 10/11/2009, DJe 01/12/2009) (grifo nosso).

Para alguns entrevistados, a judicialização é entendida como uma tentativa de retirar a discussão de uma esfera “técnica” e colocá-la num ambiente “leigo”, dado não ser uma área de domínio e conhecimento dos magistrados. Outro entrevistado entende que a ida ao Judiciário se revelaria uma alternativa “não estratégica” por parte do setor regulado, dado que a relação com o Estado é contínua e haverá outros momentos de relação com os órgãos, sendo que esse cálculo precisa ser feito.

As empresas têm medo de entrar porque sabem que a retaliação é forte. E dentro do Ministério também aconteceu isso, aconteceu um caso. A empresa entrou contra o coordenador, isso criou um “ranço” tão violento aqui dentro do Ministério, que os técnicos pediam para não avaliar os produtos dessa empresa, por causa dessa mágoa que ficou contra... Nada técnico. Tecnicamente a empresa é ótima, eu sempre avaliei produto e nunca tive problema, mas como houve esse problema judicial contra o coordenador, a equipe falou, “Essa empresa eu não avalio mais, eles são muito anti-éticos”, e começaram a criar essa imagem. E aí, uma das coisas que eu percebo: como é que são essas formas de poder? Eu acho que existe um poder velado dentro do governo, muito mais forte do que o poder explícito. Então como eu tenho um poder de não avaliar, botar o seu processo embaixo da pilha, esse medo as empresas não querem correr de jeito nenhum. Porque um concorrente dele pode estar *low profile* e o negócio dele estar andando... É bem complicado. Entrevistado/a MAPA.

Mas a ida ao Judiciário não traz ônus apenas às empresas. Há um desgaste grande para o órgão não apenas por ter de entrar e participar no processo judicial (geralmente demorados), mas também pela adição de mais uma atividade às equipes técnicas, além das repercussões políticas e midiáticas que isto pode causar.

(...) a reavaliação é uma salvaguarda. Por outro lado, ela também joga para o órgão público a responsabilidade de juntar os dados dos danos que esses produtos estão causando. Esse processo inverte o princípio da precaução, já que as empresas deveriam assegurar que seu produto apresenta todas as condições de segurança e não o órgão regulador ter que comprovar que o produto causa danos. Esta é uma limitação da lei. Entretanto, a grande maioria de projetos de lei existentes desde 1989 até hoje foram para afrouxar a legislação de agrotóxicos e não para torná-la mais rígida ou restritiva.

(...)

A reavaliação tem se demonstrado um processo lento e demorado porque o órgão governamental é único responsável pela reavaliação. Cabe a ele juntar todas as informações para fazer a reavaliação, publicar uma nota técnica, onde são elencados os estudos que demonstram as inseguranças associadas ao produto, observar o devido processo legal, deixar as notas em consulta pública e, depois, ficar suscetível a pressões políticas e à judicialização do processo. A Anvisa colocou 14 ingredientes ativos em reavaliação no ano de 2008 e até agora conseguimos concluir seis dessas reavaliações, com cinco ações judiciais. Embora o processo já tenha sido concluído do ponto de vista administrativo, ele continua sendo discutido do ponto de vista judicial. Então, os técnicos da Anvisa têm de ficar fazendo

notas técnicas, dar suporte técnico para a defesa e a contestação. É um processo muito desgastante. Por isso é importante que haja o controle social dos agrotóxicos. (Representante ANVISA ⁸³).

Por fim, a discussão sobre os episódios de reavaliação pelos entrevistados da ANVISA revela outra dimensão sobre a atuação do Poder Judiciário que não a do controle: em determinados casos em que fatores internos (como discordâncias entre técnicos da área) e externos estejam dificultando uma decisão mais célere, a atuação da Justiça pode reforçar e acelerar a decisão da agência.

O Poder Judiciário tem, portanto, um importante papel no sentido de determinar aos órgãos que cumpram a legislação vigente, como no caso do respeito às leis de propriedade industrial, a observância de ritos procedimentais, o cumprimento de suas atribuições ou a proibição de exigências sem previsão legal. O caso recente das reavaliações mostra que o Poder Judiciário tem a prerrogativa de suspender ações basilares do sistema regulatório de agrotóxicos e exige grande mobilização por parte do órgão envolvido, como reação a tal suspensão, dados os problemas de lentidão e excesso de instâncias recursais, próprios do Poder Judiciário.

Por fim, a reação dos órgãos à ida do setor regulado ao Judiciário, conforme exposto por um entrevistado do MAPA, revela uma faceta autoritária e não republicana da burocracia para a qual parece não haver controle ainda.

5.5 O Ministério Público

O Ministério Público parece ser o grande ator ausente da literatura americana. Em toda a revisão feita, encontramos apenas uma breve referência em Meier e Bohte (2007), ainda assim, referente à atuação de promotores junto a burocracias em nível estadual.

O Ministério Público, a partir de suas atribuições constitucionais e legais, com frequência solicita informações aos órgãos, pode instaurar investigações, ingressar com ações civis públicas, fazer recomendações aos órgãos governamentais e negociar a assinatura dos

⁸³ FACHIN, P. A luta pela reavaliação de agrotóxicos no Brasil. Revista do Instituto Humanitas Unisinos, n. 638, ano 11, 04.07.2011. Disponível em
<http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3978&secao=368>
> Acesso em 02 fev 2012.

chamados T.A.C.s – Termos de Ajustamento de Conduta ⁸⁴.

A ata da audiência pública no Congresso de 2003 menciona recomendação feita pelo Ministério Público Federal - MPF à ANVISA sobre limites à quantidade de uso no processo de registro de um importante herbicida para uso em soja transgênica.

A ata de reunião do CTA 02/2006 menciona a assinatura de um TAC relativo à utilização de um produto – brometo de metila e a necessidade de que eventuais deliberações do CTA só fossem tomadas após ouvido o MP. Segundo um entrevistado do MAPA, o MP teria feito os três órgãos assinarem um TAC para tratamento conjunto do tema. A posição do MAPA era tratar o tema de forma isolada, mas a ANVISA não concordara e acionou o MP.

Suas várias instâncias tem se inserido cada vez mais nesta temática. A ata de do CTA de novembro de 2009, relata a criação do Fórum Nacional de Combate aos Impactos dos Agrotóxicos pelo Ministério Público do Trabalho e Ministério Público Federal. Também há registros da participação de promotores em diversos eventos que discutem o tema, sejam os organizados por órgãos governamentais ou os organizados pela sociedade civil.

Ao se analisar a atuação do MP, é possível afirmar que esta tem sido ponto adicional de força nas atividades de controle dos agrotóxicos, em especial as desempenhadas pela ANVISA, inclusive em relação a outros atores para os quais a agência eventualmente não tenha mecanismos de *enforcement*.

Mas há outro aspecto evidenciado das entrevistas, que contrapõe a preocupação dos órgãos em receber demandas do MP que não são de sua atribuição (por exemplo, demandas cuja lei direciona aos Estados e não à área federal) ou que pedem um encaminhamento rápido do tema que não é possível de ser feito ou que demandaria maior cautela e/ou tempo (situação semelhante já ressaltada em relação a outros *principals*).

⁸⁴ Em uma das audiências em 2003 sobre agrotóxicos realizada no Congresso, o representante do Ministério Público Federal assim se posiciona: “o Ministério Público muitas vezes é visto como um órgão que atrapalha o desenvolvimento econômico ou atrapalha os órgãos públicos. Acho que essa visão é equivocada. Na verdade, o Ministério Público, como defensor, como advogado da sociedade, tem também o importante papel de interlocução de todos os órgãos públicos e entidades que estão envolvidas dentro desse processo a fim de que se busque uma solução para aqueles problemas que se fazem presentes.” (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003, p. 34).

(...) a lei prevê que aquele que pleiteia, que vem requerer isso, ele fundamenta. Então o que a gente muito vê, seja em relação a Ministério Público, como em relação a iniciativas de parlamentares, são coisa assim, “saiu uma notícia no jornal que está ocorrendo, matou peixe ali no rio por causa do uso do produto X”... Para eles isso é uma motivação para proibir, mas você tem todo um rito e você tem que ter uma fundamentação, não é um evento que tem a ver com uso inadequado ou derramamento que vai te levar a isso, e às vezes esse ímpeto, essa iniciativa meio atabalhoada de querer que seja... A gente tenta apresentar para quem tem nos apresentado o pleito, seja Ministério Público, ou seja um parlamentar, de que você tem que ter uma base técnica, uma base científica para isso, eu não posso ter como fundamento para proibir um produto porque alguém disse ou porque houve um evento ali no rio, eu tenho que saber, isso é recorrente? Isso é devido a que? Então, da mesma forma que para conceber um registro a gente busca uma fundamentação, para eu cancelar eu também tenho que ter isso. Isso acontece muito. Mas no fim a gente acaba se entendendo, demonstrar o que é que dispomos de conhecimento, o que de fato está confirmado em relação àquilo, a gente sempre aguarda, espera que quem quer que seja que disponha de uma informação útil, consistente, confiável, que revele o que quer que seja para nós sempre é muito bem vindo. Mas essas coisas assim meio impetuosas infelizmente a gente vê inclusive no âmbito do Ministério Público. Entrevistado/a IBAMA.

Um caso relatado por um entrevistado do MAPA mostra também como os atores podem se articular e desenvolver estratégias conjuntas para fazer valer suas preferências. Segundo o entrevistado, a ANVISA teria acordado com o Ministério Público que este ingressasse com uma ação judicial solicitando ao juiz que a obrigasse a proibir o uso de determinado produto, cuja avaliação já havia sido iniciada e ainda não estava concluída.

O entrevistado critica um suposto “uso político” da ação judicial ⁸⁵, como também o próprio fato do tema ser levado para discussão pelo MP ao Judiciário, os quais não teriam conhecimento “técnico” para analisar e decidir a respeito (argumento semelhante ao já discutido no tópico anterior).

A ANVISA foi até o Ministério Público e fez o Ministério Público processar a ANVISA, para que agilizasse a proibição do Endosulfam, através de um TAC ou alguma coisa assim. E o Ministério Público entrou com um mandato de segurança na vara federal contra a ANVISA. O juiz chamou, já que estavam todos envolvidos, chamou a ANVISA que era a ré, o Ministério Público que estava promovendo a ação, um terceiro interessado [indústria], e o Ministério da Agricultura e do Meio Ambiente para serem ouvidos. O juiz ouviu todo mundo e falou o seguinte, “Olha, eu não vou garantir segurança de nada enquanto vocês não resolverem. Eu não vou dar o caso por encerrado porque o motivo da pressão do mandato de segurança é que esse assunto de fato se resolva. Então qual é a solução que vocês vão me dar? Aí a ANVISA fez um acordo com as empresas, as empresas já estavam achando que iam perder esse assunto, falou, “então vamos dar três anos de descontinuidade do produto. Você topa?”. “Topo, eu topo”. A indústria saiu satisfeita, a ANVISA saiu satisfeita, a gente fez um relatório, e eles arquivaram o processo. Então essas artimanhas políticas que a ANVISA usa para poder defender seus interesses, são artimanhas que são usadas do ponto de vista puramente político. Porque, no meu entendimento particular, como é um assunto puramente técnico, não devia ter intervenção nem do judiciário e nem do legislativo. Tinha que ser uma pressão puramente técnica. O que o judiciário e o

⁸⁵ “A ANVISA informou que o MPF entrou com uma Ação Civil Pública, para suspensão dos informes de avaliação toxicológica de todos os produtos à base de Endosulfam, que as empresas registrantes estão propondo um Termo de Ajuste de Conduta na qual sugerem um período de retirada gradativa daqueles produtos, e que a Agência está aguardando um comunicado da justiça para uma reunião sobre o assunto.” (Trecho da Ata CTA 06/10).

legislativo deveriam pressionar, e eu acho que não só esses dois órgãos, mas o TCU, a CGU, é a boa prática do registro, que não está sendo feita. Quer dizer, a estrutura e a velocidade, a eficácia do processo, elas estão tão comprometidas que aí você dá margem a ações políticas e judiciais, até artimanhas nesse sentido, para poder favorecer interesses ou do governo, ou da indústria. Ela usou o Ministério Público, que é um setor extremamente panfletário também do ponto de vista do meio ambiente e saúde, que é paladino da saúde, meio ambiente, não entende do tema agrotóxico, não tem nenhum interesse em entender, não quer nem ouvir sobre esse assunto, e fez com que eles processassem uma coisa que... Então a conveniência é mútua nesse processo. Entrevistado/a MAPA.

