



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

**Consulta Pública como Mecanismo de Participação Social:  
uma análise da proibição do agrotóxico Carbofurano no  
Brasil**

FLAVIO SAAB

Brasília – DF  
2019



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

**Consulta Pública como Mecanismo de Participação Social:  
uma análise da proibição do agrotóxico Carbofurano no  
Brasil**

**FLAVIO SAAB**

Orientadora: Professora Doutora, Suylan de Almeida Midlej e Silva

**Dissertação de Mestrado**

Brasília – DF

2019

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

**Consulta Pública como Mecanismo de Participação Social: uma análise da  
proibição do agrotóxico Carbofurano no Brasil**

FLAVIO SAAB

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da Universidade de Brasília como requisito à obtenção do grau de Mestre em Administração.

Banca Examinadora:

---

Profa. Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva  
Orientadora (Universidade de Brasília – PPGA/UnB)

---

Profa. Dra. Maria Carolina Martinez Andion  
Examinador Externo (Universidade do Estado de Santa Catarina - UESC)

---

Prof. Dr. Diego Mota Vieira  
Examinador Interno (Universidade de Brasília – PPGA/UnB)

---

Prof. Dr. Adalmir de Oliveira Gomes  
Examinador Interno (Universidade de Brasília – PPGA/UnB ) – Suplente

Brasília/DF, 22 de fevereiro de 2019.

SAAB, Flavio

Consulta pública como Mecanismo de Participação Social: uma análise da proibição do agrotóxico Carbofurano no Brasil. Brasília: Universidade de Brasília – UnB, 2019.

Dissertação de Mestrado em Administração

Orientadora: Profa. Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva

1. Políticas Públicas
2. Participação Social
3. Consulta Pública

## DEDICATÓRIA

Aos meus pais, Sergio e Ivani, e ao meu irmão Rogério,  
que sempre apoiaram as minhas escolhas e me  
mostraram a importância da disciplina e do estudo em  
minha formação.

À Fabyana e ao Gabriel, que contribuíram para que eu  
realizasse o sonho de me tornar Mestre, me  
proporcionando o afeto e equilíbrio necessário para  
enfrentar as dificuldades.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, agradeço aos meus pais e meu irmão pelas orientações, ao longo da vida, e pelo respeito às minhas escolhas. Da mesma forma agradeço à minha esposa e filho pelo suporte e apoio nesses dois anos de dedicação à pesquisa. Também gostaria de agradecer aos demais familiares que me proporcionaram a tranquilidade e descontração necessária para encarar os desafios.

Agradeço também aos gestores e colegas da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, que me apoiaram para que eu pudesse me dedicar à pesquisa.

Aproveito para agradecer a professora Suylan pela orientação, paciência e dedicação em apontar os caminhos que tornaram possível a realização desta pesquisa.

Também agradeço aos membros da banca examinadora pelas opiniões, pareceres e críticas e pela disponibilidade de leitura e correção de meu trabalho. Sou grato a eles também pela gentileza apresentada.

De uma forma especial agradeço a todos os participantes de entrevistas, que tiveram paciência em responder as perguntas e dedicaram seu tempo a este projeto de pesquisa.

Enfim, agradeço também a todos aqueles que de forma direta ou indireta participaram do processo de elaboração desta dissertação.

## EPÍGRAFE

*Education is the most powerful weapon which you can use to change the world.*

*Nelson Mandela (1918 -2013)*

## RESUMO

A participação social é um dos pilares da democracia e uma forma de redistribuição do poder do governo para a sociedade. A utilização de mecanismos participativos busca promover melhorias nas políticas públicas e no atendimento às necessidades da população, no entanto, quando mal utilizados, podem se tornar meros procedimentos burocráticos ou serem usados em benefícios de apenas alguns grupos da sociedade. A teoria econômica da regulação prevê que, no processo de formulação de políticas regulatórias, o setor empresarial poderá tentar influenciar as políticas governamentais para que estas ocorram em seu benefício. A partir deste contexto, o objetivo desta pesquisa foi investigar, em que medida, o instrumento participativo da consulta pública influenciou a decisão de proibir o agrotóxico carbofurano no Brasil, a partir das contribuições dos variados grupos da sociedade. Foi realizado um estudo de caso, na Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, que utilizou a combinação de técnicas de pesquisa documental e entrevistas para a coleta de dados e a análise de conteúdo para interpretação dos dados. Os resultados indicaram que o grupo formado por “cidadãos ou consumidores” apresentou o maior número de participantes na consulta pública, enquanto o grupo formado pelo “setor regulado” apresentou o menor número. No entanto, identificou-se que as milhares de contribuições dos cidadãos ou consumidores foram repetitivas e pouco qualificadas, tendo influenciado pouco a decisão. Por outro lado, o “setor regulado” apresentou contribuições fundamentadas para tentar interferir na decisão e impedir o banimento do carbofurano. Após as contribuições recebidas na consulta pública, a Anvisa aperfeiçoou a política, consolidou entendimento técnico favorável ao banimento do agrotóxico, mas tornou o banimento gradual em algumas culturas agrícolas. Assim, o processo participativo mostrou-se efetivo e útil, na medida em que promoveu amplo debate sobre o uso de agrotóxicos na sociedade, mobilizou participantes e apoio popular ao banimento do carbofurano e trouxe elementos técnicos que influenciaram a decisão da Anvisa.

**Palavras-Chave:** políticas públicas, participação social, consulta pública

## ABSTRACT

Social participation is one of the pillars of democracy and a form of redistribution of government power to society. The use of participatory mechanisms seeks to promote improvements in public policies and meeting the needs of the population, but when misused, they can become mere bureaucratic procedures or be used for the benefit of only a few groups in society. The economic theory of regulation predicts that in the process of formulating regulatory policies, the business sector may try to influence government policies to make them occur to their benefit. From this context, the objective of this research was to investigate, to what extent, the participatory instrument of public consultation influenced the decision to ban agrochemical carbofuran in Brazil, based on the contributions of the various groups of society. A case study was conducted at the National Agency of Sanitary Surveillance - Anvisa, which used the combination of documentary research techniques and interviews for data collection and content analysis for data interpretation. The results indicated that the group formed by "citizens or consumers" presented the largest number of participants in the public consultation, while the group formed by the "regulated sector" presented the smallest number. Nevertheless, it was identified that the thousands of contributions of the citizens or consumers were repetitive and little qualified, having little influenced the decision. On the other hand, the "regulated sector" made informed contributions to try to interfere in the decision and to prevent the ban of carbofuran. After the contributions received in the public consultation, Anvisa perfected the policy, consolidated technical understanding favorable to the banning of pesticides, but made the banishment gradual in some agricultural crops. Thus, the participatory process proved to be effective and useful in that it promoted a broad debate on the use of pesticides in society, mobilized participants and popular support to ban carbofuran and brought technical elements that influenced the decision of Anvisa.

**Key words:** public policies, social participation, public consultation

# SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>19</b>
2.1	Teorias da Democracia e Participação .....	19
2.2	A Participação Social na Decisão de Políticas Públicas .....	24
2.2.1	Instrumentos Participativos .....	25
2.3	Teoria Econômica da Regulação .....	35
<b>3</b>	<b>MÉTODO.....</b>	<b>38</b>
3.1	Caracterização Geral da Pesquisa .....	38
3.2	O Setor de Agrotóxicos, a Anvisa e o Carbofurano .....	38
3.3	Organização da Pesquisa.....	41
3.4	Procedimentos de Coleta de Dados .....	43
3.4.1	Pesquisa Documental .....	43
3.4.2	Entrevistas.....	45
3.5	Procedimentos de Análise dos Dados .....	46
<b>4</b>	<b>RESULTADOS E DISCUSSÃO .....</b>	<b>48</b>
4.1	A Regulação do Carbofurano.....	48
4.2	A Consulta Pública nº 114/2015 .....	53
4.3	Os Participantes da Consulta Pública nº 114/2015 .....	65
4.4	As Contribuições Aceitas pela Anvisa .....	86
4.5	O Papel da Consulta Pública na Decisão.....	93
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>98</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>103</b>

## **LISTA DE FIGURAS**

<b>Figura 1.</b> Modos de Seleção de Participantes .....	30
<b>Figura 2.</b> Modos de Comunicação entre Participantes .....	31
<b>Figura 3.</b> Modos de Influência sobre a Decisão.....	32
<b>Figura 4.</b> Diagrama de Organização da Pesquisa .....	42
<b>Figura 5.</b> Etapas do Processo de Regulamentação .....	53
<b>Figura 6.</b> Quantidade acumulada de contribuições (CP nº 114/2015).....	60
<b>Figura 7.</b> Convocação de Participantes para a Consulta Pública .....	61

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1.</b> Síntese da Revisão da Literatura (2008 a 2018).....	16
<b>Tabela 2.</b> Oito degraus da escada de participação dos cidadãos.....	27
<b>Tabela 3.</b> Vendas de Carbofurano no Brasil .....	41
<b>Tabela 4.</b> Objetivos Específicos da Pesquisa .....	41
<b>Tabela 5.</b> Perfil das Entrevistas .....	46
<b>Tabela 6.</b> Opiniões sobre a facilidade de utilização da ferramenta.....	58
<b>Tabela 7.</b> Opiniões sobre a clareza dos campos e orientações.....	58
<b>Tabela 8.</b> Representação por Região .....	66
<b>Tabela 9:</b> Participação por Grupo da Sociedade .....	67
<b>Tabela 10.</b> Opiniões dos cidadãos ou consumidores.....	68
<b>Tabela 11.</b> Opiniões dos profissionais da saúde.....	70
<b>Tabela 12.</b> Opiniões de outros profissionais relacionados ao tema.....	73
<b>Tabela 13.</b> Instituições às quais vinculam-se os pesquisadores participantes da CP nº 114/2015 .....	76
<b>Tabela 14.</b> Opiniões da comunidade científica .....	76
<b>Tabela 15.</b> Opiniões de outros participantes.....	78
<b>Tabela 16.</b> Opiniões do setor regulado .....	81
<b>Tabela 17.</b> A regulação antes e depois da CP nº 114/2015.....	94

# 1 INTRODUÇÃO

A participação social é um dos pilares da democracia (Arnstein, 1969) e um pré-requisito para a efetiva realização democrática (Perez, 2004). Ainda, a participação social tem sido utilizada como uma forma de redistribuição do poder do governo para a sociedade, com o objetivo de envolver os cidadãos nas decisões e possibilitar melhor compreensão das reais necessidades e prioridades da sociedade (Arnstein, 1969). Além disso, é um instrumento de inclusão social importante para aumentar a qualidade das políticas públicas (Enserink & Koppenjan, 2007) e pode ser uma medida potente para atingir valores democráticos na governança pública, tais como legitimidade, justiça e efetividade (Fung, 2015). Ainda, por meio da participação social, gestores públicos podem identificar, compreender e priorizar os problemas públicos que devem ser enfrentados (Nabatchi, 2010).