As prerrogativas [constitucionais] do Ministério Público lhe dão, portanto, grande possibilidade de inserção junto à temática e aos órgãos reguladores. Além de um amplo poder para solicitar informações, ainda pode se valer das ações judiciais e dos TACs para obrigar os órgãos a cumprir suas atribuições legais. Os próprios órgãos podem ir ao MP quando necessitarem de força adicional para fazer valer suas preferências. Assim como em relação ao Poder Judiciário, não foram narrados episódios em que supostamente o MP teria “avocado” para si as atribuições dos órgãos.

5.6 Estratégias de atuação

A partir da análise do ambiente interno e externo aos órgãos, bem como das entrevistas e documentos pesquisados, algumas estratégias adicionais de atuação foram percebidas e serão discutidas aqui.

Uma primeira estratégia observada se refere ao ambiente interno, ou seja, a busca pela melhoria da própria estrutura como forma de melhorar as condições de trabalho. Este problema obriga os órgãos a agir e buscar possíveis soluções.

Nós não temos estrutura, ponto, a estrutura é ridícula. E a questão da estrutura ridícula é uma questão de percepção política. (...) se eu não espernear, parar o registro aqui durante um ano e as empresas começarem a se desesperar na frente do ministro, o ministro não me manda mais fiscal aqui. Aí eu consegui fiscal, foi uma cruzada. (...) Entrevistado/a MAPA.

A outra estratégia percebida principalmente em relação à ANVISA diz respeito à busca de alianças com *principals* e *stakeholders* que possuam visões semelhantes ou que possam ser sensibilizados para a atuação do órgão. Através de uma gestão junto ao Judiciário, Ministério Público, Advocacia Geral da União, imprensa, ONGs, o órgão consegue dar maior visibilidade ao tema e conquistar parceiros com visão semelhante.

A ANVISA promove ampla articulação e mobilização social, o que é diferente de simplesmente ter uma ‘relação’ com o “setor regulado”. A articulação é vista a partir da necessidade de fortalecer setores da sociedade e, conseqüentemente, a própria agência, face a um setor regulado visto como tendo forte poder econômico e que exerce grande influência sobre outros atores governamentais.

O articulação/interface e fortalecimento de parceiros se dão não apenas pela divulgação de informações técnicas de forma mais inteligível, como também passa por uma estratégia de ampliar o acesso de organizações da sociedade civil a espaços governamentais, já efetivamente acessados pelo setor regulado e fazer com que participem de processo regulatório.

Nós quase não recebemos pedidos por parte da sociedade ou de organizações e movimentos para que os órgãos do governo controlem de forma mais rigorosa essas substâncias. Recebemos frequentemente pedidos para liberação do produto X, Y, Z, de diferentes atores como, por exemplo, cooperativas, sindicatos, prefeituras, parlamentares, empresas. Costumamos dizer que é preciso que a sociedade se aproprie deste tema e diga que risco ela está disposta a correr em face da produtividade, que haja controle social. (Representante ANVISA ⁸⁶).

São nossos parceiros, porque tanto eles quanto nós temos o interesse de que a população seja preservada dos efeitos nocivos dos agrotóxicos. Nós temos contribuído fornecendo subsídios e informações, que são o nosso papel. Fornecemos toda informação em toxicologia que é solicitada. Sempre participamos de palestras sobre agrotóxicos quando nos pedem. (Representante ANVISA ⁸⁷, a respeito dos entidades responsáveis pela Campanha Permanente contra os agrotóxicos e a favor da vida).

Precisamos de controle social, a população deve dizer que não quer o leite materno, os alimentos e a água contaminados. (...) É direito de vocês produzir e consumir sem agrotóxicos, para garantir uma qualidade de vida. (Representante ANVISA ⁸⁸).

Em dois momentos distintos, fica clara a estratégia de aliar colaboradores. Em um primeiro episódio, a tentativa de flexibilização das normas para entrada de produtos do MERCOSUL levou a agência a redigir uma nota ao Conselho Nacional de Saúde ⁸⁹, na qual se posicionava

⁸⁶ FACHIN, P. A luta pela reavaliação de agrotóxicos no Brasil. Revista do Instituto Humanitas Unisinos, n. 638, ano 11, 04.07.2011. Disponível em http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3978&secao=368 Acesso em 02 fev 2012.

⁸⁷ Disponível em <http://www.mst.org.br/content/nao-temos-laboratorios-para-verificar-toxicidade-dos-agrotoxicos-diz-anvisa> e <http://desacato.info/2012/06/nao-temos-laboratorios-para-verificar-toxicidade-dos-agrotoxicos-diz-anvisa/> Acesso em 02 fev 2012.

⁸⁸ OLIVEIRA, F. C. Oligopolizado, mercado de agrotóxicos cresce no Brasil quatro vezes acima da média mundial. Terra de Direitos, 02 jun 2011. Disponível em <http://terradedireitos.org.br/biblioteca/oligopolizado-mercado-de-agrotoxicos-cresce-no-brasil-quatro-vezes-acima-da-media-mundial/> Acesso em 02 fev 2012.

⁸⁹ SANTANA, E. Anvisa adverte para perigo na livre comercialização de agrotóxicos pedida por produtores. *Ambiente Brasil*, 20 mai 2005. Disponível em <http://noticias.ambientebrasil.com.br/clipping/2005/07/20/20098-anvisa-adverte-para-perigo-na-livre->

contra tal flexibilização e elencava os possíveis riscos existentes. Esta nota gerou o apoio de diversas entidades da sociedade civil ligadas ao campo da segurança alimentar, que enviaram carta aberta ao Ministério da Agricultura ⁹⁰.

O segundo momento se refere à reavaliação, quando a ANVISA buscou uma inserção mais próxima junto à AGU para a defesa junto ao Judiciário das ações do setor regulado que buscavam impedir a reavaliação (ver, por exemplo, AGU, 2008, 2009 e JUSBRASIL, 2012):

Após moção de apoio do Conselho Nacional de Saúde, amplo apoio da sociedade civil organizada e recursos por parte da Advocacia Geral da União, a Anvisa conseguiu reverter as decisões judiciais para a reavaliação de 13 substâncias ativas (ANVISA, 2009).

A análise dos programas de resíduos também nos permite visualizar a articulação federativa dos órgãos como outra estratégia utilizada para garantir a regulação da política a partir de suas posições e missões. MAPA e ANVISA articulam redes estaduais para reforço de suas ações e reconhecem a importância disso.

O MAPA realiza, desde 2001, o ENFISA – Encontro de Fiscalização e Seminário sobre Agrotóxicos ⁹¹, momento em que trabalha prioridades com as secretarias de agricultura dos estados, discute dificuldades e oferece apoio técnico, buscando com isso exercer um papel de liderança e incentivar a colaboração dos entes estaduais.

A nossa relação é a melhor dos 3, apesar de não existir uma hierarquia formal entre nós. Porque a lei estabelece quem tem a sua competência, então eles [os estados] não devem subordinação a mim. Mas nós construímos, e aí é uma questão de estratégia política, construímos a liderança natural do processo. Então eles nos vêem como líderes. (...) Aí você começa a criar afinidades e respeito mútuo pela liderança que o Ministério constrói, você começa a permear um pouco mais... Tem mais capilaridade do poder do Ministério. Não foi fácil. Os gestores passados não tinham muito essa visão. Cada um no seu quadrado, isso aqui é competência minha. (...) Se o Ministério de Agricultura não criar uma postura de liderança, a gente nunca vai ser líder. Não adianta eu querer ser líder por decreto. Entrevistado/a MAPA.

No caso da ANVISA, a mobilização se dá junto às VISAs estaduais, com repasse de recursos para equipar laboratórios estaduais, treinamento e capacitação. A ANVISA também coordena a rede nacional de centros de informação e assistência toxicológica (que recebe denúncias e resultados associados a agrotóxicos, e é um espaço mais capacitado para informação de ordem médica para tratamento de intoxicações). Outra informações coletada na audiência pública de

comercializacao-de-agrotoxicos-pedida-por-produtores.html> Acesso em 02 fev 2012.

⁹⁰ Disponível em < <http://www4.planalto.gov.br/consea/documentos/saude-e-nutricao/uso-de-agrotoxicos-uma-ameaca-a-alimentacao-saudavel>> Acesso em 02 fev 2012.

⁹¹ <http://www.enfisa.com.br/>

2009 reforçam a estratégia de capacitação das VISAs estaduais ⁹².

Os programas de resíduos também colocam a questão da comunicação de resultados junto à imprensa e opinião pública enquanto outra estratégia utilizada. Como já dito, as atas do CTA mostram a discussão destes resultados em relação ao PARA, programa da ANVISA, e o próprio Congresso Nacional também analisou estas informações após sua divulgação. A cada nova divulgação, inúmeras reportagens nos meios de comunicação são divulgadas ⁹³ e gera-se novo debate sobre o uso de agrotóxicos no Brasil, com posições favoráveis e contrárias.

ANVISA e MAPA têm grandes divergências quanto ao monitoramento de resíduos de agrotóxicos nos alimentos e à forma como as informações são divulgadas à sociedade, e por isso, tem programas com metodologias distintas para este mesmo objetivo.

Um dos grandes dilemas que a gente vive hoje é a questão de comunicar... é muito complexo o nosso assunto e é um assunto que a opinião pública urbana tem medo. Não existe produção hoje para sustentar sete bilhões, nem tão pouco nove bilhões como se espera chegar em 2030, sem uso de tecnologia e defensivos (...) essa cruzada de defensivos acabou saindo nessa linha de que esses produtos são sempre maléficos. Quem está fazendo essa cruzada contra os defensivos, contra os agrotóxicos, são pessoas que têm uma bagagem de opinião pública urbana que olham os defensivos não como um produto a ser necessariamente utilizado como insumo agrícola, como ferramenta de produção, mas como um contaminante que você tem no seu alimento. Isso é um paradoxo. (...) Uma coisa que fica parecendo é que a gente quer minimizar o efeito negativo do agrotóxico. E isso não é verdade. Eu acho que um dos indicadores de efetividade no trabalho da fiscalização, e esse é o nosso foco, é tentar ver o que a nossa fiscalização está refletindo de fato para a sociedade. Entrevistado/a MAPA.

Audiência 2011 CFSS. Representante do MPF do Trabalho – Fórum: *O Fórum também entende que o PARA, programa da ANVISA, uma das Agências reguladoras, deve ser utilizado e visto como um instrumento democrático de controle e efetivador do direito à informação. A questão do agrotóxico passa pelo direito à informação. E as Agências devem informar cada vez mais os cidadãos sobre os riscos advindos do agrotóxico e os resultados do seu trabalho de fiscalização e de controle.* (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011, p. 05).

Outra faceta da estratégia comunicativa da ANVISA passa por parcerias com outros atores da cadeia de alimentos e agrônomos (GLOBO RURAL, 2010) que podem auxiliar a agência na

⁹² Primeiro, como o Ministério da Saúde e o Ministério da Educação não consideram toxicologia clínica como uma cadeira necessária para a formação dos profissionais de saúde, a ANVISA, em colaboração com a Rede de Centros de Informação Toxicológica, já criou 2 sistemas de formação nessa área para profissionais de saúde da rede pública, que abrange cursos presenciais e um curso à distância, que está sendo aprimorado agora, porque só tivemos um curso-piloto até o momento. Em torno de 1.800 profissionais de saúde já foram formados, principalmente médicos, enfermeiros e farmacêuticos. Essa é a primeira informação. Representante ANVISA. (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009b, p. 45)

⁹³ CORREA, V. Agrotóxico irregular aparece em 28% dos vegetais no Brasil. *Folha de São Paulo*, 06 dez 2011, Caderno Cotidiano. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1017638-agrotoxico-irregular-aparece-em-28-dos-vegetais-no-brasil.shtml>> Acesso em 02 fev 2012. ÉBOLI, E. Anvisa alerta: pimentão é o campeão de agrotóxicos. *O Globo*, 06 dez 2011. Disponível em <<http://oglobo.globo.com/pais/anvisa-alerta-pimentao-o-campeao-de-agrotoxicos-3395673>> Acesso em 02 fev 2012.

divulgação de informações que reforcem os cuidados à saúde:

A ANVISA, em conjunto com os parceiros, elaborou um grupo técnico para fazer a discussão de material educativo, que será distribuído nos supermercados para os agricultores e para a população em geral, sobre o real risco dos agrotóxicos como eles teriam de ser utilizados, como interferem na saúde da população e como buscar um alimento de qualidade com relação à presença dos produtos tóxicos. Esse grupo já está trabalhando, e vai sair uma publicação na revista da Associação Brasileira de Supermercados, que se não me engano se chama SuperHiper, para a população, divulgando os resultados do programa e dando informações com relação à proteção do consumidor. (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009b, p. 55)

O episódio da reavaliação também nos permite ver que os órgãos se aliam a parceiros com visões semelhantes e como o fazem. Da mesma forma que a ANVISA tem o MP e a AGU como seus parceiros, inclusive na concordância da propositura de ações judiciais, o MAPA busca alianças com as empresas do setor. Conforma constam das atas do CTA 07/08 e 08/08, o MAPA se manifestou favoravelmente em processos judiciais de reavaliação, o que teria sido fator decisivo para a concessão de uma liminar e paralisação da reavaliação. A conduta do MAPA causou manifestação de contrariedade por parte da ANVISA e IBAMA.

“A ANVISA apresentou o problema advindo da judicialização pela indústria de Agrotóxicos dos processos de reavaliação, fato este que está impedindo a continuidade dos trabalhos iniciados pela Agência. As primeiras ações foram iniciadas para o ingrediente ativo Acefato, cuja nota técnica elaborada pelo MAPA, como informação ao juiz e que compõe o processo judicial, teve forte efeito sobre a decisão de suspensão da reavaliação. A ANVISA lamentou a postura do MAPA, que não se manifestou durante a reunião de reavaliação, e, entretanto, com o procedimento ainda em andamento manifestou-se ao judiciário, alegando não ter sido ouvido durante a reavaliação, o que não condiz com a verdade. A ANVISA ressalta que o processo de reavaliação foi conduzido de acordo com a legislação vigente com amplo espaço para participação dos demais órgãos sobre o assunto. A ANVISA afirma que com este tipo de postura há uma quebra de confiança entre os órgãos, pois internamente frente à ANVISA, o MAPA se manifesta de uma forma e perante o judiciário se manifesta de outra forma.” (Ata CTA 07/08)

A ANVISA re-afirmou o posicionamento de desaprovação e desconforto sobre as notas técnicas do MAPA que subsidiaram decisões judiciais favoráveis às empresas durante o processo de reavaliação. A ANVISA afirma que foi concedido ao MAPA todo o espaço para se manifestar junto à ANVISA no processo de reavaliação dos agrotóxicos e que o MAPA não o fez ou quando se manifestou esta é diferente da manifestação judicial, demonstrando incoerência por parte do MAPA e dificultando uma relação de confiança entre os órgãos do governo. A ANVISA ressaltou ao MAPA que os órgãos de governo é que são os reais parceiros na reavaliação dos agrotóxicos, e que a competência de cada órgão deve ser respeitada, e que todos os órgãos (ANVISA, IBAMA e MAPA) fazem parte do mesmo governo e que visa resolver o mesmo problema. O MAPA declara que após a manifestação da ANVISA na reunião do dia 06 de agosto, a intenção das novas Notas Técnicas elaboradas é de acrescentar conteúdos estritamente técnicos e econômicos focados em sua área de competência e que não há intenção de interferir nas competências da ANVISA nem tampouco de prejudicar a ação desta agência na condução da Reavaliação de Agrotóxicos. A ANVISA enfatiza que a mesma postura do MAPA, criticada anteriormente, foi verificada na Nota encaminhada em 25 de agosto por ocasião da consulta pública da Cihexatina. E que sua manifestação mais uma vez foi construída de forma a possibilitar a obtenção de liminar por parte da empresa registrante do ingrediente ativo. (Ata CTA 08/08)

Além destas estratégias, também se verifica como a ação de um agente influencia o comportamento do outro. Isso se percebe na busca pelo IBAMA em realizar uma reavaliação após a da ANVISA e também nas fiscalizações iniciadas pela ANVISA, que influenciaram o modo como o MAPA executava as suas.

Quando a ANVISA começou a fiscalizar, ela começou a fiscalizar uma área que era negligenciada pela gente, a gente achava que não era tão importante, porque nunca foi discutido isso: a questão de componentes de fiscalização. (...) A gente nunca procurou risco porque a nossa importância é assim: o cara que está fazendo o controle de qualidade está dentro da faixa, a gente tinha uma visão menos profunda. Quando a ANVISA entrou ela falou assim, “Não, mas o cara está usando aqui um antibiótico, um antibacteriano, antimicrobiano para controlar fungos que dão nesse produto, que não estava registrado, não tinha botado no seu componente de registro. (...) Multa no cara. Então quando foi medir o índice de conformidade na ANVISA deu 40%, porque estava todo mundo usando produtos, estavam fazendo pequenas mudanças no processo de fabricação, que eles acreditavam que eram naturais, que acontece no mundo inteiro, eles estavam fazendo no Brasil. Mas no Brasil a legislação fala que qualquer alteração na composição tem que ser aprovada pelo governo. Não estava aprovado: não conformidade. Quando o Ministério concordou com isso, porque isso é verdade, isso é um fato, quando ele concordou com isso, passou a fiscalizar isso, nosso índice de conformidade baixou. Mas ele baixou num primeiro período. Isso começou em 2009. Então em 2009, 2010 o índice de conformidade foi a 92, 90%. Hoje ele voltou a 96, porque as empresas já entenderam que não podem fazer isso. Entrevistado/a MAPA.

Outro exemplo é percebido na discussão entre as metodologias de avaliação de risco e avaliação de perigo. Um agente provoca e os demais buscam responder, facilitados pelo espaço regular e institucionalizado de discussão que é o CTA, conforme descrito na Ata 09/08 do CTA, quando ANVISA e IBAMA se posicionam sobre a proposta de avaliação de risco feita pelo MAPA:

“Avaliação de Risco de Agrotóxicos: o MAPA apresentou aos demais órgãos o Memorando n. 577 da Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA/MAPA) que solicita atenção especial desse Comitê na harmonização dos procedimentos e atuação com base nos dispositivos legais de avaliação de risco (Decreto n. 4.074/2002). Nesse contexto o MMA/IBAMA ressaltou que qualquer iniciativa relativa à avaliação de riscos deve ser discutida estritamente no âmbito do CTA e que qualquer ação unilateral sobre o tema não se sustenta tecnicamente.

A ANVISA manifestou surpresa ao conteúdo do memorando, pois o documento remetia ao MAPA a avaliação da exposição dos agrotóxicos, quando essa competência é da ANVISA e do IBAMA. Informou ainda que não participou da reunião do MAPA sobre o assunto (...). Ratificou ainda que a proposta em discussão na União Européia sobre Avaliação de Risco com ênfase na avaliação do perigo dos agrotóxicos se aproxima da avaliação efetuada no Brasil de acordo com a previsão da Lei 7.802/89, e que qualquer iniciativa nesse sentido deve respeitar a competência dos órgãos bem como a reflexão internacional sobre o assunto.”

Vê-se, portanto, que MAPA e ANVISA buscam parceiros e desenvolvem inúmeras estratégias para fazer valer suas preferências na política de regulação de agrotóxicos. Há exemplos também de ações de um agente que acabam por influenciar as ações dos demais. Nas

entrevistas e documentos, não foram encontrados exemplos de parcerias e atuação estratégica por parte do IBAMA.

5.7 A visão de si e dos outros agentes

Os tópicos anteriores mostram claramente a existência de diversos conflitos envolvendo os três órgãos responsáveis pela regulação federal de agrotóxicos e entre estes e seus *principals e stakeholders*. Dada esta constatação, como eles refletem sobre esta interação, que ao final, decorre de determinação legal? Como percebem seus “parceiros” intragovernamentais? Se pudessem, alterariam a atual sistemática de regulação?

Um entrevistado do IBAMA, ao relatar um cenário “ideal” de atuação dos órgãos, também mostra como vê seus parceiros e a si próprio, ao ressaltar sua atuação “isenta”.

Eu costumo dizer aqui que o ideal seria que os três trabalhassem como um órgão só, tendo a posição estratégica do MAPA, o corpo técnico da ANVISA e a postura do IBAMA. Eu acho que seria o órgão ideal.(...) A posição do MAPA porque eu acho que a questão, a política de segurança química, no que diz respeito a agrotóxico especificamente, tem que estar vinculada com a política agrícola do país. A ANVISA é uma agência de regulação, tem um corpo técnico maior, melhor remunerado que o IBAMA. E do ponto de vista da isenção, sem nenhuma acusação aos nossos parceiros, na verdade o IBAMA, talvez por ter uma pressão distinta nessa questão, a gente tem conseguido agir com bastante bom senso ao longo da história. Entrevistado/a IBAMA.

Vários entrevistados relatam que os anos de trabalho conjunto proporcionaram uma melhoria na relação dos órgãos a partir da percepção das razões e das dificuldades que cada um enfrenta, proporcionando um maior grau de cooperação, a busca de agendas de consenso e o respeito às competências técnicas de cada setor (ainda que se coloquem as dificuldades do sistema de registro estruturado em três órgãos e de tempos em tempos surjam pequenos conflitos, como já ressaltado nos tópicos anteriores).

A gente soma para algumas coisas, para uma série delas. E aí você aprende muito com os outros órgãos, e hoje evita esse risco político maior. Depende muito do governante de plantão, que está no seu mandato. E hoje, queira ou não queira, hoje existe um reconhecimento mútuo do trabalho uns dos outros. Talvez a gente tenha tido, anos atrás, uma aversão total. Temos diferenças? Temos. Eu acho que o MAPA tem que estar existindo no papel dele. Talvez ele esteja exercendo de forma precária, mas tem que existir, na agricultura, uma discussão sobre isso. E nesse momento juntar em um órgão só, no MAPA, talvez não funcionasse tão bem como vem funcionando à luz das precariedades que nós temos. Porque também ainda tem outra coisa, talvez essa dificuldade na relação faça com que os três trabalhem muito acima da sua própria capacidade. Superar as suas limitações para não ficar para trás em relação ao outro. É uma competitividade sadia. Entrevistado/a MAPA.