Em sociedades modernas, os problemas públicos tornaram-se complexos de modo que seu enfrentamento passou a exigir políticas públicas igualmente complexas e que envolvem perdas e ganhos para diferentes grupos da sociedade (Grint, 2008). Assim, nessa arena de conflitos entre os grupos da sociedade que terão benefícios e prejuízos com as políticas públicas, é essencial que haja participação social para que a sociedade compartilhe informações, assuma responsabilidades na tomada de decisão e ajude a promover políticas públicas com maior capacidade de enfrentamento de problemas (Enserink & Koppenjan, 2007; Fischer, 1993; Reed, 2008).

No Brasil, o marco formal que consagrou o princípio da participação social de forma mais sistemática foi a Constituição Federal de 1988, que emergiu do movimento empreendido por setores da sociedade civil em busca de expansão da cidadania e do aprofundamento da democracia (Dagnino, 2004). A Constituição brasileira prevê a participação popular em variados dispositivos constitucionais, nos quais inclui-se o respeito à democracia representativa (eleições) e a estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos possibilidades de participação na tomada de decisão (Perez, 2004).

Nesse sentido, em 2014, o governo brasileiro instituiu a Política Nacional de Participação Social – PNPS com o objetivo de promover o fortalecimento dos mecanismos participativos de diálogo entre a administração pública federal e a

sociedade civil (Brasil, 2014). A PNPS foi formulada a partir de uma percepção do governo federal de que era necessário, além de consolidar os mecanismos de participação social já existentes, também ampliar os mecanismos de controle social e transformar a participação social em um “método de governo”, que reconhecesse a participação social como um direito do cidadão (Frateschi, 2016, p.6).

A PNPS representou um importante avanço institucional para promover a articulação do governo com a sociedade e consolidar a adoção de instrumentos participativos para o desenvolvimento de políticas públicas (Frateschi, 2016). Para constituir e operacionalizar esses canais de participação, a PNPS formalizou a utilização de 9 instrumentos participativos no país: i) conselhos; ii) comissões; iii) conferências; iv) ouvidorias; v) mesas de diálogo; vi) fóruns interconselhos; vii) audiências públicas; viii) consultas públicas e; ix) ambientes virtuais de participação social (Brasil, 2014).

De acordo com a PNPS (2014), os **conselhos** são instâncias colegiadas temáticas permanentes que promovem a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas. As **comissões** se assemelham aos conselhos mas tem prazo para funcionamento definido. As **conferências** são instâncias periódicas de debate, para formulação e avaliação de temas específicos, e podem envolver etapas municipais, estaduais ou regionais. As **ouvidorias** são instâncias de controle e participação social para o tratamento de reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios. Já as **mesas de diálogo** são mecanismos de debate e negociação para prevenir, mediar e solucionar conflitos. Os **fóruns interconselhos**, por sua vez, são mecanismos de diálogo entre representantes de conselhos e comissões para acompanhar programas e políticas públicas. A **audiência pública** é mecanismo participativo, de caráter presencial, consultivo e aberto a qualquer interessado. Do mesmo modo, a **consulta pública** é mecanismo participativo, consultivo e aberto, mas tem prazo definido e envolve a apresentação de contribuições dos participantes por escrito. Por fim, o **ambiente virtual de participação** social é mecanismo de interação social que utiliza tecnologias de informação e de comunicação.

A utilização destes mecanismos de participação social objetiva promover melhorias nas políticas públicas, na prestação de serviços públicos e no atendimento às necessidades da população (Bay-Meyer, 2013), no entanto, quando mal utilizados, os instrumentos participativos podem se tornar meros procedimentos burocráticos

(Arnstein, 1969), podem ser introduzidos em políticas nas quais eles não podem desempenhar um papel significativo (Avritzer, 2012) e podem ser usados em benefícios de apenas alguns grupos da sociedade (Bay-Meyer, 2013).

Dagnino (2004) alerta que o instrumento participativo pode se tornar mais um espaço de delegação de funções à sociedade do que um espaço para o compartilhamento do poder de decisão. De igual modo, Nogueira (1997) chama atenção que, muitas vezes, a participação social pode não ser efetiva e pode ser manipulada por determinados grupos da sociedade.

Sob este aspecto, estudos de Posner (1974) e Stigler (1971) indicaram que o setor empresarial pode tentar ocupar os espaços de diálogo entre governo e sociedade, de modo a tentar influenciar as políticas públicas a seu favor. A teoria econômica da regulação, desenvolvida por Stigler (1971), prevê que no processo de formulação de políticas regulatórias, as empresas podem tentar adquirir ações regulatórias governamentais para que estas ocorram em seu benefício.

Assim, resta clara a importância de que sejam desenvolvidas pesquisas que avaliem os benefícios que o uso de instrumentos participativos oferece às políticas públicas, no entanto, poucas pesquisas existentes avaliaram os instrumentos de participação social (Avritzer, 2012; Bay-Meyer, 2013).

Destarte, este estudo centralizou-se na seguinte pergunta de pesquisa: **Em que medida os instrumentos participativos utilizados na formulação de políticas regulatórias qualificam a política pública a partir das contribuições dos variados grupos da sociedade?**

Para identificar os estudos recentes que investigaram a questão, foi realizada revisão da literatura, a partir das bases científicas *Web of Science* e *Scopus*, no período de 2008 a 2018, por meio do uso das palavras-chave “*public participation*” and “*regulation*”, bem como “*social participation*” and “*regulation*”.

Inicialmente, foram levantados 710 artigos, que foram submetidos a fichamento e análise para a identificação daqueles que consistiam em estudos avaliativos de instrumentos participativos. Após esta etapa, foram identificados 22 artigos que traziam avaliações de instrumentos participativos, conforme indicado na Tabela 1.

Entre os estudos indicados, alguns objetivaram analisar a capacidade de os instrumentos participativos atenderem os pontos de vista dos variados grupos da sociedade. São pesquisas que procuraram investigar se o instrumento participativo

ofereceu espaço de diálogo genuíno com todos os participantes ou se apresentaram características com potencial de proteção de alguns interesses em detrimento de outros.

**Tabela 1.** Síntese da Revisão da Literatura (2008 a 2018)

Instrumento Participativo Investigado	Quantidade de Estudos	Referência dos Estudos
Consultas Públicas	6	(Albrecht, 2016; Antonson, 2014; Balla, 2017; Escher et al., 2016; Leonard, 2017; Weitkamp & Longhurst, 2012)
Conselhos	6	(Carolina et al., 2018; Graversgaard, Jacobsen, Kjeldsen, & Dalgaard, 2017; Patrício, Júnior, & Coelho, 2008; Risso, 2016; Siqueira, Cotta, & Soares, 2014; Zambon & Ogata, 2011).
Audiências Públicas	4	(Aguiar, Heller, & Melo, 2012; Bawole, 2013; Pavlycheva, 2017; Zhao, 2010)
Outros instrumentos	6	(Ba & Sebastia, 2011; Constantin, Constantin, & Diaconu, 2015; Lawton & Macaulay, 2014; Putans, Starineca, & Voroncuka, 2016; Rothstein, 2013; Yuan, 2017)

Fonte: Elaborado pelo autor

Em pesquisa que analisou o uso da consulta pública para envolvimento da sociedade no contexto da mineração na África do Sul, Leonard (2017) utilizou método qualitativo, por meio de técnicas de entrevista e pesquisa documental, para investigar a questão e concluiu que o instrumento participativo foi apenas simbólico, que não objetivou acolher as preocupações dos grupos interessados e que pode ter funcionado como mecanismo de exclusão dos cidadãos do processo. Em estudo que investigou as audiências públicas no setor de abastecimento de um município brasileiro, Aguiar *et al* (2012) realizou entrevistas, pesquisa documental e grupo focal para concluir que as audiências públicas funcionaram apenas para referendar interesses de alguns grupos. Em outra pesquisa realizada no Brasil, Carolina *et al* (2018) identificou, por meio de pesquisa documental, que o processo participativo, por meio de conselho do setor de segurança alimentar, parece ter sido dominado por interesses privados. Por fim, em estudo na regulação do setor de energia em Gana, Bawole (2013) realizou pesquisa documental e concluiu que a audiência pública foi, na prática, instrumento cosmético e retórico, e que desconsiderou as visões das comunidades locais, grupo mais vulnerável no processo.

Por outro lado, estudo de Escher *et al* (2016) avaliou o processo de consulta pública no setor de educação da Alemanha, por meio de questionários e entrevistas, e concluiu que o instrumento da consulta pública foi capaz de integrar diversidades de opiniões de todas as partes interessadas.

A revisão da literatura ajudou a observar que algumas pesquisas vêm

sendo conduzidas com o objetivo de contribuir para o conhecimento sobre a efetividade dos instrumentos participativos e que há resultados importantes já alcançados. A maior parte dos estudos indica que os instrumentos participativos apresentaram algum tipo de deficiência, muitas vezes relacionada ao seu uso em caráter apenas simbólico para tentar legitimar interesses de determinados grupos.

Assim, para contribuir com este debate, o presente trabalho procurou analisar o processo participativo utilizado na formulação de política regulatória do setor de agrotóxicos no Brasil. Mais especificamente, analisou-se a Consulta Pública nº 114/2015 (Anvisa, 2015b), instrumento participativo utilizado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa para envolver a sociedade na decisão de proibir o agrotóxico carbofurano no Brasil.

A escolha deste caso de análise foi motivada pela relevância do tema para a sociedade, pela elevada repercussão que houve em torno da questão e pela disponibilidade de dados públicos que favorecem a condução da pesquisa. Para ilustrar sua relevância e repercussão, a Consulta Pública nº114/2015 contou com mais de 13 mil participantes, localizados em 21 países, e propiciou debate que envolveu consumidores, órgãos de governo, profissionais da saúde, empresas, entre outros participantes (Anvisa, 2015b).

O objetivo geral desta pesquisa foi investigar, em que medida, o instrumento participativo da consulta pública influenciou a decisão de proibir o agrotóxico carbofurano no Brasil, a partir das contribuições dos variados grupos da sociedade.