A atuação conjunta também permite um equilíbrio das agendas, dado que o Estado deveria estar atento não só aos agrotóxicos em si, mas aos potenciais efeitos à saúde e ao meio ambiente:

Então eu acho bacana ter esse equilíbrio de forças aí, para poder diminuir esse ímpeto tão pragmático que o Ministério teria se estivesse sozinho no processo. Tanto é que eu sempre comento que eu acho que se houvesse uma agência única, a única que ia ser era o Ministério da Agricultura. Porque já está provado que os órgãos de agricultura eles estão muito mais flexíveis, favoráveis a esse tipo de insumo tecnológico, e que normalmente eles não olham tanto para os efeitos colaterais. Entrevistado/a MAPA.

Ainda assim, sobram críticas à atuação uns dos outros, como mostrado pelas atas do CTA e alguns dos relatos dos entrevistados.

A discussão sobre o atual modelo tripartite na regulação federal de agrotóxicos também permite captar as percepções dos agentes sobre seus parceiros intragovernamentais, *principals* e o contexto mais geral deste mercado. Os entrevistados refletem se seria melhor manter o atual modelo ou criar uma nova agência que centrasse todas as atribuições que hoje estão divididas. Apesar dos posicionamentos distintos sobre o modelo (manter atual formato ou criar uma nova agência concentrando as atribuições das três áreas), os entrevistados enfatizam que a existência de três “áreas” na regulação é um fator fundamental para diminuir o risco de “ingerências políticas” que pudessem fragilizar a regulação ou direcioná-la para um patamar “não técnico” de decisão. Se há críticas internas entre os órgãos, há também um sentimento de defesa do trabalho construído.

As percepções dos agentes, portanto, passam, ao mesmo tempo, por severas divergências e críticas internas, mas também por consensos e uma visão da necessidade de defesa do modelo perante atores “externos”, face à visão de que os *principals* tem capacidade para alterar a sistemática do modelo regulatório e que pode haver pressões consideradas indevidas por parte do setor regulado.

Capítulo 6 – Análises

Os capítulos anteriores descreveram os agrotóxicos enquanto *policy problem*, os contornos da legislação, as burocracias responsáveis por sua regulação em âmbito federal e sua atuação, dados os ambientes interno e externo. Ao descrever e analisar os ambientes, buscamos mostrar como os três órgãos federais se relacionam entre si e junto a seus *principals* e *stakeholders*.

A partir disso, o presente capítulo busca interpretar os resultados encontrados a partir da literatura escolhida e das categorias de análise por ela propostas, bem como responder a pergunta de pesquisa.

Nosso ponto de partida foi imaginar que as burocracias atuam como *policymakers*, buscando fazer valer suas preferências na implementação da política pública pela qual são responsáveis, se valendo de recursos institucionais e não institucionais de que dispõem e desenvolvendo ação estratégica por meio de alianças com outros atores que possuam posições semelhantes.

Ao construirmos este raciocínio, nos valem dos referenciais trazidos pelas teorias de agência e de dois conjuntos de categorias analíticas trazidos pela literatura: os mecanismos de controle sobre a burocracia e as fontes/limitações do poder burocrático.

Assim, começemos por analisar a existência de assimetria de informação e *goal conflict* na regulação federal de agrotóxicos.

Há claras evidências de que existe assimetria de informação “a favor” dos órgãos reguladores, e mais especificamente, “a favor” das unidades internas que trabalham com o tema, inicialmente explicada pela complexidade dos conhecimentos que envolvem o registro e fiscalização dos agrotóxicos, pelo fato de a legislação estabelecer atribuições exclusivas e pelo caráter sigiloso das informações trazidas pelas empresas (referentes aos estudos e composição dos produtos).

O fato dos *principals* diretos (Ministros e Dirigentes) pouco se interessarem pela temática, de terem pouco conhecimento específico e por concederem bastante autonomia de trabalho às

unidades também reforça esta percepção. De forma semelhante, os fatores acima apontados dificultam o acompanhamento por parte do Congresso, apesar de haver diversas propostas para alteração da Legislação, mostrando que o tema é trabalhado pelos parlamentares. Mas como visto, a principal inserção do Congresso nesta política se dá por contatos informais de parlamentares na busca da priorização de produtos de empresas do setor regulado.

Em relação ao Judiciário, o aumento da judicialização nos últimos anos devido aos processos de reavaliação de ingredientes mostra que ele tende a agir com cautela, aguardado as informações trazidas pelos órgãos reguladores antes de decidir os pleitos do setor regulado.

Entretanto, o fato de haver assimetria de informação não gera por si só um quadro de descontrole. A pesquisa mostrou haver diversos elementos de responsividade dos órgãos e que os *principals* podem efetivamente ter acesso aos “resultados” da regulação. Diversos normativos são colocados em consulta pública antes do início da vigência, os processos de reavaliação também passaram por consulta pública, os órgãos respondem aos pedidos de informação e comparecem a audiências públicas no Congresso, assim como tem acatado determinações do Judiciário e Ministério Público.

Percebemos também que, se a assimetria de informação por um lado joga “a favor” dos órgãos, por outro joga “contra” em relação ao setor regulado, que é quem desenvolve os produtos e pode contar com renomados especialistas. Dado que o setor regulado pode levar seus pleitos ao Poder Executivo (Presidência e o próprio MAPA), e principalmente, ao Legislativo, tal assimetria acaba, em parte, por ser minimizada, conforme se percebe nas articulações existentes (em especial entre o setor regulado e parlamentares do Congresso Nacional).

Podemos também perceber a existência de *goal conflict* entre agentes e *principals*? Em parte, sim. Existe uma clara oposição entre os parlamentares ligados ao agronegócio e a ANVISA e o IBAMA, conforme evidenciado pelas atas de audiência pública e demais manifestações (como no caso da definição da posição do governo brasileiro sobre a Sulfluramida, na discussão sobre as alterações nas fórmulas de agrotóxicos após o registro e na aplicação de penalidades e no próprio desejo destes parlamentares de reduzirem as atribuições e autonomia destes órgãos).

Ao mesmo tempo, vai se constituindo outro grupo de parlamentares, capitaneados atualmente pelo presidente da CFSS, que apóia as ações desenvolvidas por estes dois órgãos, propôs medidas que ampliam a regulação (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011) e que parece disposto a apoiar-los frente à bancada ruralista.

O MAPA, por sua vez, está numa posição dual, pois se de um lado “compõe” com a bancada ruralista e as Comissões de Agricultura na defesa do agronegócio, por outro se mostrou crítico quanto às contribuições programáticas do Congresso à regulação de agrotóxicos. Sua posição também é dual em relação ao setor regulado, a quem vê como parceiro estratégico no desenvolvimento do agronegócio, mas também como um conjunto de empresas que precisa ser fiscalizado, de forma a oferecer produtos com bom preço e boa qualidade.

Não encontramos relatos que evidenciassem um quadro de *goal conflict* entre os agentes e seus *principals* diretos (Dirigentes e Ministros). Neste caso, como já visto, parece haver grande autonomia e não se encontraram evidências de que algum dirigente dos órgãos tivesse implantado alguma determinação que fosse contra as missões dos órgãos ou tivesse tomado medidas para minimizar ou prejudicar a regulação aos agrotóxicos.

Este tema é mais sensível ao MAPA, dadas as características distintas de suas políticas (promoção do agronegócio e regulação), mas ainda assim, os relatos dos entrevistados não permitem concluir que já tenha havido um quadro de *goal conflict*, seja pelo fato da CGAA ter uma visão mais suavizada da regulação, seja pelo fato de que a regulação não é feita apenas pela CGAA, ou seja, até poderíamos pensar em *goal conflict* entre os dirigentes do MAPA e os agentes ANVISA e IBAMA, mas esta análise não faria sentido, dado que os dirigentes do MAPA não tem qualquer ação direta de *enforcement* sobre ANVISA e IBAMA.

Da mesma forma, a inserção [esporádica] da Presidência neste tema também dificulta a caracterização de um eventual quadro de *goal conflict*. A condução pela Casa Civil no episódio do decreto da equivalência parece ter conseguido agregar interesses diversos e ainda que tenha havido resistências quanto às prioridades por ela determinadas, ANVISA e IBAMA aparentemente concordaram com o resultado final do decreto, eis que foram preservadas suas atribuições no registro dos produtos equivalentes.

Também não foram encontradas evidências de que o apoio da Presidência à causa do agronegócio fosse um fator que a opusesse às áreas federais da saúde e meio ambiente. Da mesma forma, o fato da temática “agrotóxico” ser uma temática secundária nos três órgãos também faz com que não se encontrem evidências de que eventual nomeação de dirigentes estivesse levando em conta uma determinada diretriz em relação a este tema (por exemplo, para ampliar ou restringir a regulação).

O único episódio em que poderíamos analisar esta questão se deu na necessidade de composição do Governo com a Senadora Katia Abreu para a recondução do diretor da ANVISA, mas novamente, o acordo envolvia uma promessa de maior rapidez na análise dos pleitos de equivalência e não propriamente uma suavização da regulação.

Diferentemente dos outros estudos nacionais, os mecanismos de nomeação e orçamento não tem maior poder explicativo no entendimento do caso. O temática dos agrotóxicos, por ser secundária, não é relevante na nomeação de dirigentes e as sub-unidades são ocupadas por servidores de carreira. Como estão em um nível hierárquico mais baixo na estrutura dos ministérios, os cargos de coordenação não são nomeados pelo presidente. Não foram encontradas evidências da utilização do orçamento como mecanismo deliberado de controle. Neste caso, pudemos perceber o funcionamento de outros instrumentos, a saber, a utilização de equipes de controle ligadas diretamente ao presidente e uso de *oversight*/investigação por parte do Congresso.

A dinâmica de conflitos entre burocratas e Congresso no caso analisado parece mais próxima da dinâmica mostrada pela literatura americana (em que pese aqui o Congresso não ser o “senhor” das burocracias e ter bem menos ascendência sobre elas), do que a dinâmica entre burocratas e dirigentes/Presidência. Vimos que a literatura americana produziu muitos estudos que mostraram as dificuldades do Presidente (em especial os republicanos) e dos dirigentes por eles nomeados em impor suas preferências e planos às burocracias engajadas em algum tipo de política regulatória. Aqui no Brasil, o tema parece não suscitar posicionamentos radicalmente distintos e, novamente, o fato de ser um tema secundário também contribui para este cenário.

Outros pontos de diferença é que aqui também não observamos a existência de um processo de competição sistemática entre Congresso e Presidente pelo controle das burocracias e que o

típico conflito de agência é menos comum do que os conflitos interburocráticos, para os quais as teorias de agência não fornecem instrumentos de análise (daí porque a necessidade da combinação com outros referenciais teóricos, como a que buscamos fazer neste trabalho).

Assim, evidenciamos que os posicionamentos dos dirigentes estão alinhados com os de seus agentes e não há um único posicionamento da presidência que sugerisse *goal conflict* em relação a um ou mais órgãos. O Congresso, por sua vez, se posiciona de forma mais explícita, principalmente via bancada ruralista e gradualmente também por grupos com visões mais próximas às áreas de saúde e meio ambiente.

Os quadrantes propostos Waterman e Meier (2004) podem ser úteis nesta análise? Inicialmente, o caso fornece evidências robustas para o argumento dos autores de que *goal conflict* é, antes de pressuposto, variável, e que as preferências dos atores não só não estão previamente dadas, como podem ser reconfiguradas ao longo de suas trajetórias. Mas não fornece evidências tão robustas que confirmassem um quadro típico de assimetria de informação do Congresso em relação aos órgãos.

No primeiro conjunto de quadrantes, onde há conflito de interesses, percebemos relações que podem transitar entre os quadrantes 2 e 3, a depender do grau de informação do Congresso. Se a princípio as relações dos órgãos com o Congresso parecem se enquadrar no típico modelo agente-principal, elas também poderiam se enquadrar no modelo de coalizão, onde haveria, de um lado, as Comissões de Agricultura, MAPA e setor regulado e do outro, ANVISA, IBAMA, CFSS, Ministério Público e organizações da sociedade civil. Os membros da coalizão podem compartilhar informações com vistas a minimizar a assimetria perante a coalizão adversária.

De forma semelhante, o modelo de coalizão explicaria a situação entre setor regulado e os três órgãos federais (em especial no tocante à ANVISA, mas também ao CTA) e as guerras de *experts* dos dois lados, dado que o nível de informação é alto para ambos e cresce o nível de controvérsia da política pública (conforme categorias de Rilley e Brophy-Baermann, 2006).

Conflito de Interesses

		NÍVEL DE INFORMAÇÃO DO PRINCIPAL	
		Muito	
NÍVEL DE INFORMAÇÃO DO AGENTE	Pouco		3 – Advocacy Coalition: MAPA, Congresso/C.A. e setor regulado <i>versus</i> ANVISA, IBAMA, MP e sociedade civil. Setor regulado <i>versus</i> órgãos federais reguladores/CTA.
	Muito		2 – Principal-Agent Model: IBAMA e ANVISA em relação à Congresso/C.A. MAPA em relação ao Congresso/ CFSS.
		Pouco	

Quadro 11 – Conflito de interesses na regulação federal de agrotóxicos.

No segundo conjunto de quadrantes, onde há convergência de interesses, a situação parece estar bem mais localizada no quadrante 6. O caso mostra um alto grau de autonomia dados às sub-unidades dos órgãos reguladores, o que também é reforçado pelas atribuições previstas na legislação e inserções esporádicas dos *principals* diretos. A relação do MAPA com a bancada ruralista do Congresso e o setor regulado poderia ser inserida no quadrante 7 (apesar de que, pelas atribuições dadas à ANVISA e ao IBAMA, não se poderia propriamente falar em ‘*policy subsystem*’).

Convergência de Interesses

		NÍVEL DE INFORMAÇÃO DO PRINCIPAL	
		Muito	
NÍVEL DE INFORMAÇÃO DO AGENTE	Pouco		7 – Policy Subsystem: Congresso (bancada ruralista)-MAPA-setor regulado
	Muito		6 – Politics-Administration Dichotomy: Subunidades dos três órgãos em relação aos seus Dirigentes máximos.
		Pouco	

Quadro 12 – Convergência de interesses na regulação federal de agrotóxicos.

A partir da discussão sobre assimetria de informação e *goal conflict*, e do posicionamento dos órgãos reguladores em determinados quadrantes, podemos avançar na discussão sobre as fontes e limitações do poder burocrático. Para isso, nos perguntamos: das várias categorias elencadas pela literatura, quais parecem influenciar mais o caso em análise?

As categorias de conhecimento/expertise e “ser o encarregado” já se mostraram como importantes fontes de poder dos três órgãos, pois o registro e fiscalização de agrotóxicos requerem conhecimentos específicos e complexos e é feito em tempo integral pelos mesmos, como atribuição exclusiva. A pesquisa, entretanto, chamou a atenção para a questão da liderança dos gerentes/coordenadores como variável importante na busca de alianças e na ação estratégica desenvolvida [ou não].

Nas categorias de fontes externas, ANVISA e MAPA efetivamente conseguem mobilizar apoio externo. O MAPA tem o apoio do setor regulado e da bancada ruralista e busca exercer a liderança frente às Secretarias estaduais de agricultura. A ANVISA tem recebido amplo apoio de entidades da sociedade civil, Ministério Público e de parte da mídia, em especial a partir de duas ações: a reavaliação e o programa de análise de resíduos em alimentos. De forma semelhante ao MAPA, também busca exercer a liderança perante as Vigilâncias Sanitárias dos Estados. O apoio do Congresso atualmente pende mais para o MAPA e como visto, a Presidência não se posiciona estritamente.

Mas dentre todos estes fatores, um em especial nos chama a atenção – a legislação. Entendemos que a principal fonte de poder das burocracias federais que fazem a regulação de agrotóxicos está no formato da legislação, ao lhes prever diversos espaços de autonomia.

Como se viu do contexto de sua criação, a Lei 7.802/89 derivou de um momento influenciado pela nova Constituição, que consagrava novos direitos sociais, que colocava preocupações com a proteção ao meio ambiente e saúde e pela necessidade de atualizar a legislação frente às iniciativas de diversos estados. O “espírito” da lei tirou o foco da questão agrícola e o colocou na preocupação com a proteção da saúde e meio ambiente.

Entretanto, é interessante observar que, se genericamente a lei estabelece preocupações com estas duas áreas, o formato tripartite e as atribuições/competências de cada um dos órgãos só foram estabelecidas na regulamentação, por decreto. A lei deu ao Executivo ampla

prerrogativa de regulamentação e o regulamento se constituiu na “fonte original” de poder destas burocracias. O Legislativo efetivamente não discutiu o formato tripartite da regulação, que sequer é mencionada no trâmite do projeto de lei no Congresso Nacional (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989).

Uma explicação possível seria o fato de que no momento em que a lei foi criada, ANVISA e IBAMA ainda não existiam, a regulação de agrotóxicos ainda era bastante incipiente e estava toda dentro dos ministérios. Entretanto, ao longo dos anos 90, estes dois órgãos foram criados com estruturas autônomas e especializadas e se empoderaram no cumprimento de legislações que lhes permitiam ampla atuação, não apenas os decretos de regulação de agrotóxicos, mas também leis como a que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (6.938/81), a lei dos crimes ambientais (9.605/98) e a própria lei de criação da ANVISA (9.782/99).

Se como pontuado por Wood e Waterman (1994), as burocracias são produto de coalizões políticas passadas, arriscamos dizer que os legisladores da época provavelmente não imaginariam que o resultado da lei seria o atual. Parlamentares da bancada ruralista agora têm dificuldades em “reverter” ou limitar as ações da ANVISA e IBAMA e circunscrever a autonomias destas burocracias, uma vez que este poder foi concedido e está amplamente amparado pela lei. O custo para eventual reversão do “mandato”, dado o atual processo legislativo, será alto.

Entretanto, a pesquisa também mostra claramente que apenas o formato da legislação não é suficiente para o efetivo exercício do poder burocrático. Isso porque foi possível perceber diferenças marcantes na forma como ANVISA e IBAMA se utilizam das mesmas prerrogativas que a lei lhes atribuiu.

A literatura americana aponta que determinada política tenderá a ser negligenciada se for colocada numa agência que a considera periférica em relação à sua principal missão (FREDERICKSON; SMITH, 2003). Mas isso gerou diferentes resultados nos três órgãos.

O MAPA trata o setor regulado como parceiro estratégico e compõe com as Comissões de Agricultura e bancada ruralista no Congresso e órgãos estaduais. A ANVISA tem uma ação deliberada de busca de alianças com atores de posições semelhantes e tem exercido as atribuições que a lei estabelece, como a reavaliação, fiscalização e imposição de penalidades.

Participa e promove eventos, se relaciona com organizações da sociedade civil e expõe seus argumentos publicamente como forma de regular mais efetivamente. O setor regulado é visto muito mais como um adversário ou como algo que precisa de efetivo controle e vigilância.

Já o IBAMA vem se valendo das mesmas atribuições de forma distinta. Ainda não conseguiu deslanchar um processo próprio de reavaliação e a fiscalização de agrotóxicos tem dimensão marginal se comparada com outras fiscalizações realizadas pelo órgão. A pesquisa não encontrou evidências que o IBAMA tenha uma política estratégica de alianças como ANVISA e MAPA.

A diferença desta atuação (dado que em ambos os locais o tema não é o prioritário e há sérias limitações de infraestrutura e pessoal) estaria em dois fatores que se influenciam mutuamente: a postura/visão dos gerentes/coordenadores em relação ao setor regulado e ao papel de um órgão regulador. O IBAMA de hoje parece não considerar fatores políticos presentes na dinâmica regulatória do mercado de agrotóxicos e foca sua atuação na “resposta técnica e isenta” aos pleitos das empresas. A ANVISA, por sua vez, considera tais fatores políticos e estes são elementos fundamentais no planejamento de sua atuação ⁹⁴. Ou seja, diferentes visões sobre o setor regulado e sobre si próprio, geram diferentes posturas e diferentes atuações dos órgãos. Um terceiro fator que explicaria esta diferença seria o organizacional, pelo fato da GGTOX ter a fiscalização como uma de suas atribuições e a CGASQ, não.

Se há um quadro (ainda que limitado) de assimetria de informação e de poder burocrático derivado do formato da legislação e da ação estratégica, poderíamos dizer que tal quadro gera um ambiente de insulamento? Entendemos que não.

Os órgãos estudados não são burocracias isoladas que prescindam da relação com o Congresso. Elas são responsivas em relação às ações de *oversight*, apesar de muitas vezes não verem as ações dos Parlamentares como legítimas e discordarem da maioria das propostas de alteração legislativa.

Os órgãos também se mostram permeáveis a demandas colocadas pela Presidência e por seus *principals* diretos, devem obediência aos comandos emanados pelo Poder Judiciário e acatam

⁹⁴ Uma evidência adicional desta afirmação é a parceria entre ANVISA e Universidade Federal do Paraná para estudo dos aspectos não concorrenciais do mercado de agrotóxicos.

determinações do Ministério Público. A pesquisa também aponta para o controle por meio das Consultorias Jurídicas e muito recentemente, também pelo TCU.

Apesar desta responsividade, há evidências de que há certa seletividade nas respostas aos diferentes *principals*, a partir do seu grau de *enforcement* e da percepção dos burocratas quanto a sua legitimidade.

Percebemos que se os *principals* políticos se frustram na tentativa de controle das burocracias (como claramente demonstrado nas audiências públicas do Congresso), isso parece se dar mais por suas próprias limitações do que por uma típica resistência dos agentes.

Apesar de não serem propriamente burocratas de rua, esta constatação parece se assemelhar a algumas das conclusões de Lipsky (1980) em relação à capacidade de direção dos *principals* políticos, conforme pontuado por Friederickson e Smith:

(...) are they, then, also responsive to their political and policy masters? Lipsky suggests that unless and until goals are made clearer and performance measures tied to clearer and more precise goals, street-level bureaucracy will stay about the same. **There is little doubt that the responsibility for ambiguous, vague and conflicting goals belong to elected officials.** The question, then, is not one of whether there is or should be greater political control of bureaucracy; the question is the assumed political direction or policy content in that control. Lipsky's findings indicate that resource scarcity coupled with vague and conflicting goals will produce bureaucrats who cope by exercising some form of control over their work. **Does this mean they are out of control? No.** [they] are generally doing what the law and what public policy call for – at least to the extent in which that law and policy are clear (2003, p. 115) Grifo nosso.

Além disso, o aumento do nível de controvérsia faz com que mais atores, como a imprensa e as organizações da sociedade civil, voltem seus olhos para a política pública, independente de quão complexa ela se apresenta, o que diminui os incentivos para uma possível atuação insulada dos órgãos. Ainda que os estudos sobre os produtos e ingredientes sejam sigilosos, há um amplo conjunto de informações disponibilizadas pelos três órgãos, mesmo antes da entrada em vigor da nova lei de acesso à informação.

Ainda, a previsão do CTA e da obrigatoriedade de que algumas decisões da regulação sejam tomadas em consenso acaba por fazer com que os órgãos se controlem e se monitorem.