Para a consecução do objetivo geral, foram previstos os seguintes objetivos específicos:

- i) Investigar o que levou a Anvisa a utilizar a consulta pública como mecanismo para a formulação da política regulatória do agrotóxico carbofurano;
- ii) Descrever como ocorreu o funcionamento da consulta pública no caso estudado;
- iii) Identificar quais grupos da sociedade participaram da consulta pública e os que mais influenciaram a política estudada;
- iv) Investigar se a consulta pública efetivamente influenciou a decisão de proibir o agrotóxico carbofurano.

Assim, a pesquisa almejou oferecer contribuições teóricas, metodológicas e práticas. Em relação às contribuições teóricas, o estudo objetivou ampliar a literatura sobre a participação social em relação às mudanças que a utilização da consulta pública provoca nas políticas públicas. Além disso, o estudo almejou responder se o pressuposto teórico oriundo da Teoria Econômica da Regulação é pertinente, ou seja, se o setor empresarial utiliza de instrumentos participativos para influenciar a decisão em seu benefício.

Em relação às contribuições metodológicas, o presente trabalho pretendeu analisar o fenômeno, por meio de método qualitativo, que visa obter conhecimento intersubjetivo, descritivo e compreensivo (Godoi, Bandeira-de-Mello, & da Silva, 2006). A pesquisa pretendeu investigar o fenômeno dos efeitos da consulta pública sobre as políticas públicas por meio de entrevistas com indivíduos envolvidos e por meio de documentos oficiais e de mídia elaborados por instituições envolvidas. Trata-se de método de caráter indutivo, com foco no fenômeno observado, que pode contribuir para sua melhor compreensão e incentivar novas pesquisas sobre o tema.

Em termos práticos, a presente pesquisa pretendeu mostrar como foi utilizado o mecanismo da consulta pública para o processo decisório na Anvisa e se este contribuiu efetivamente com a decisão. Possivelmente, sistematizar esse processo poderá ajudar os gestores públicos no seu aperfeiçoamento.

O trabalho foi organizado em 5 seções, além desta introdutória. Na seção seguinte, apresenta-se o referencial teórico sobre o tema estudado. Na terceira seção, apresenta-se os métodos da pesquisa e, posteriormente, na quarta seção os resultados e discussões são desenvolvidos. Por fim, na última, as considerações finais do trabalho são apresentadas.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

Esta seção apresenta a fundamentação teórica para o desenvolvimento deste trabalho de pesquisa. Inicialmente, será apresentado histórico das teorias da democracia, por meio das quais sustenta-se a participação social como elemento democrático fundamental. Em seguida, será discutido o conceito de participação social e sua relação com a administração pública. Por fim, será apresentada a teoria econômica da regulação, que fundamenta o pressuposto dessa pesquisa, de que o setor empresarial poderá tentar exercer maior influência em processos participativos de formulação de políticas públicas.

### **2.1 Teorias da Democracia e Participação**

O resgate histórico e dos caminhos conceituais percorridos é crucial para compreender as teorias da democracia e sua relação com a participação. Este caminho pode ser representado por três correntes distintas, indicadas por Avritzer (2000). A primeira corrente, dominante na primeira metade do século XX, foi caracterizada pela rejeição à participação popular. Na segunda corrente, hegemônica a partir da década de 1970, ganhou espaço a visão de uma democracia mais participativa, com destaque aos processos argumentativos. Na terceira corrente, fortalecida a partir de meados da década de 1990, o processo de discussão argumentativa transformou-se em um processo de deliberação institucional, mais próximo de uma democracia deliberativa. Cada corrente e suas características serão abordadas a seguir.

Na primeira metade do século XX, Avritzer (2000) destaca ter havido elevado ceticismo em relação à democracia. O autor indica que duas questões apresentadas por Max Weber formariam a concepção da época sobre a rejeição à democracia participativa. A primeira questão estaria relacionada ao pluralismo cultural observado já no começo daquele século. Segundo Weber (1946, p.23), “as diferentes ordens de valores do mundo estão entre si numa luta sem solução possível”. Assim, como as diferenças de valores entre indivíduos não poderiam ser superadas, a teoria democrática não seria capaz de propor soluções por meio da argumentação.

Outra questão apresentada por Max Weber indicou que a participação popular se constituiria em um obstáculo para a eficiência e racionalidade. Nesse sentido, pelo pensamento weberiano, a argumentação ou a participação seriam contraproducentes (Avritzer, 2000). A busca por melhores resultados, mais racionais ou mais eficientes, não encontraria no instrumento de participação popular um aliado. Neste aspecto, Hilmer (2010) destaca que, para Weber, as formas participativas de democracia não funcionariam porque cidadãos comuns não seriam capazes de adquirir o conhecimento necessário para governar um Estado administrativo complexo. Dos governos seria exigido um papel burocrático especializado, incompatível com a democracia participativa.

Estes elementos anti-deliberativos continuaram a ganhar força, ao longo da primeira metade do século XX, quando Schumpeter (1946) reforçou a rejeição ao resultado que um processo argumentativo poderia oferecer:

Em particular, ficamos ainda obrigados por necessidade prática a atribuir à vontade do indivíduo uma independência e uma qualidade racional que são absolutamente irrealistas. Para argumentar que a vontade do cidadão *per se* é um fator político digno de respeito, essa vontade deve, em primeiro lugar, existir. Ou melhor, deve ser algo mais do que um conjunto indeterminado de impulsos vagos, circulando frouxamente em torno de slogans e impressões errôneas. O homem teria de saber de maneira definida o que deseja defender (Schumpeter, 1946, p.304).

Percebe-se que na visão schumpeteriana, a vontade dos indivíduos seria algo vago, não ordenado, o que tornaria o processo participativo e argumentativo uma ficção. Caberia à população não expressar suas opiniões, mas sim escolher seus representantes, por meio do voto, para tomarem decisões (Avritzer, 2000; Pateman, 1970). A Democracia, para Schumpeter, seria a luta entre líderes políticos que disputam o direito de governar (Nobre, 2004).

Assim, segundo Pateman (1970), nesta primeira metade do século XX, foi hegemônica uma teoria da democracia que se concentra na operação do sistema político democrático. O elemento democrático característico seria a competição entre os líderes (elites) pelos votos do povo. A igualdade política referia-se ao sufrágio universal e às oportunidades de acesso aos canais de influência sobre os líderes. A

participação da população se resumiria à escolha daqueles líderes que tomariam as decisões políticas em nome do povo.

Com a segunda corrente, fortalecida a partir da década de 70, o consenso anti-argumentativo passou a ser superado, em um movimento de reivindicações por mais democracia e equidade social (Zittel, 2006) e por mais espaços de participação e implementação de direitos (Pateman, 1970). Trata-se de corrente teórica herdeira dos movimentos contestatórios que tem como ponto de partida as desigualdades produzidas pelo mercado capitalista (Nobre, 2004). Nesse período, a centralidade da participação voltou-se para o momento argumentativo e para o debate público (Avritzer, 2000).

O avanço na concepção participativa da democracia teve na obra de John Rawls (1971) um importante alicerce. O autor combateu o entendimento weberiano de que as diferenças entre indivíduos não poderiam ser sanadas. Para ele, cada indivíduo poderia fazer propostas e apresentar razões para sua aceitação. Os indivíduos seriam racionais, assumiriam posições sobre as questões, mas poderiam realizar reflexões e serem convencidos pelos argumentos de outros indivíduos. As condições básicas de justiça envolveriam a liberdade de expressão e a liberdade de participar e influenciar as atividades públicas.

Este movimento acabou por institucionalizar a teoria da democracia participativa e suas práticas (Hilmer, 2010), cujos conceitos relacionavam-se com a previsão de participação de cidadãos em decisões políticas com elevado senso de responsabilidade coletiva e com engajamento político que superasse a apatia característica da concepção liberal de democracia (Zittel, 2006). Nesse sentido, ganhou força a superação das desigualdades materiais e da formação política, o que significou a ampliação da participação social nos processos decisórios (Nobre, 2004).

Os avanços nos debates proporcionaram que a democracia participativa fosse suficientemente teorizada de maneira a merecer o reconhecimento como uma teoria distinta das demais (Hilmer, 2010). Pateman (1970) apoiou-se em um teórico fundamental da participação, Rousseau, para compreender que a participação dos cidadãos no processo político de tomada de decisão seria elemento fundamental para provocar efeitos educativos aos cidadãos, que passariam a “distinguir entre seus próprios impulsos e desejos, aprendendo a ser tanto um cidadão público quanto privado” (Pateman, 1970, p.39).

Nesse momento, Habermas (1991) preocupou-se com a instituição de um espaço para argumentação, ao qual denominou esfera pública. Este espaço seria dedicado para que os indivíduos debatessem sobre as decisões tomadas pela autoridade pública e demandassem questões ao Estado. Para o autor, a esfera pública seria concebida como o espaço em que os particulares se juntam ao público, com o envolvimento de todos, em um debate sobre as regras gerais que regem as relações. Para democratas participativos, esta esfera pública representaria a ruptura com a divisão rígida entre Estado e sociedade civil, governantes e governados (Nobre, 2004).

Conforme destaca Avritzer (2000), a posição habermasiana é a de que a legitimidade da política estaria ligada a um processo onde há deliberação coletiva pelos indivíduos interessados na decisão política. Não bastaria ser decidido pela maioria para ser legítimo, seria necessário que houvesse um debate político que promovesse uma posição racionalmente satisfatória.

Assim, a década de 1970 representou o período de reconhecimento de uma teoria da democracia participativa, que resgatou a importância da participação no processo político, com destaque ao processo argumentativo e o papel educativo que ela oferece. Apesar desse período ter sofrido influência de autores que já relacionavam a participação com a tomada de decisão, faltaram elementos teóricos de institucionalização do processo decisório. Esta lacuna veio a ser preenchida quando se iniciou a formatação de uma democracia deliberativa.

A partir da década de 1990, uma terceira corrente ganhou espaço na discussão sobre a teoria da democracia. Uma democracia deliberativa passou a originar-se da transformação do processo de discussão argumentativa em um processo de deliberação institucional (Avritzer, 2000). A atenção da maioria dos teóricos democráticos deslocou-se para estabelecer a teoria da democracia deliberativa como herdeira legítima da teoria democrática participativa (Hilmer, 2010).

Os teóricos da teoria da democracia deliberativa enfatizaram a deliberação pública racional entre cidadãos livres e iguais sobre questões de interesse comum, compreendido como a "vontade geral" da comunidade. Caberia ao processo de deliberação transformar as questões privadas em debates públicos, por onde são avaliadas como questões de interesse comum (Hilmer, 2010).