Ainda assim, podemos pontuar que o “mandato” concedido a estas burocracias lhes dá ampla margem de atuação, a qual vem sendo respaldada politicamente por seus *principals* diretos. Como visto, a ação “autônoma” pode decorrer da expertise técnica, das atribuições dadas por

lei e pelo fato de ser “o encarregado”. Essa combinação parece ser a maneira pela qual os órgãos exercem os elementos de autonomia mostrados e se “protegem” de pressões externas entendidas como indevidas (como no caso dos pedidos de priorização feitos por parlamentares ou pelo setor regulado).

Aqui vale a pena lembrar o que foi pontuado por Loureiro, Olivieri e Martes:

É preciso não esquecer que o poder da burocracia no Brasil, como em outros sistemas políticos contemporâneos, **nunca foi usurpado dos políticos, mas foi por eles concedido** aos burocratas, mesmo em regimes autoritários. Ou seja, os políticos, por mais que reforçassem o poder de decisão de agências burocráticas específicas, sempre mantiveram a burocracia dependente da autoridade política. (2011, p. 107, grifo nosso).

Dada esta afirmação, é possível problematizar o pressuposto tradicional da literatura latino americana de que “os políticos atrapalham”? Sim. Como visto, o caso mostra que as burocracias atuam com respaldo de seus dirigentes e que os procuram para apoio em questões controversas. Mas a pesquisa também aponta que os burocratas vêem de forma bastante negativa o Congresso e o tipo de atuação dos parlamentares, entendida como não legítima e a serviço de interesses particulares.

A visão de partida dos burocratas em relação ao Poder Legislativo ainda se assemelha às visões descritas pela literatura que analisou os anos do regime militar. Entretanto, o MAPA reconhece a importância dos parlamentares do agronegócio como mecanismo de pressão. IBAMA e ANVISA reconhecem que começa a haver parlamentares que são seus apoiadores dentro do Congresso e que podem trazer mais equilíbrio em relação à bancada ruralista, além de mobilizar outros atores.

Podemos também problematizar a outra questão tão discutida nos estudos nacionais relativa a uma suposta dicotomia entre o técnico e o político. Se é correto afirmar que há um conjunto de conhecimentos científicos relativos às três áreas – agronomia, toxicologia e ecotoxicologia, que é utilizado pelos órgãos como base para suas decisões, fica evidente que este ambiente técnico também é constantemente permeado por questões políticas, seja ao longo do processo de registro dos produtos, seja nas articulações cotidianas feitas entre os órgãos e entre eles e seus *principals* e *stakeholders*.

A decisão pela avaliação de risco ou de perigo, por exemplo, não é uma escolha apenas técnica, mas também revela distintas visões dos atores sobre a regulação e traz implícita uma estratégia de facilitar ou dificultar o registro de agrotóxicos.

O mesmo caso pode ser dito sobre a reavaliação. A decisão não diz respeito apenas a banir ou não um determinado ingrediente. Ainda que ele tenha alguma das características consideradas proibitivas pela lei, pode haver pressões políticas e motivações de mercado para que ele não seja banido imediatamente, além de outras milhares de decisões que precisarão ser tomadas a partir de tal decisão. Não por menos, todas as decisões de banimento estabeleceram um processo seriado.

Por fim, em relação à literatura sobre implementação, quais os elementos trazidos pelo caso que nos permitem com ela dialogar?

Inicialmente, relembremos que a pesquisa se focou no “momento federal” da implementação, considerando que há diversas atribuições dos níveis estaduais e municipais que também poderiam ser analisados, mas não o foram.

Feita essa ressalva, o primeiro ponto a ser observado é o fato de que os *principals* ligados ao Poder Executivo (Presidência e dirigentes) querem garantir os objetivos iniciais da política estabelecidos na legislação, mas não são capazes de garantir uma estrutura adequada para tanto. Os déficits de implementação começam e se avolumam já na “porção” federal da política, frustrando o objetivo de uma regulação efetiva e feita em um tempo razoável. Nesse sentido, apontamos para a que parece ser o principal limitador do exercício do poder pelas burocracias estudadas: a falta de infraestrutura e pessoal, mas também a falta de autonomia para promover concursos e para utilizar as taxas cobradas do setor regulado. Percebe-se então uma oposição entre grande autonomia técnico-programática e baixa autonomia administrativa.

A falta de estrutura e de pessoal, bem como as reflexões sobre os processos de criação dos órgãos e das equipes das unidades, nos mostram que as discussões sobre a “formação do estado nacional” ainda não se esgotaram e que este contexto ainda continua a influenciar a implementação das políticas públicas. Mesmo agências reguladoras (como o caso da ANVISA) criadas recentemente num contexto de Reforma do Estado, possuem bem menos recursos do que necessitariam.

Quanto a isso, a dita “habilidade dos atores do topo da cadeia em estruturar o processo de implementação” é avaliada de forma negativa. Se descermos um pouco na cadeia de implementação e entendermos os três órgãos federais também como atores do topo da cadeia, veremos pontos positivos na atuação do MAPA e IBAMA frente aos órgãos estaduais nas respectivas áreas e a dificuldade do IBAMA.

O caso da regulação de agrotóxicos é típico também no descrito pela literatura de implementação a respeito da relação entre formulação e implementação: a formulação feita pelo Poder Legislativo é genérica e necessita de melhor definição. Nesse ponto não há separação entre estas fases porque a política é constantemente reformulada, como apontado pelas atas do CTA, pelo fato do decreto autorizar que os órgãos editem normas complementares para a operacionalização de suas atividades, em especial o processo de registro de agrotóxicos, e pelos conjuntos de orientações dadas ao setor regulado (por vezes, contestados na Justiça).

A visão dos burocratas federais é melhor explicada pelos elementos do enfoque *bottom-up* (mas poderia ser explicada também pelo modelo *top down*, caso estivéssemos olhando para os implementadores subnacionais). Como mostrado, os órgãos tem a possibilidade de frequentemente tomar decisões discricionárias ao longo do processo, moldando a política na prática.

Outro ponto diz respeito ao contexto institucional, em especial as negociações entre atores autônomos. A repartição de atribuições e o mecanismo do CTA fazem cair por terra o recurso de autoridade e praticamente “obrigam” os órgãos a buscar o consenso. Os três órgãos federais precisam colaborar e não há um único *principal* a dirigi-los.

O caso mostra que, em um cenário em que os formuladores de políticas públicas estabelecem apenas diretrizes vagas (quando existentes), é razoável também pressupor que haverá ampla margem às burocracias para darem forma e direção às políticas públicas no processo de detalhamento e execução, de acordo com suas preferências. O caso não nos permite falar em “reformulação” da política, como apontado por Eisner e Méier (1990), mas nos permite dizer que há fortalecimento da autonomia dos três órgãos e em especial, fortalecimento dos órgãos da saúde e meio ambiente.

Este fortalecimento se explica não só pelas diretrizes vagas, mas também porque no âmbito do Executivo não há uma direção hierarquicamente superior (exercida pela Presidência, por exemplo), que direcionasse a ação regulatória dos três órgãos. Pelo contrário, esta direção precisa ser negociada por MAPA, ANVISA e IBAMA e na ausência de consenso, cada órgão segue sua ação a partir do ingresso dos pleitos do setor regulado. Nesse sentido, é pertinente a metáfora dos “10%” colocada pelos entrevistados do MAPA, dado que a legislação não lhe dá elementos de direcionamento da política agrícola no caso dos agrotóxicos (diferentemente de outros assuntos que estão restritos a sua alçada).

O caso da regulação federal de agrotóxicos nos mostra, portanto, uma política pública onde a burocracia é seu principal *policymaker*. As burocracias estudadas têm capacidade de desenvolver concepções próprias das políticas governamentais e são capazes de competir e de se aliar a políticos e outros atores visando apoio às propostas e políticas de sua preferência. Mas também necessitam e se utilizam de parcerias como complementação a sua expertise técnica, não são auto-suficientes e sofrem de importantes limitações de pessoal e infraestrutura.

Retomando nossa pergunta de pesquisa – como as burocracias buscam fazer valer suas posições e preferências no processo de implementação de um programa pelo qual são responsáveis, dado um ambiente democrático de diferentes *principals*, *stakeholders* e agentes? – respondemos que elas atuam:

- valendo-se de suas amplas atribuições legais e da autonomia concedida por seus *principals* diretos;
- buscando parcerias técnicas e políticas;
- explicitando suas preferências baseadas na missão de seus órgãos e na sua visão própria do que dever ser o papel de regulador;
- respondendo seletivamente e equilibrando suas preferências com as dos *principals*;
- tendo sua ação limitada principalmente por outras burocracias e pelo setor regulado.

Para finalizar, apontamos possíveis futuros desdobramentos da pesquisa e a necessidade de aprofundamento de algumas questões.

Dado o fato de que *goal conflict* não pode ser tomado como pressuposto (relativizando,

portanto, os fundamentos das teorias de agência) e que foram constatadas diferenças na atuação dos órgãos (em especial, ANVISA e IBAMA) que são explicadas, em parte, pelas diferentes posturas dos gerentes/coordenadores das unidades, seria importante buscar melhor compreender o processo de formação destes órgãos e suas trajetórias.

Sistematizar estes processos poderá nos ajudar a melhor entender a formação das preferências dos burocratas destes órgãos e a responder se, para além da liderança dos gerentes/coordenadores, haveria também a influência de *ethos* organizacionais específicos a explicar as diferenças de atuação observadas (o que demandaria uma pesquisa histórica e um número maior de entrevistados, empreitada bem mais ampla do que a que se propôs a presente pesquisa, focada na atuação das burocracias na regulação de agrotóxicos).

Outro ponto diz respeito a uma melhor compreensão e caracterização dos conceitos de *shirk* (esquivar-se) e *sabotagem* burocráticos e em quais condições tais comportamentos seriam mais propensos a acontecer.

A literatura americana parece partir de uma concepção negativa destes dois comportamentos, dado o fato de que os políticos foram eleitos e teriam legitimidade para impor sua direção aos burocratas. Entretanto, como sustentar este argumento em situações de má direção por parte dos políticos e de comprometimento de políticas públicas consolidadas ou consagradas constitucionalmente?

Como já ressaltado por Wood e Waterman:

Bureaucratic resistance to duly elected politicians may actually sometimes be more consistent with democracy and public preferences than bureaucratic responsiveness may be (1994, p. 126).

Given the function of representing past democratic coalitions and the law, bureaucracy also has an obligation to resist some efforts at change. Efforts by elected officials that are clearly against the bureaucracy's legal mandate should be resisted with vigor (1994, p. 144).

Referências Bibliográficas

ABERBACH, J.D.; ROCKMAN, B. A. The Past and Future of Political-Administrative Relations: Research from Bureaucrats and Politicians to In the Web of Politics—and Beyond. *International Journal of Public Administration*, v. 29, n. 12, p. 977- 999, 2000.

ABERBACH, J. D.; PUTNAM, R. D.; ROCKMAN, B. A. *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Massachusetts: Harvard University Press, 1981.

ABIFINA – Associação Brasileira das Indústrias de Química Fina, Biotecnologia e suas especialidades. *Facto Abifina*. Edição n. 32, jan-fev 2012. Disponível em <<http://www.abifina.org.br/factoNoticia.asp?cod=441>> Acesso em 01 mar 2012.

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, n.especial, 2007.

ABRÚCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Notas críticas sobre a Literatura “Burocracia e Política no Brasil”. In: *XXII ENANPAD*, 1998. Foz do Iguaçu. Anais. Foz do Iguaçu: ANPAD, 1998.

ABRÚCIO, F. L.; PEDROTTI, P.; PÓ, M. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, M. R.; ABRÚCIO, F.L.; PACHECO, R. S.. (Org.). *Burocracia e Política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de janeiro: FGV Editora, 2010.

AGU. Advocacia Geral da União. Procuradoria atua para manter reavaliação pela Anvisa de agrotóxico prejudicial à saúde. *Seção Notícias*, 31 out 2008. Disponível em < <http://agu.jusbrasil.com.br/noticias/158421/procuradoria-atua-para-manter-reavaliacao-pela-anvisa-de-agrotoxico-prejudicial-a-saude>> Acesso em 02 fev 2012.

_____. Procuradoria garante continuidade de reavaliação pela Anvisa de agrotóxico que apresenta riscos à saúde. *Seção Notícias*, 12 fev 2009. Disponível em <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=79332&id_site=3> Acesso em 02 fev 2012.

ANVISA. Agência Nacional de Vigilância Sanitária.Reavaliação de agrotóxicos: 10 anos de proteção a população. *Notícias da ANVISA*, 02 abr 2009 (a). Disponível em < <http://www.anvisa.gov.br/divulga/noticias/2009/020409.htm>>. Acesso em 02 fev 2012.

_____. Fiscalização apreende 1 milhão de quilos de agrotóxicos na Syngenta. *Notícias da ANVISA*, 05 out 2009.

Disponível em < <http://www.anvisa.gov.br/divulga/noticias/2009/051009.htm>>. Acesso em 02 fev 2012.

_____. Agrotóxicos: mais 150 mil litros apreendidos na Syngenta. *Notícias da ANVISA*, 23 out 2009 (b).

Disponível em < http://www.anvisa.gov.br/divulga/noticias/2009/221009_1.htm >. Acesso em 02 fev 2012.

ANVISA. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Diretoria Colegiada. Nota Técnica da ANVISA sobre as acusações da Senadora Kátia Abreu na 36ª reunião extraordinária da Comissão de Assuntos Sociais, realizada no dia 19 de setembro de 2007, 08 out 2007. Disponível em:

<<http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/f865a980474581278d6add3fbc4c6735/NOTA+TECNICA+DA+ANVISA.pdf?MOD=AJPERES>>. Acesso em 20 fev 2002.

ANVISA. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Gerência Geral de Toxicologia. Fiscalização de Agrotóxicos. *Encontro de Fiscalização e Seminário sobre Agrotóxicos*. Campo Grande, 25 mai 2011. Disponível em <www.enfisa.com.br/nacional> Acesso em 01 ago 2011.

ARANTES, R.; LOUREIRO, M. R.; COUTO, C. C.; TEIXEIRA, M. A. C. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, M. R.; ABRÚCIO, F.L.; PACHECO, R. S.. (Org.). *Burocracia e Política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2010.

BEETHAM, D. *Bureaucracy*. Stony Stratford, UK: Open University Press, 1987.

BORGES, A. Desenvolvendo argumentos teóricos a partir de estudos de caso: o debate recente em torno da pesquisa histórico-comparativa. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 63, p. 45-59, 2007.

BRASIL. Lei nº 7.802 de 11 de julho de 1989. Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7802.htm> Acesso em 01 ago 2011.

BRASIL. Decreto nº 98.816 de 11 de janeiro de 1990. Regulamenta a Lei nº 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 resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências.

Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D98816impressao.htm> Acesso em 01 ago 2011.

BRASIL. Decreto nº 4.074 de 04 de janeiro de 2002. Regulamenta a Lei nº 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 resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências.

Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4074.htm>. Acesso em 01 ago 2011.

BRASIL. Decreto nº 5.981 de 06 de dezembro de 2006. Dá nova redação e inclui 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, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins.

Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5981.htm> Acesso em 01 ago 2011.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Seminário sobre Utilização de agrotóxico na produção agrícola e seus efeitos sobre a saúde da população e os reflexos sobre o meio ambiente. Comissão de Agricultura e Política Rural. Brasília: 2003. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/capadr/notas-taquigraficas>> Acesso em 01 set 2011.

_____. Esclarecimentos sobre o posicionamento do Governo brasileiro na reunião da Conferência das Partes — COP 4, da Convenção de Estocolmo, que poderá definir a inclusão da Sulfluramida utilizada na fabricação de iscas formicidas nos Anexos A (eliminação) ou B (restrição), para o controle de formigas cortadeiras que causam graves danos à agricultura nacional. Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural. Brasília: 2009a.

Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/capadr/notas-taquigraficas>> .Acesso em 01 set 2011.

_____. 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. Comissão de Legislação Participativa e Comissão de

Seguridade Social e Família. Brasília: 2009b. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cssf/notas-taquigraficas>> Acesso em 01 set 2011.

_____. 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. Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural. Brasília: 2010. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/capadr/notas-taquigraficas>> .Acesso em 01 set 2011.

_____. Debate sobre a comercialização, fiscalização e utilização de agrotóxicos nas lavouras do País e a consequente contaminação dos alimentos e demais produtos agrícolas. Comissão de Seguridade Social e Família. Brasília: 2011. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cssf/notas-taquigraficas>> Acesso em 01 set 2011.

_____. Processo de Tramitação da Lei 7.802/89. Brasília: 1989, mimeo.

BRENT, J. C. An Agent and Two Principals: U.S. Court of Appeals Responses to Employment Division, Department of Human Resources v. Smith and tem Religious Freedom Restoration Act. *American Politics Research*, College Park, v. 27, n. 2, p. 236-266.

BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. *Reforma do Estado e. Administração Pública Gerencial*. São Paulo: Editora FGV, 1998.

BRESSER PEREIRA, L.C.; WILHELM, J.; SOLA, L. (Orgs.). *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo : Editora UNESP; Brasília : ENAP, 1999.

BREHM, J.; GATES, S. *Working, Shirking and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public*. Ann Arbor: University Michigan Press, 1997.

CASTELLS, M. Para o Estado-Rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. In: BRESSER PEREIRA, L.C.; WILHELM, J.; SOLA, L. (Orgs.). *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo : Editora UNESP; Brasília : ENAP, 1999.

CAMPELLO DE SOUZA, M. C. *Estado e Partidos Políticos no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

CARDOSO, F. H. *Autoritarismo e Democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CARNEIRO, O. B. Manifestações de rua: discursos e práticas do patronato rural brasileiro.

In: *LASA2009 Congress*, Rio de Janeiro. LASA2009 Congress Paper Archive, 2009.

COHN, G. *Crítica e Resignação: Max Weber e a teoria social*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

DIXIT, A.; GROSSMAN, G. M.; HELPMAN, E. Common Agency and Coordination: General Theory and Application to Government Policy Making. *The Journal of Political Economy*, v. 105, n. 4, pp. 752-769, Aug. 1997. Disponível em <<http://www.jstor.org/stable/2138917>> Acesso em 01 fev 2010.

DRAIBE, S. *Rumos e Metamorfoses*. Estado e Industrialização no Brasil, 1930/1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

EISNER, M. A. MEIER, K. J. Presidential Control versus Bureaucratic Power: Explaining the Reagan Revolution in Antitrust. *American Journal of Political Science*, v. 34, n. 1, 1990. Disponível em <www.jstor.org/stable/2111519> Acesso em 12 jul 2010.

EVANS, P. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformations*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

FAORO, R. *Os Donos do Poder: A Formação do Patronato Político Brasileiro*. Porto Alegre: Editora Globo, 1976.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 1999.

FREDERICKSON, H. G.; SMITH, K. B. *The Public Administration Theory Primer*. Boulder: Westview Press., 2003.

GAILMARD, S. Multiple Principals and Oversight of Bureaucratic Policy-Making. *Journal of Theoretical Politics*, v.21, 2009. Disponível em <<http://jtp.sagepub.com/cgi/content/abstract/21/2/161>> Acesso em 01 jun 2010.

GARVEY, G. *Facing the Bureaucracy: Living and Dying in a Public Agency*. San Francisco: Jossey-Bass, 1992.

GEDDES, B. *Politician's Dilema*. Los Angeles: University of Califórnia Press, 1994.

GLOBO RURAL. Produzir mais com menos químicos, alerta Luiz Cláudio Meirelles, da Anvisa. *Revista Globo Rural*, 21 jul de 2010.

Disponível em

<<http://revistagloborural.globo.com/Revista/Common/0,,EMI156801-18077,00->

[PRODUZIR+MAIS+COM+MENOS+QUIMICOS+ALERTA+LUIZ+CLAUDIO+MEIRELL
ES+DA+ANVISA.html](#)> Acesso em 02 fev 2012.

GOUVÊA, G. P. *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*. São Paulo: Paulicéia, 1994.

GRUBER, J. *Controlling bureaucracies: dilemmas in democratic governance*. Berkeley: University of California Press, 1987.

HAMMOND, T.; KNOTT, J. H. Who Controls the Bureaucracy?: Presidential Power, Congressional Dominance, Legal Constraints, and Bureaucratic Autonomy in a Model of Multi-Institutional Policy-Making. *Journal of Law, Economics and Organization*, v. 12, n. 01, p. 119-166, 2005.

HILL, M. Implementação: uma visão geral. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.) *Políticas Públicas*. Coletânea. Brasília: ENAP, 2006. (2º volume).

IBAMA. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. *Produtos agrotóxicos e afins comercializados em 2009 no Brasil: uma abordagem ambiental*. Brasília: IBAMA, 2010.

_____. Avaliação ambiental e a atuação do IBAMA no registro de agrotóxicos. Brasília: IBAMA, 2001. Mimeo.

JUSBRASIL. AGU - Procuradores confirmam decisão da Anvisa que proibiu fabricação e comercialização de agrotóxico à base de metamidofós por causar danos à saúde. 04 set 2012. Disponível em <<http://nota-dez.jusbrasil.com.br/noticias/100050898>> Acesso em 02 fev 2012.

KEINERT, T. M. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92). *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 34, n.3, 1994.

KEINERT, T. M.; LAPORTA, C. B. A RAP e a evolução do campo de administração pública no Brasil: (1965-92). *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, 1994.

KETTL, D. *Government by Proxy: (Mis?) Managing Federal Programs*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1988.

KISER, E. Comparing Varieties of Agency Theory in Economics, Political Science, and Sociology: An Illustration from State Policy Implementation. *Sociological Theory*, v.17, n.2, 1999.

LIPSKY, M. *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: The Russell Sage Foundation, 1980.

LONDRES, F. *Agrotóxicos no Brasil* – um guia para ação em defesa da vida. Rio de Janeiro: AS-PTA – Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa, 2011.

LOTTA, G. Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política da USP, São Paulo, 2010.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, outubro, pp. 69-89, 1999.

LOUREIRO, M. R.; ABRÚCIO, F.L.; PACHECO, R. S.. Introdução. In: *Burocracia e Política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2010.

LOUREIRO, M. R.; OLIVIERI, C.; MARTES, A. C. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, M. R.; ABRÚCIO, F.L.; PACHECO, R. S.. (Org.). *Burocracia e Política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2010.

LUCCHESI, G. Agrotóxicos - construção da legislação. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005. Disponível em <<http://bd.camara.gov.br>> Acesso em 01 ago 2011.

MAHONEY, J. Debating the state of comparative politics: views from qualitative research. *Comparative Political Studies*, v. 40, n.1, January, p. 32-38, 2007.

MARTINS, L. *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós 64*, 2ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

MAPA. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Ofício 111/2008 CGAA/DFIA/MAPA sobre atendimento de empresas. Disponível em <<http://www.agricultura.gov.br/vegetal/agrotoxicos/informacoes-tecnicas>> Acesso em 01 out 2011.

_____. Fiscalização e Gerenciamento do Risco. *Encontro de Fiscalização e Seminário sobre Agrotóxicos*. Campo Grande, 25 mai 2011. Disponível em <www.enfisa.com.br/nacional> Acesso em 01 ago 2011.