Apesar da reconhecida influência da obra de Habermas para a teoria da democracia deliberativa, foi com Joshua Cohen que se viu a primeira formulação completa dessa corrente teórica (Nobre, 2004). Nessa época, Cohen (1989) preocupou-se em estabelecer procedimentos que permitissem que os indivíduos manifestassem sua pluralidade de valores e suas concepções morais no processo de tomada de decisões políticas.

Procuro um relato mais substantivo da democracia deliberativa, apresentando um relato de um procedimento deliberativo ideal que captura a noção da razão através do argumento público e do raciocínio entre os cidadãos iguais e serve, por sua vez, como modelo para as instituições deliberativas. (Cohen, 1989, p.72)

Para Cohen (1989), uma democracia deliberativa seria uma associação permanente e independente entre membros que atuam, de acordo com as normas, dentro das instituições que possibilitam a deliberação. Essa associação seria pluralista, envolveria diversas preferências e seus membros considerariam os procedimentos deliberativos e suas conexões com os resultados da decisão política como fonte de legitimidade. O autor chamou de “procedimento deliberativo ideal” as condições que deveriam ser incorporadas por instituições democráticas para tomarem decisões, envolvendo a decisão sobre uma agenda, a proposição de soluções alternativas, o debate sobre estas alternativas e a decisão pela melhor delas.

Desse modo, percebe-se que com uma teoria da democracia deliberativa, o foco da participação é voltado para a deliberação, entre os cidadãos, das questões de interesse público. O processo deliberativo torna-se elemento necessário para a legitimação das políticas e decisões públicas (Hilmer, 2010).

Em resumo, as três correntes históricas pelas quais transitou o debate sobre as teorias da democracia indicam que a compreensão sobre a participação da sociedade na decisão pública sofreu mudanças ao longo dos últimos 100 anos. A partir de uma primeira corrente, compreendeu-se que cabia aos cidadãos apenas votarem nos líderes que tomariam decisões, essa concepção mais liberal da participação foi hegemônica até a metade do século XX. Em uma segunda corrente, fortalecida a partir da década de 1970, os cidadãos conquistaram espaços públicos argumentativos para expressarem seus valores e vontades, cujos pensamentos conformaram uma teoria da democracia participativa. E em uma terceira corrente, mais desenvolvida a partir

da década de 1990, ganhou espaço um entendimento de participação cujo foco voltou-se para que os cidadãos tomem decisões sobre questões de interesse público.

A seção seguinte é dedicada a relacionar a teoria da democracia e a participação social na decisão de políticas públicas. Serão abordados os principais conceitos da Administração Pública e as tipologias e desenhos de mecanismos participativos identificados na literatura.

## **2.2 A Participação Social na Decisão de Políticas Públicas**

Pode-se compreender a política como a busca por políticas públicas que influenciem determinados temas (Dias & Matos, 2012). Nesse sentido, o objetivo dos políticos é estabelecer políticas públicas de suas preferências e bloquear aquelas que lhes sejam inconvenientes, em processo de escolha que deve buscar o tratamento ou a solução de problemas públicos, entendidos como aqueles problemas que são coletivamente relevantes (Dias & Matos, 2012; Secchi, 2015).

A definição de política pública não é única. Para Secchi (2015), políticas públicas são as diretrizes estabelecidas para o enfrentamento dos problemas públicos. Para Perez (2004), política pública é a organização sistemática dos motivos e objetivos que orientam os programas de governo voltados à resolução de problemas. Ainda, para Dye (2013), a política pública pode envolver a regulação de comportamentos, a organização de burocracias, a distribuição de benefícios e a cobrança de impostos.

Como a sociedade tem se tornado mais complexa, as decisões sobre políticas públicas têm se tornado cada vez mais difíceis, o que tem motivado a ampliação da participação da sociedade nas decisões públicas (Dias & Matos, 2012). Assim, reconhece-se que a ação governamental, como resposta a um problema público, envolve uma “ação coletiva” promovida por diferentes atores públicos e privados (Andion, Ronconi, Moraes, Gonsalves, & Serafim, 2017). Neste contexto, por meio da participação social, amplia-se o controle da sociedade civil sob a administração pública e permite-se que os cidadãos participem das discussões públicas de modo a identificar o que é relevante para a coletividade (S. A. M. Silva, 2013).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 prevê a participação popular em variados dispositivos constitucionais, nos quais inclui-se o respeito à democracia representativa (eleições), mas também a estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos possibilidades de participação nos processos de decisão (Perez, 2004).

Para Perez (2004), os institutos de participação rompem com o distanciamento entre a sociedade e a administração, proporcionando uma administração pública responsiva, dinâmica e atenta à pluralidade dos interesses sociais. Para o autor, não é difícil vislumbrar a importância desta aproximação entre a sociedade e administradores públicos na formulação, decisão e implementação de políticas públicas. Assim, conforme salienta S.A.M Silva (2013, p.62), “enquanto Max Weber compreende que o funcionamento da administração pública está centrado no trinômio burocracia, eficiência e legitimidade, Perez baseia-se no trinômio participação, eficiência e legitimidade”.

Para viabilizar a participação da sociedade na Administração Pública, é necessário que os processos de tomada de decisão sejam organizados por meio de institutos de participação popular, de modo que a sociedade atue na decisão, formulação e implementação de políticas públicas (Perez, 2004; S. A. M. Silva, 2013). O desenho destes institutos configura o maior desafio para que o administrador público promova o debate entre os participantes que desejam influenciar políticas públicas (Nabatchi, 2010).

Nesse sentido, a literatura vem desenvolvendo, ao longo das últimas décadas, conceitos e tipologias que contribuem para a compreensão e escolha de mecanismos participativos mais adequados para o desenvolvimento de políticas públicas. A seção a seguir abordará a questão mais detalhadamente.

### **2.2.1 Instrumentos Participativos**

Para Avritzer (2000), o local ideal para se promover a participação são os fóruns entre o Estado e a Sociedade, que partilhariam de três características centrais. A primeira característica é que o Estado deve ceder espaço decisório para participação e que neste espaço, maiorias e minorias devem poder argumentar sobre suas posições. A segunda característica é que o Estado deve reconhecer que possui

informações incompletas para tomar decisões e que os participantes podem trazer as informações que detém, e que estas informações serão compartilhadas e discutidas. A terceira característica é que as formas de institucionalidade democrática devem variar. Os arranjos deliberativos devem testar múltiplas experiências e compartilhar os resultados com os demais atores.

Assim, não existe uma forma canônica de participação direta na governança democrática moderna, exige-se que as instituições de participação pública sejam múltiplas e complexas, tendo em vista os inúmeros modos de participação possíveis e a necessidade de acompanhar as variações de propósitos e valores da sociedade (Fung, 2006).

Uma das primeiras autoras a reconhecer a multiplicidade de formas de participação foi Sherry Arnstein, na década de 1960, quando a participação popular na decisão pública ainda era incipiente. Arnstein (1969) preocupou-se em oferecer uma tipologia, em padrão de degraus de uma escada de oito níveis (Tabela 1), que correspondiam à extensão do poder aos cidadãos que cada mecanismo ou modo de processo participativo oferecia em termos de resultado.

Em cada degrau, Arnstein (1969) agrupou instrumentos participativos e indicou o grau de participação que estes instrumentos ofereciam. Nos degraus inferiores da escada, da **Manipulação e da Terapia** encontravam-se instrumentos participativos que não tinham o objetivo de permitir que as pessoas participassem do planejamento ou da realização de políticas. Os cidadãos são incluídos em grupos, comitês e conselhos, apenas para serem educados e cuidados, numa perspectiva de não-participação, que a autora chama de distorcida, desonesta e arrogante por parte dos detentores do poder. Nos degraus da **Informação, Consulta e Conciliação**, os cidadãos tinham o poder de ouvir e serem ouvidos, mas não tinham garantia que seus pontos de vista seriam considerados na tomada de decisão. Por fim, nos três degraus mais altos, a escada apresenta graus crescentes de influência decisória. Os cidadãos podiam entrar em uma **Parceria** que lhes permitisse negociar as decisões com os detentores do poder, receber **Delegação de Poder** ou ter o **Controle da Cidadania**, por meio de instrumentos nos quais os cidadãos obtinham a maioria dos assentos decisórios ou o pleno poder gerencial. Na tabela 2, são apresentados todos os degraus da escada de participação.

**Tabela 2.** Oito degraus da escada de participação dos cidadãos

<b>Degraus</b>	<b>Descrição</b>
<b>Controle de Cidadania</b>	Os cidadãos exigem grau de poder (ou controle) que garanta que os participantes possam governar um programa ou uma instituição.
<b>Delegação de Poder</b>	Os cidadãos barganham a prerrogativa de assegurar a responsabilidade de decisão sobre algumas políticas ou programas.
<b>Parceria</b>	Os detentores do poder e cidadãos concordam em compartilhar as responsabilidades de planejamento e tomada de decisões através de estruturas tais como fóruns de políticas ou comitês de planejamento.
<b>Conciliação</b>	Detentores do poder selecionam alguns cidadãos para compor conselhos de agências ou órgãos públicos. O poder de julgar a legitimidade ou viabilidade do conselho não é delegado para os cidadãos.
<b>Consulta</b>	Detentores do poder convidam os cidadãos a apresentarem suas opiniões.
<b>Informação</b>	Detentores do poder oferecem informações para que os cidadãos conheçam seus direitos, responsabilidades e opções.
<b>Terapia</b>	Detentores do poder, por meio de especialistas em saúde, sujeitam os cidadãos à terapia clínica grupal, cujo foco da participação é curá-los de "patologias".
<b>Manipulação</b>	Detentores do poder colocam alguns cidadãos em conselhos consultivos com o propósito expresso de educá-los.

Fonte: Elaborada a partir de Arnstein (1969).

Parece claro que a escada de oito níveis proposta por Arnstein (1969) foi uma simplificação da realidade, no entanto, ela ajudou a ilustrar os diferentes instrumentos e graus de participação da sociedade na questão pública. Para a autora, conhecer esses diferentes graus de participação tornaria possível a identificação das demandas não-usuais por participação pela sociedade, bem como das ofertas de instrumentos confusos realizadas pelos detentores de poder.

Fung (2006) reconheceu que a escada de oito níveis proposta por Arnstein forneceu uma útil classificação para a compreensão da participação pública. No entanto, segundo o autor, a classificação proposta não teria considerado contextos em que oferecer um papel apenas consultivo aos cidadãos pode ser mais apropriado do que delegar controle completo a eles. Segundo ele, tem havido avanços na teoria e na prática da participação que configuram uma multiplicidade de instituições de participação que requerem o desenvolvimento de uma nova estrutura que ajude a

atender a complexidade do papel da participação social no enfrentamento de problemas públicos.

Para isso, Fung (2006) desenvolveu uma estrutura que ajuda a dar clareza acerca das possibilidades institucionais para a participação pública. Segundo ele, existem três dimensões importantes ao longo das quais as formas de participação variam. A primeira dimensão envolve a preocupação com quem participa. Alguns processos participativos estão abertos a todos os que desejam se envolver, enquanto outros convidam apenas alguns interessados, como representantes de grupos de interesse. A segunda dimensão especifica como os participantes interagem e trocam informações. Enquanto em alguns mecanismos, os participantes simplesmente recebem informações de administradores públicos que anunciam e explicam políticas, em outros há deliberações, nas quais os cidadãos assumem posições, trocam argumentos e às vezes mudam de opinião no decorrer das discussões. Por fim, a terceira dimensão envolve como as discussões entre os participantes se conectam com a decisão. Esta terceira dimensão trata do impacto da participação pública sobre a ação pública. A seguir serão abordadas as três dimensões propostas por Fung (2006).

### Dimensão 1: Quem Participa

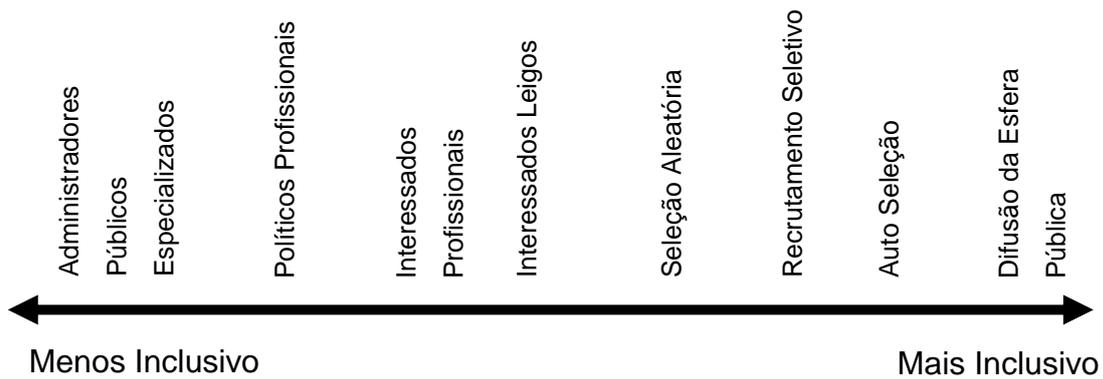
No contexto da dimensão de quem participa, Fung (2006) indica que o principal motivo para a participação dos cidadãos nos debates públicos é o reconhecimento de que os tomadores de decisão podem não ter o conhecimento, competência, recursos ou outros elementos necessários para tomarem boas decisões. Assim, o sucesso da participação dependeria, em grande medida, de quem participa do processo. Os participantes são representativos? Possuem informações e competência para fazer bons julgamentos? Os participantes são responsáveis pelos que não participam? A variação em torno de quem são os participantes torna-se elemento central em um mecanismo participativo

Para Fung (2006), a maioria dos mecanismos de participação pública são abertos e envolvem “auto seleção”, ou seja, os mecanismos permitem a participação de todos os cidadãos que desejarem participar. Nesse caso, se o mecanismo for adequadamente aberto e tiver um apelo evidente junto à sociedade, aqueles que optarem por participar poderão ser bons representantes da sociedade. No entanto, há outros mecanismos que são abertos, mas recrutam seletivamente participantes de

alguns grupos de interesse. Este “recrutamento seletivo” pode acabar por envolver participantes pouco interessados na política sobre a qual há um debate ou deliberação. Assim, a adoção de mecanismos que promovam a “seleção aleatória” de participantes em toda a população tende a assegurar maior e melhor representatividade.

Outra maneira de recrutar participantes é caracterizada pelo envolvimento de “interessados leigos” nas discussões e decisões públicas. Os interessados leigos são cidadãos não remunerados que têm interesse em alguma questão pública e, portanto, estão dispostos a investir tempo e esforço para representar aqueles que têm interesses ou perspectivas semelhantes. Uma variação deste modo de seleção envolve a participação de “interessados profissionais”, que são remunerados para participar de mecanismos participativos em nome de determinados grupos de interesse.

Nestes cinco modos de seleção de participantes, da “auto-seleção”, “recrutamento seletivo”, “seleção aleatória”, “interessados leigos” e “interessados profissionais”, os cidadãos são reunidos para discutir ou decidir assuntos de interesse público. Em outro modo de seleção, a participação é restrita àqueles que ocupam cargos no estado, sejam “políticos profissionais” ou “administradores públicos especializados”, sem a participação de cidadãos comuns. Finalmente, Fung (2006) indica um último modo de seleção de participantes, cujo funcionamento envolve amplo debate público, com a utilização de meios de comunicação de massa em locais informais de discussão, ao qual chamou de “difusão da esfera pública”. Para melhor compreensão, o autor apresenta estes modos de seleção de participantes em esquema que abrange a dimensão quem participa, do modo menos inclusivo ao mais inclusivo (Figura 1).



**Figura 1.** Modos de Seleção de Participantes  
 Fonte: Extraído de Fung (2006)

## Dimensão 2: Como os participantes interagem e trocam informações

A segunda dimensão especifica como os participantes interagem dentro de um local de discussão ou decisão pública. Segundo Fung (2006), a maioria das pessoas que participam em mecanismos participativos apenas “ouvem como espectadores” e não apresentam suas próprias opiniões. Elas apenas recebem informações sobre alguma política ou projeto e testemunham discussões entre políticos, ativistas e grupos de interesse. Em outros mecanismos são oferecidas oportunidades para que alguns participantes “expresssem suas preferências” para os demais participantes e administradores públicos. Ainda, há mecanismos que são organizados de forma a permitir que os participantes “desenvolvam suas preferências”, por meio do aprendizado, da transformação de opiniões e da avaliação de alternativas. Nestes três modos de comunicação, em que os participantes “ouvem como espectadores”, “expressam suas preferências” ou “desenvolvem suas preferências”, muitas vezes, não há transformação das preferências dos participantes em uma decisão coletiva. No máximo, as opiniões dos participantes podem ser consideradas no momento da deliberação pelos políticos e administradores públicos.

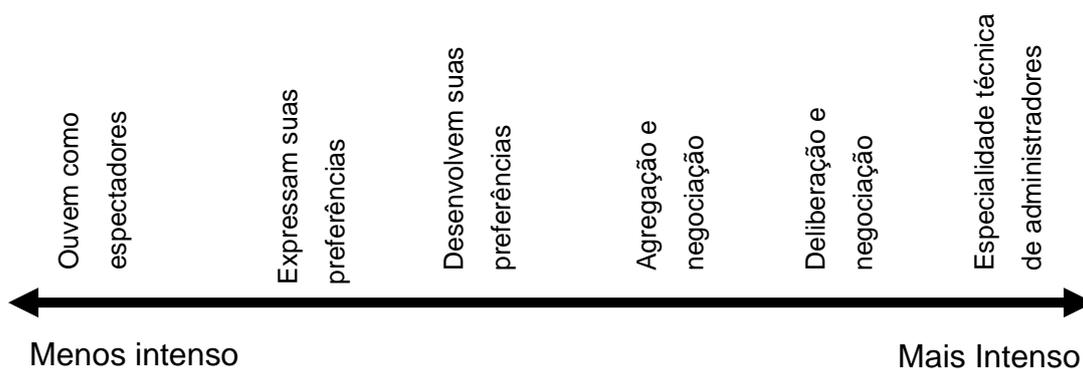
No entanto, Fung (2006) indica que há outros três modos de comunicação que envolvem uma decisão coletiva entre os participantes. O mais comum é a “agregação e a negociação”. Neste modo, a decisão é a agregação das preferências prévias dos participantes, muitas vezes mediadas pela influência e pelo poder que

eles apresentam. As rodadas de negociações permitem que os participantes encontrem a melhor alternativa para avançar as preferências conjuntas que possuem.

Para o autor, a “deliberação e a negociação” são características do segundo modo de comunicação, por meio do qual os participantes debatem para descobrir o que desejam individualmente e como grupo. Nestes mecanismos, os participantes aprendem, trocam perspectivas, experiências e argumentos para desenvolver seus pontos de vista e descobrir seus interesses. Dois elementos o distinguem do modo deliberativo. Em primeiro lugar, é um processo de interação em que a construção precede qualquer escolha prévia. Em segundo lugar, os participantes visam um acordo mútuo.

No entanto, Fung (2006) reconhece que a maioria das políticas e decisões públicas são determinadas a partir da “especialidade técnica de administradores públicos” que buscam resolver problemas específicos. Neste modo de comunicação, geralmente, não há envolvimento de cidadãos. Trata-se de modo em que há domínio dos planejadores, reguladores, assistentes sociais, professores, diretores e outros.

Esses seis modos de comunicação (os três primeiros) e de tomada de decisão (os três últimos) são apresentados por Fung (2006) em uma única dimensão que varia do menos intenso ao mais intenso, onde a intensidade indica o nível de dedicação, conhecimento e compromisso necessários aos participantes (Figura 2).



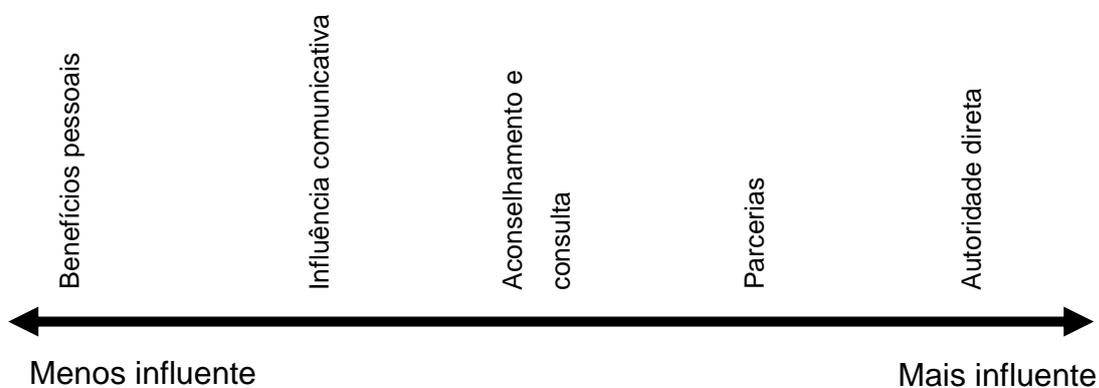
**Figura 2.** Modos de Comunicação entre Participantes  
Fonte: Extraído de Fung (2006)

### Dimensão 3: Como as discussões entre os participantes se conectam com a decisão

Na terceira dimensão proposta por Fung (2006), mede-se o impacto da participação pública. Como as contribuições dos participantes conectam-se com as decisões das autoridades públicas? Desta dimensão emergem cinco categorias de influência dos participantes sobre a política pública.