MATLAND, R. E. Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 5, n. 2, p. 145–174, 1995.

MEIER, K. J.; BOHTE, J. Inside the Bureaucracy: Principals, Agents and Bureaucratic Strategy. In: MEIER, K. J.; O'TOOLE JR., L. *Bureaucracy in a democratic state: a governance perspective*. Baltimore: JHU Press, 2006.

_____. *Politics and the Bureaucracy: Policymaking in the Fourth Branch of Government*, 5th ed. Belmont, CA: Thompson Wadsworth., 2007.

MEIER, K. J.; O'TOOLE JR., L. Political Control Versus Bureaucratic Values: Reframing the Debate. In *8th National Public Management Research Conference*, University of Southern California, September 29-October 1, 2005.

MOE, T. M. An Assessment of the Positive Theory of 'Congressional Dominance'. *Legislative Studies Quarterly*, v. 12, n. 4, 1987. Disponível em <www.jstor.org> Acesso em 15 abr 2010.

NUNES, E. *A Gramática Política Brasileira*. Clientelismo e Insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar; Brasília: ENAP, 1997.

O ESTADO DE S. PAULO. Senadora revela lobby em indicação da Anvisa. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 25 dez. de 2007. Seção Nacional.

OLIVIERI, C. Monitoramento das políticas públicas e controle da burocracia: o sistema de controle interno do Executivo federal brasileiro. In: LOUREIRO, M. R.; ABRÚCIO, F.L.; PACHECO, R. S.. (Org.). *Burocracia e Política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de janeiro: FGV Editora, 2010.

_____. Os controles políticos sobre a burocracia. *Revista de Administração Pública* (Impresso), v. 45, p. 1395-1424, 2011.

O'TOOLE JR., L. Interorganizational Relations in Implementation. In PETERS, B. G.; PIERRE, J. *Handbook of Public Administration*. Concise Paperback Edition. Londres: Sage, 2007.

_____. Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 10, n. 2, p. 263–288, 2000.

PACHECO, R. S. Administração Pública nas Revistas Especializadas – Brasil, 1995-2002. *Revista de Administração de empresas*, São Paulo, v. 43, n. 4, 2003.

_____. Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, M. R.; ABRÚCIO, F.L.; PACHECO, R. S.. (Org.). *Burocracia e Política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de janeiro: FGV Editora, 2010.

PELAEZ, V. *A Indústria de Agrotóxicos*. Debate sobre os impactos dos agrotóxicos e o modelo produtivo agrícola brasileiro. Curitiba: 2011. Disponível em <www.anvisa.gov.br> Acesso em 01 dez 2011.

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

PETERS, G. P. The Problem of Bureaucratic Government. *The Journal of Politics*, v. 43, p. 56-82, 1981.

PINHO, A. Blitz flagra irregularidades em agrotóxicos. *Folha de São Paulo*, Caderno Dinheiro, 22 mar de 2010.

PÓ, M. V. ABRÚCIO, F. L. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, 2006.

PÓ, M. V. *O Jogo Regulatório Brasileiro: a Estabilidade Contratual para além da Autonomia das Agências*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2009.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. B. *Implementation*. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland. Berkeley / London: University of California Press, 1973.

PRZEWORSKI, A. *Democracia e o Mercado*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

RAMALHO, P. I. S. Insulamento burocrático, *accountability* e transparência: dez anos de regulação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 60, n. 4, out-dez 2009.

RAP - REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *Edição Especial em homenagem a Alberto Guerreiro Ramos*, v. 17, n. 1, jan-mar. 1983

RICCI, P. ; LEMOS, L. B. Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 107-130, 2004.

RICH J. Grassroots Bureaucracy: Mobilizing the AIDS Movement in Brazil, 1983-2010. PhD Dissertation, University of California at Berkeley, Department of Political Science, 2010.

RILEY, D. D.; BROPHY-BAERMANN, B. E. *Bureaucracy and the policy process: keeping the promises*. Lanham, Md: Rowman & Littlefield, 2006.

RUA, M. G.; AGUIAR, A. T. A política industrial no Brasil, 1985-1992: políticos, burocratas e interesses organizados no processo de policy-making. In SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.) *Políticas Públicas*. Coletânea. Brasília: ENAP, 2006. (2º volume).

SATO, F. R. L. A teoria da agência no setor da saúde: o caso do relacionamento da Agência Nacional de Saúde Suplementar com as operadoras de planos de assistência supletiva no Brasil. *Revista de Administração Pública* (impresso), v. 41, n. 1, p. 49-62. 2007.

SCHNEIDER, B. R. *Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré, 1994.

SCHOLZ, J. T. Regulatory Enforcement in a Federalist System. *The American Political Science Review*, v. 80, n. 4, dez. 1986. Disponível em <<http://www.jstor.org/stable/1960866>> Acesso em 16 jul 2010.

SINAGENCIAS. Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação. Nota de Desagravo aos Servidores e Gerentes da Área de Toxicologia da ANVISA, em Razão do Pronunciamento da Senadora Kátia Abreu, na Comissão de Assuntos Sociais do Senado, em 19 de setembro de 2007, 1º out 2007. Disponível em <<http://www.sinagencias.org.br/pub/?CODE=01A&COD=18&X=911&CODCAT=5>> Acesso em 20 fev 2012.

SILVA, L. R. *Reavaliação de agrotóxicos no Brasil*. Disponível em <<http://www.bvsde.ops-oms.org/bvstox/tallerplagui/Brasilrodriguez2.pdf>> Acesso em 02 fev 2012.

_____. Leticia Silva e os agrotóxicos: Esperando o milagre da multiplicação de vozes. *Site Viomundo*, 10 jun 2011. Disponível em <<http://www.viomundo.com.br/voce-escreve/leticia-silva-e-os-agrotoxicos-esperando-o-milagre-da-multiplicacao-de-vozes.html>>. Acesso em 02 fev 2012.

SOUZA, C. Pesquisa em administração pública no Brasil: uma agenda para o debate. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 4, 1998.

SUBIRATS, J. El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas. In SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.) *Políticas Públicas*. Coletânea. Brasília: ENAP, 2006. (2º volume).

TERRA, F. H. B.; PELAEZ, V. M. A evolução da indústria de agrotóxicos no Brasil de 2001 a 2007: a expansão da agricultura e as modificações na lei de agrotóxico Curitiba: UFPR, 2009. Disponível em <<http://www.sober.org.br/palestra/9/755.pdf>> Acesso em 01 ago 2011.

WAHRLICH, B. Evolução das ciências administrativas na América Latina. *Revista de*

Administração Pública, v. 13, n. 1, jan-mar 1979.

WATERMAN, R.; MEIER, K.J. Principal-Agent Models A Theoretical Cul-de-Sac. In: WATERMAN, R. W.; ROUSE, A.; WRIGHT, R. *Bureaucrats, Politics, and the Environment*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 2004.

WATERMAN, R. W.; ROUSE, A.; WRIGHT, R. The Venues of Influence: A New Theory of Political Control of the Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 8, n. 1, 1998.

_____. *Bureaucrats, Politics, and the Environment*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 2004.

WEBER, M. *Economia e sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva*. Brasília: Editora UnB, 1999.

_____. *Parlamentarismo e Governo numa Alemanha Reconstruída: uma contribuição à crítica política do funcionalismo e da política partidária*. São Paulo: Abril, 1980. (Os Pensadores).

WILSON, W. O estudo da Administração. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 56, n. 3, jul-set 2005.

WINTER, S. Implementation Perspectives: Status and Reconsideration. In PETERS, B. G.; PIERRE, J. *Handbook of Public Administration*. Concise Paperback Edition. Londres: Sage, 2007.

WHITFORD, A. The Pursuit of Political Control by Multiple Principals. *The Journal of Politics*, v. 67, n. 1, p. 29-49, 2005.

WORSHAM J.; GATRELL J. Multiple Principals, Multiple Signals: A Signaling Approach to Principal-Agent Relations. *The Policy Studies Journal*, v. 33, n. 3, 2005.

WOOD, D. Modeling Federal Implementation as a System: The Clean Air Case. *American Journal of Political Science*, v. 36, n. 1, 1992. Disponível em <<http://www.jstor.org/stable/2111424>> Acesso em 16 jul 2010.

WOOD, D.; WATERMAN, R.W. *Bureaucratic Dynamics: The Role of Bureaucracy in a Democracy*. Boulder: Westview, 1994.

YIN, R. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2005.

Anexos

Roteiro padrão utilizado nas entrevistas nos três órgãos

1) Introdução (perguntas mais genéricas):

Breve apresentação e trajetória do entrevistado.

O que a legislação determina que o órgão _____ faça na questão dos agrotóxicos?

Para o órgão _____, qual seria o cenário ideal nesta questão?

2) Foco interno

Descreva brevemente as atividades cotidianas do órgão _____ nesta questão (como a lei é cumprida na prática?).

Quem são os ‘técnicos’ que cuidam disso? De onde eles vêm? Qual sua qualificação? (verificar se há carreiras de burocratas. Cultura organizacional).

Há indicadores de performance? Há um sistema de acompanhamento das ações?

Como você analisa a postura dos dirigentes e ministros em relação ao tema agrotóxicos? (atentar para possíveis diferenças, mudanças de rumo ou algum ponto de destaque).

Como você avalia a atuação do órgão _____ ? (o que o órgão _____ deveria e não consegue fazer? Como isso poderia ser melhorado? Como o entrevistado percebe as limitações e forças de sua agência?)

3) Foco externo

Descreva a relação do órgão _____ com os seguintes atores:

Presidente: Influência sobre as políticas do órgão _____ quanto ao tema. Recebem diretrizes e/ou demandas? Cumprem? Descumprem? Influência nas atividades da agência? Convocação para dar explicações? Autonomia para explicitar posições? Influência na nomeação dos dirigentes. Cortes de orçamento? Técnicos e dirigentes já sofreram algum tipo de sanção ou coerção?

Congresso: Influência sobre as políticas do órgão _____ quanto ao tema. Recebem diretrizes e/ou demandas? Cumprem? Descumprem? O entrevistado identifica possíveis bancadas e comissões em relação a este tema? Influência nas atividades da agência? O órgão _____ já foi chamado para falar? Para opinar em projetos de lei? Para ajudar na redação das leis? Discutir orçamento? Técnicos e dirigentes já sofreram algum tipo de sanção ou coerção?

Judiciário: já houve ações que de alguma forma influenciaram ou interferiram no trabalho do órgão _____ ? Quais os desfechos? Técnicos e dirigentes já sofreram algum tipo de sanção ou coerção? Justiça já revisou decisões da Agência? (puxar o papel do MP).

Indústria/setor regulado: Quais as demandas apresentadas? Pressões por: menor fiscalização? Liberação mais rápida? Classificação mais branda? Menos restrições ao uso e comercialização? Contestam normas infralegais? Como exatamente se dá esta relação?

Demais órgãos federais: Complementaridade? Cooperação? Conflito? Desprezo? Avalie brevemente a atuação do órgão _____ frente a estes atores.

Há outros atores importantes nesta arena? Com quais demandas?

REVER CATEGORIAS ANALÍTICAS: MECANISMOS DE CONTROLE/IMPEDIMENTOS/ CONSTRAINTS E FONTES DO PODER BUROCRÁTICO (INTERNOS OU EXTERNOS / PRÓPRIOS DA POLÍTICA OU OPERACIONAIS.). COMPLEXIDADE E CONTROVÉRSIA DA POLÍTICA. EVIDÊNCIAS DE *GOAL CONFLICT* E ASSIMETRIA DE INFORMAÇÕES.