Segundo Fung (2006), na maioria dos mecanismos participativos, o participante tem pouca ou nenhuma expectativa de influenciar as políticas e ações. Em vez disso, o participante visa obter os “benefícios pessoais” da participação ou cumprir um senso de obrigação cívica. Em outros mecanismos, as discussões e decisões exercem “influência comunicativa” movidas pelo testemunho, argumentos, conclusões ou pelo processo participativo em si. Um terceiro mecanismo, o de “aconselhamento e consulta”, envolve certa influência sobre a autoridade pública, que preserva sua autoridade e poder, mas compromete-se a receber as contribuições dos participantes.

Os últimos dois modos de conexão da participação com a política pública relacionam-se com o exercício de poder direto pelos participantes. Em alguns casos, os cidadãos e administradores públicos promovem “parcerias” para fazer planos, políticas e desenvolver estratégias. Em outros casos, com maior nível de empoderamento dos participantes, os mecanismos participativos preveem “autoridade direta” dos participantes sobre políticas ou alocação de recursos públicos. Fung (2006) reuniu as cinco categorias, da menos influente até a mais influente sobre a decisão pública, em uma única dimensão (Figura 3).



**Figura 3.** Modos de Influência sobre a Decisão  
Fonte: Extraído de Fung (2006)

Apresentadas as três dimensões propostas por Fung (2006), destaca-se que elas ajudam a examinar os valores que os mecanismos de participação podem alcançar e que resultados eles podem oferecer para a sociedade em todas as partes do mundo.

No Brasil, por exemplo, a Constituição Federal de 1988 prevê mecanismos participativos para que os cidadãos participem nos processos de decisão sobre políticas públicas. Para Perez (2004), estes mecanismos podem ser classificados em três tipos:

- i). De caráter deliberativo ou com força vinculante;
- ii). De caráter não vinculante, de consulta ou meramente opinativos ou;
- iii). De caráter vinculante e autônomo, cooperativos ou de delegação atípica.

Segundo Perez (2004), os institutos de caráter deliberativo ou com força vinculante decorrem da estruturação de processos de formação de atos administrativos, com a participação da sociedade no momento da tomada de decisão. São exemplos, os conselhos deliberativos, o orçamento participativo, os *referenduns* e plebiscitos. Já os institutos de caráter não vinculante, de consulta ou meramente opinativos surgem dos direitos da sociedade de receber informações que sejam do interesse da coletividade e de apresentar sugestões, críticas e protestos, obtendo as respectivas respostas de maneira motivada. São os conselhos consultivos, audiências públicas, consultas públicas e ouvidorias públicas.

Por fim, para o autor, os institutos de caráter vinculante e autônomo, cooperativos ou de delegação atípica decorrem da criação de formas cooperativas de participação, mediante a criação, pelos cidadãos, de organizações especiais voltadas à realização de atividades de interesse geral.

Em 2014, como meio de instrumentalização dos preceitos constitucionais, o governo federal brasileiro instituiu norma para regulamentar os mecanismos participativos. Por meio do Decreto no 8.243, de 23 de maio de 2014, foram instituídos a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, com o objetivo de “fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil” (Brasil, 2014, Art. 1o)

Os órgãos e entidades da administração pública federal passaram então a ser obrigados a considerar as instâncias e os mecanismos de participação social para a formulação, execução, monitoramento e avaliação de seus programas e políticas públicas (Brasil, 2014). Para isso, foram estabelecidos onze instrumentos de participação social, a serem considerados no desenvolvimento de políticas públicas no país, indicados a seguir (Brasil, 2014, Art. 6o):

**I - conselho de políticas públicas:** instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas;

**II - comissão de políticas públicas:** instância colegiada temática, instituída por ato normativo, criada para o diálogo entre a sociedade civil e o governo em torno de objetivo específico, com prazo de funcionamento vinculado ao cumprimento de suas finalidades;

**III - conferência nacional:** instância periódica de debate, de formulação e de avaliação sobre temas específicos e de interesse público, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, podendo contemplar etapas estaduais, distrital, municipais ou regionais, para propor diretrizes e ações acerca do tema tratado;

**IV - ouvidoria pública federal:** instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública;

**V - mesa de diálogo:** mecanismo de debate e de negociação com a participação dos setores da sociedade civil e do governo diretamente envolvidos no intuito de prevenir, mediar e solucionar conflitos sociais;

**VI - fórum interconselhos:** mecanismo para o diálogo entre representantes dos conselhos e comissões de políticas públicas, no intuito de acompanhar as políticas públicas e os programas governamentais, formulando recomendações para aprimorar sua intersectorialidade e transversalidade;

**VII - audiência pública:** mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais;

**VIII - consulta pública:** mecanismo participativo, a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa a receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação; e

**IX - ambiente virtual de participação social:** mecanismo de interação social que utiliza tecnologias de informação e de

comunicação, em especial a internet, para promover o diálogo entre administração pública federal e sociedade civil.

A instituição da PNPS, do SNPS e a formalização dos instrumentos participativos significaram importante medida de reconhecimento da participação social como um direito dos cidadãos, de ampliação dos mecanismos de controle social e de aprimoramento da relação do governo federal brasileiro com a sociedade. No entanto, há fundamentação teórica que sugere a possibilidade de que determinados grupos da sociedade possam utilizar estes instrumentos participativos para tentar influenciar as políticas públicas a seu favor. Na seção seguinte, será apresentada a teoria econômica da regulação, base teórica que permeia esta discussão.

### **2.3 Teoria Econômica da Regulação**

Antes de adentrar na teoria econômica da regulação, é importante situar a regulação ou a política regulatória como um tipo de política pública. A regulação pode ser compreendida como o instrumento pelo qual os padrões de comportamento, serviço ou produto são estabelecidos (Secchi, 2015) ou pode ser a ação governamental que regula e estabelece os padrões para certas atividades (Dias & Matos, 2012).

Importante destacar que a regulação nasce do conflito entre coalizões políticas de interesses claros e opostos, uma vez que gera uma clara distinção entre o grupo dos favorecidos e dos desfavorecidos (Dias & Matos, 2012). A partir dessa arena de conflito, que se forma entre beneficiados e prejudicados pela ação regulatória, Stigler (1971) desenvolveu a teoria econômica da regulação.

As tarefas centrais da teoria econômica da regulação, segundo Stigler (1971), envolvem justificar quem receberá os benefícios e quem arcará com os custos da regulação, bem como identificar qual forma a regulação terá e quais serão seus efeitos. Uma das teses centrais que a teoria econômica da regulação apresenta é a de que, em regra, a regulação será adquirida pelo setor empresarial, para que a regulação seja implementada em seu benefício. Segundo Cavazos & Rutherford (2017), o setor empresarial enfrenta desafios decorrentes das mudanças no ambiente político-legal e, geralmente, reagem com estratégias na tentativa de gerenciar este

ambiente político por meio da alocação de recursos que podem influenciar os resultados regulatórios.

De acordo com Stigler (1971), são quatro os tipos de políticas regulatórias que um setor empresarial pode tentar influenciar em benefício próprio: i) o subsídio direto em dinheiro do governo para empresas; ii) o controle sobre a entrada de novos concorrentes; iii) regras que afetem produtos substitutos ou complementares; e iv) o controle de preços de bens e serviços.

A tentativa de obter subsídios diretos em dinheiro é a mais óbvia demanda que grupos empresariais devem fazer aos governos. De posse de recursos públicos, as empresas beneficiadas poderão ter vantagens em sua operação. Outra estratégia que também deve ser utilizada pelas empresas é a de conter a entrada de novos concorrentes. Parece claro que reduzir a taxa de crescimento de empresas em um setor, por meio de políticas regulatórias, pode oferecer vantagens às empresas que já se encontram em operação. Uma terceira política regulatória desejada por empresas envolve a tentativa de influenciar regras que prejudiquem os produtos substitutos e incentivem os produtos complementares à sua atividade. Com menor concorrência e maior demanda, os setores empresariais terão benefícios com a regulação. Por fim, demandar o controle de preços pelo governo também pode ser estratégia interessante para setores empresariais que pretendem alcançar taxas de retorno acima do que alcançariam se não fossem definidos os preços de operação por meio de coerção estatal.

Mas se o setor empresarial tentar adotar estratégias para adquirir regulações em seu benefício, como um processo democrático de formulação de políticas regulatórias pode conter estas estratégias? Stigler (1971) pondera que o processo decisório democrático deveria envolver toda a comunidade, e não apenas aqueles grupos interessados com a decisão. Caso os cidadãos desinteressados ou sem conhecimento sobre o tema não participem do processo decisório, parece óbvio que a maior influência sobre a política regulatória será daqueles que participarem.

Nesse sentido, Pateman (1970) alerta que os cidadãos irão se envolver apenas com assuntos dos quais tenham experiência pessoal ou benefício próprio. Logo, não é esperado que cidadãos se envolvam nas decisões de todas as políticas regulatórias desenvolvidas pelos governos. Para Stigler (1971), os custos para que cidadãos aprendam os aspectos essenciais de todas as propostas políticas e

participem da tomada de decisão é muito alto. Assim, a teoria econômica da regulação prevê que o mecanismo empregado pelo sistema político é deixar estes custos a cargo de representantes organizados (partidos políticos), cabendo aos cidadãos reconhecerem com votos aqueles políticos ou partidos políticos que mais defendem seus interesses. No entanto, Stigler (1971) alerta que os partidos políticos também tem interesses em agradar setores empresariais para se manterem no poder:

Se votar contra uma política econômica que prejudicaria a sociedade pudesse garantir a reeleição, com certeza o representante votaria sempre nesse sentido. Infelizmente, à virtude nem sempre é atribuído um preço muito alto. Se o representante nega subsídios em dinheiro ou poder governamental a dez grandes indústrias, elas dedicar-se-ão à eleição de um sucessor mais complacente (Stigler, 1971, p.11).

Assim, para adquirir políticas regulatórias em seu benefício, o setor empresarial procurará investir recursos financeiros para influenciar ou persuadir a máquina governamental a oferecer os benefícios da regulação para o setor. O setor empresarial disporá de conhecimento e de recursos para obter apoio de partidos políticos e de funcionários públicos eleitos, que pretendem manter-se no poder.

Parece claro que a tese central da teoria econômica da regulação é a de que na arena de conflito entre favorecidos e prejudicados pelas políticas regulatórias, o setor empresarial possui melhores condições de influenciar estas políticas e favorecer-se delas. Neste contexto, os mecanismos participativos têm sido utilizados pelo setor empresarial para influenciar políticas regulatórias? Outros grupos de interesse têm utilizado mecanismos participativos para influenciar estas políticas? Estas questões levantadas a partir de referências teóricas formam a base da investigação realizada nesta pesquisa. A seção a seguir detalhará os procedimentos metodológicos de investigação utilizados.

### **3 MÉTODO**

#### **3.1 Caracterização Geral da Pesquisa**

Esta pesquisa envolveu a realização de um estudo empírico na Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. O objetivo geral foi investigar, em que medida, o instrumento participativo da consulta pública influenciou a decisão de proibir o agrotóxico carbofurano no Brasil, a partir das contribuições dos variados grupos da sociedade. Trata-se da investigação de um fenômeno social que não pode ser tratado como coisa, a realidade a ser investigada foi produzida por seres que sentem, pensam, agem e reagem (Gil, 2008).

Assim, a pesquisa apresentou característica qualitativa, explicativa, indutiva e observacional (Gil, 2008; Godoi, Bandeira-de-Mello, & da Silva, 2006). Inicialmente, observou-se o fenômeno da participação dos grupos da sociedade na consulta pública sob investigação. Partiu-se da observação dos fatos e fenômenos para, em seguida, descobrir as relações existentes entre eles e, com isso, aprofundar o conhecimento sobre a realidade, os porquês e as razões relacionadas ao fenômeno (Godoi et al., 2006). Em conformidade com a lógica de pesquisa qualitativa, para investigação do fenômeno, foi utilizada uma combinação entre os métodos de pesquisa documental e entrevistas.

Ainda, a estratégia adotada foi a do estudo de caso (Yin, 1994), para identificar as relações existentes entre fatos e fenômenos ocorridos em um contexto real específico e particular (Godoi et al., 2006). No caso, o contexto foi a participação da sociedade em consulta pública relacionada ao setor de agrotóxicos, promovida pela Anvisa.

#### **3.2 O Setor de Agrotóxicos, a Anvisa e o Carbofurano**

Tendo em vista que o fenômeno pesquisado neste trabalho envolveu a participação social na regulação da Anvisa sobre o agrotóxico carbofurano, é

importante apresentar breve caracterização deste contexto para melhor compreensão da pesquisa.

O conceito de agrotóxicos encontra-se disposto na Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, art. 2º, 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” (BRASIL, 1989).

Os dados do setor de agrotóxicos mostram que nos últimos dez anos o mercado mundial cresceu 93% enquanto que o mercado brasileiro cresceu 190%. Em 2008, o Brasil ultrapassou os Estados Unidos e assumiu a posição de maior mercado de agrotóxicos do mundo (Carneiro, Augusto, Rigotto, Friedrich, & Búrigo, 2015). Este crescimento ocorreu em razão de o Brasil ser um dos maiores produtores de *commodities* agrícolas do mundo, tais como soja, milho, café e açúcar, e pelo país procurar no uso de agrotóxicos uma estratégia para ampliar sua produtividade agrícola (Gurgel, Guedes, Gurgel, & Augusto, 2017).

Os impactos deste elevado consumo de agrotóxicos na saúde pública são amplos, atingem vastos territórios e envolvem diferentes grupos populacionais, como trabalhadores, moradores do entorno de fábricas e fazendas, além dos consumidores de alimentos contaminados (Almeida et al., 2017; Facchini & de Souza, 2015). Almeida *et al* (2017) destacam que, diante desse quadro, é essencial que as esferas de governo adotem medidas para garantir o cumprimento da legislação e, por consequente, promovam a proteção da saúde humana, animal e do meio ambiente.

No Brasil, a principal medida regulatória para proteção da sociedade envolve o processo de registro de agrotóxicos fundamentado em três dossiês: agrônômico, toxicológico e ambiental, sendo realizados respectivamente pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - Mapa, pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa e pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama (T. H. C. Silva & Neto, 2017).

Este processo de registro de agrotóxicos, regulamentado por Lei, determina a proibição de agrotóxicos, seus componentes e afins, nas seguintes situações:

a) para os quais o Brasil não disponha de métodos para desativação de seus componentes, de modo a impedir que os seus resíduos remanescentes provoquem riscos ao meio ambiente e à saúde pública; b) para os quais não haja antídoto ou tratamento eficaz no Brasil; c) que revelem características teratogênicas, carcinogênicas ou mutagênicas, de acordo com os resultados atualizados de experiências da comunidade científica; d) que provoquem distúrbios hormonais, danos ao aparelho reprodutor, de acordo com procedimentos e experiências atualizadas na comunidade científica; e) que se revelem mais perigosos para o homem do que os testes de laboratório, com animais, tenham podido demonstrar, segundo critérios técnicos e científicos atualizados; f) cujas características causem danos ao meio ambiente (BRASIL, 1989, § 6º do Art. 3º).

No caso da avaliação do risco dos agrotóxicos à saúde humana, a competência é da Anvisa, que pode realizar reavaliações a qualquer tempo e decidir pela manutenção, alteração, suspensão ou cancelamento do registro de agrotóxicos no país (Anvisa, 2008c).

A Anvisa foi criada em 1999 com o objetivo de promover a proteção da saúde da população por meio do controle sanitário sobre a produção e comercialização de produtos e serviços que possam representar um risco para a saúde (BRASIL, 1999). Assim, a Agência desempenha papel de mediação entre produtores e consumidores, tendo em vista que o uso de produtos, bens e serviços ofertados à sociedade pode causar graves efeitos à saúde (Ramalho, 2009). Com um orçamento anual superior a R\$ 800 milhões, a Anvisa regula mercados como medicamentos, cosméticos, saneantes e alimentos, além do mercado de agrotóxicos, objeto da presente pesquisa (Anvisa, 2016b).

Um dos agrotóxicos sujeitos à regulação da Anvisa é o carbofurano, historicamente utilizado como inseticida, nematicida e acaricida na prática agrícola em diversos países. No Brasil, o carbofurano foi utilizado para aplicação no solo nas culturas de algodão, amendoim, arroz, banana, batata, café, cana-de-açúcar, cenoura, feijão, fumo, milho, repolho, tomate e trigo e também para aplicação em sementes de algodão, arroz, feijão, milho e trigo (FioCruz, 2009). Dados divulgados pela Anvisa (2017c) indicam que o volume vendido de carbofurano, no Brasil, aproximou-se de 60 mil toneladas, entre 2007 a 2015.

**Tabela 3.** Vendas de Carbofurano no Brasil

Ano	Vendas (ton)	Vendas Acumuladas (ton)
2007	6.230	6.230
2008	N/D	6.230
2009	5.208	11.438
2010	8.302	19.740
2011	9.839	29.579
2012	10.615	40.194
2013	8.230	48.424
2014	6.775	55.199
2015	4.130	59.329

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados divulgados pela Anvisa (2017c)  
 N/D: Dados não divulgados

### 3.3 Organização da Pesquisa

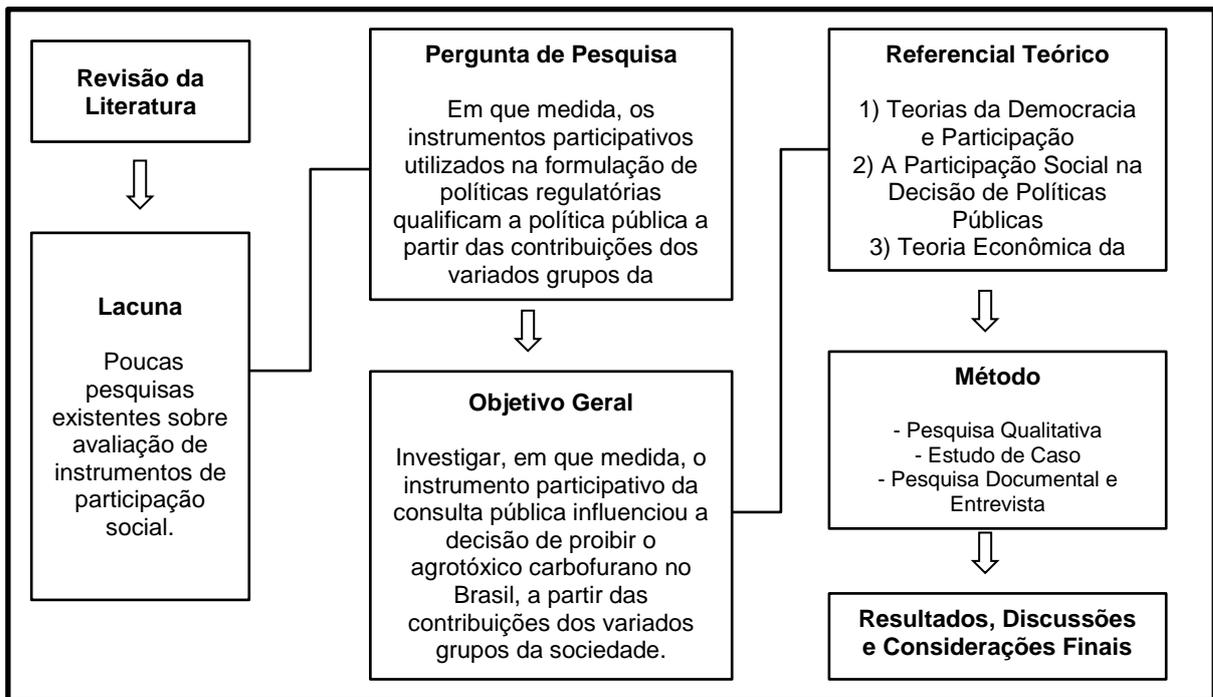
O objetivo geral desta pesquisa foi alcançado por meio de quatro objetivos específicos. Eles foram elaborados a partir das três dimensões de análise propostas por Fung (2006), conforme apresentado na tabela 4.

**Tabela 4.** Objetivos Específicos da Pesquisa

Dimensões de Análise (Fung, 2006)	Objetivos Específicos da Pesquisa
Dimensão “Como os participantes interagem e trocam informações”	i) investigar o que levou a Anvisa a utilizar a Consulta Pública como mecanismo para a formulação da política regulatória do agrotóxico carbofurano; ii) descrever como ocorreu o funcionamento da consulta pública no caso estudado;
Dimensão “Quem Participa”	iii) identificar quais grupos da sociedade participaram da consulta pública e os que mais influenciaram a política estudada;
Dimensão “Como as discussões entre os participantes se conectam com a decisão”	iv) investigar se a consulta pública efetivamente influenciou a decisão de proibir o agrotóxico carbofurano.

Nota. Fonte: Elaborado pelo autor

Segundo Yin (1994), uma investigação empírica deve ter um plano, que é a sequência lógica que relaciona os dados empíricos à questão de um estudo inicial, e finalmente, às suas conclusões. Entre o estudo inicial e a conclusão, há uma série de passos importantes que devem ser seguidos. De maneira ampla, o estudo foi organizado de acordo com a figura 4.



**Figura 4.** Diagrama de Organização da Pesquisa

Fonte: Elaborado pelo Autor

Inicialmente, a pesquisa pautou-se em intensa investigação literária, com intuito de se conhecer a produção científica sobre o tema da participação social em políticas públicas. Em seguida foi identificada lacuna de pesquisa relacionada ao tema e foi desenvolvida uma pergunta para direcionar o escopo da pesquisa. Após definido o objetivo geral da pesquisa, foi realizada ampla análise da literatura sobre as teorias da democracia, a participação social na decisão das políticas públicas e sobre a teoria econômica da regulação. Na sequência foram realizadas as coletas e análises dos dados, conforme será detalhado nas subseções seguintes.

## 3.4 Procedimentos de Coleta de Dados

### 3.4.1 Pesquisa Documental

Os documentos utilizados na pesquisa foram selecionados por sua pertinência e relevância e por sua relação com os objetivos específicos propostos na investigação.

A partir de pesquisa exploratória, foi realizado levantamento dos seguintes documentos oficiais para serem utilizados na pesquisa:

- i) Constituição Federal do Brasil: dispositivos constitucionais relacionados a participação social na formulação de políticas públicas no Brasil;
- ii) Lei nº 13.502, de 1º e novembro e 2017: estrutura de funcionamento do poder executivo brasileiro;
- iii) Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014: funcionamento da Política Nacional de Participação Social - PNPS e do Sistema Nacional de Participação Social – SNPS;
- iv) Resolução Anvisa RDC nº 10, de 22 de fevereiro de 2008: determinação da necessidade de reavaliação toxicológica do agrotóxico Carbofurano;
- v) Nota Técnica s/n da Fundação Oswaldo Cruz – FioCruz: aspectos toxicológicos do Carbofurano, identificados pela FioCruz;
- vi) Nota Técnica s/n da Anvisa: aspectos toxicológicos do Carbofurano, identificados pela Anvisa;
- vii) Consulta Pública Anvisa nº 114, de 18 de dezembro de 2015: proposta de regulamento e os trâmites da consulta pública;
- viii) Texto de Justificativa da Anvisa, de 18 de dezembro de 2015: as motivações da Anvisa para realização da Consulta Pública nº 114/2015;
- ix) Planilha com a Lista das Contribuições Recebidas pela Consulta Pública nº 114, de 18 de dezembro de 2015: todas as contribuições recebidas pela Anvisa na Consulta Pública nº 114/2015
- x) Relatório de Análise da Participação Social (RAPS): a análise geral da Anvisa sobre a Consulta Pública nº 114, de 18 de dezembro de 2015;
- xi) Relatório de Análise de Contribuições em Consulta Pública (RAC): análise da Anvisa sobre as contribuições apresentadas na Consulta Pública

nº 114, de 18 de dezembro de 2015;

xii) Nota Técnica de Reavaliação nº 01/2017 GGTOX/ANVISA, de 20 de janeiro de 2017: consolidação do entendimento da Anvisa sobre as contribuições apresentadas na Consulta Pública nº 114, de 18 de dezembro de 2015;

xiii) Memória de Reunião realizada entre ANVISA, MAPA e IBAMA, em 22 de fevereiro de 2017: memória de reunião para tratar da reavaliação do Carbofurano;

xiv) Nota Técnica de Reavaliação nº 02/2017 GGTOX/ANVISA, de 8 de maio de 2017: consolidação do entendimento da Anvisa sobre as contribuições apresentadas na Consulta Pública nº 114, de 18 de dezembro de 2015;

xv) Memória da 2ª Reunião realizada entre ANVISA, MAPA e IBAMA, em 18 de maio de 2017: memória de reunião para tratar da reavaliação do Carbofurano;

xvi) Nota Técnica nº28/2017/CGAA/DFIA/MAPA/SDA/MAPA, de 26 de maio de 2017: Nota Técnica do MAPA a respeito da reavaliação do Carbofurano;

xvii) Parecer Técnico de Reavaliação nº18/GGTOX/ANVISA, de 5 de junho de 2017: Parecer Técnico da Anvisa a respeito da Nota Técnica nº28 do MAPA.

xviii) Voto do Diretor de Regulação da ANVISA nº69/2017/DIREG/ANVISA, de 10 de outubro de 2017: voto do Diretor de Regulação, da Anvisa, com seu voto para a tomada de decisão;

xix) Resolução RDC nº 185, de 18 de outubro de 2017: texto final da medida regulatória que proíbe o Carbofurano no Brasil;

Na etapa de pesquisa documental, também foi realizado levantamento das notícias mais relevantes sobre o carbofurano, veiculadas na mídia brasileira e internacional. O objetivo foi compreender o fenômeno para além do que foi registrado em documentos oficiais, captando percepções sob a lente dos veículos de comunicação.

É importante destacar que, durante a etapa de pesquisa documental, foi possível identificar elementos importantes sobre o fenômeno investigado. No entanto, a pesquisa documental não alcançou a compreensão de fatos e opiniões de pessoas envolvidas com a formulação da política pública. Assim, optou-se por realizar entrevistas com os principais atores envolvidos no desenvolvimento da política.

### 3.4.2 Entrevistas

Inicialmente, optou-se por realizar entrevista-piloto para coletar dados que ajudassem na compreensão e/ou confirmação de informações obtidas na pesquisa documental e para contribuir com a construção do roteiro de entrevistas aplicado aos demais entrevistados.

A seleção do entrevistado para a etapa piloto objetivou identificar servidor público da Anvisa, com experiência prática e acadêmica com o tema da consulta pública, e que aceitasse o convite, em tempo hábil para a pesquisa. Foram convidados três servidores com o perfil desejado. O servidor que manifestou disponibilidade em participar da entrevista atuava como Gerente de Estudos Econômicos e Inteligência Regulatória, área integrante da estrutura de Boas Práticas Regulatórias da Anvisa, responsável por conduzir o processo de consultas públicas na Agência. A entrevista foi realizada, presencialmente, pelo próprio autor desta pesquisa, no Campus da Universidade de Brasília – UnB, em 13 de Abril de 2018, e teve duração de 33 minutos e 30 segundos.

Na entrevista-piloto foram coletadas informações importantes, que ajudaram na compreensão das informações obtidas na pesquisa documental e na identificação de lacunas de conhecimento sobre o fenômeno. As lacunas foram incorporadas aos roteiros de pesquisa, para coleta nas entrevistas. Ainda, como a entrevista-piloto apresentou informações valiosas para a investigação dos objetivos específicos, seu inteiro teor foi transcrito e utilizado na etapa de análise de dados.

Após a entrevista-piloto, outras entrevistas foram realizadas com o objetivo de enriquecer a prática de pesquisa e construir novas situações de conhecimento (Godoi et al., 2006). Optou-se por realizar entrevistas individuais com os agentes públicos da Anvisa, envolvidos com o processo de formulação de políticas públicas na Agência.

Foram entrevistados 5 servidores públicos da Anvisa, de variados níveis hierárquicos, escolhidos a partir dos documentos oficiais levantados na etapa de pesquisa documental e por indicação dos próprios entrevistados. Foram convidados para entrevista: Assessora do Diretor de Regulação, Gerente de Monitoramento e Avaliação do Risco (Toxicologia), Coordenadora de Reavaliação (Toxicologia), Gerente-Geral de Regulamentação e Boas Práticas Regulatórias e Gerente de

Estudos Econômicos e Inteligência Regulatória, este último entrevistado na etapa piloto.

**Tabela 5.** Perfil das Entrevistas

Identificação do Entrevistado	Cargo/local de trabalho	Data da Entrevista	Duração da Entrevista
E1	Gerente de Estudos Econômicos e Inteligência Regulatória da Anvisa	13 de abril de 2018	33'30"
E2	Gerente-Geral de Regulamentação e Boas Práticas Regulatórias da Anvisa	13 de junho de 2018	23'03"
E3	Gerente de Monitoramento e Avaliação do Risco da Anvisa	15 de junho de 2018	34'01"
E4	Coordenadora de Reavaliação	15 de junho de 2018	34'54"
E5	Assessora do Diretor de Regulação da Anvisa	15 de junho de 2018	18'01"

Fonte: Elaborado pelo autor

As entrevistas foram agendadas previamente e foram gravadas com a autorização verbal dos entrevistados para assegurar que nenhum dado ou informação fosse perdido. Para realização das entrevistas foi utilizado roteiro semiestruturado (Apêndice I).

Importante destacar que o roteiro semiestruturado serviu como orientação para a interação entre entrevistador e entrevistado, mas novas informações e comentários puderam ser adicionados durante a entrevista (Godoi et al., 2006). Cada indivíduo entrevistado apresentou um diferente grau de aprofundamento nas diferentes questões e os dados coletados possibilitaram ampla análise que ajudaram na investigação do fenômeno.

### 3.5 Procedimentos de Análise dos Dados

A análise dos dados coletados foi realizada por meio da análise de conteúdo, conceituada por Bardin (1977, p.9) como “um conjunto de instrumentos metodológicos cada vez mais sutis, em constante aperfeiçoamento, que se aplicam a

discursos”. Trata-se de esforço de interpretação que permite analisar as mensagens entre os pólos da objetividade e da subjetividade, permitindo que o pesquisador identifique o potencial inédito das mensagens (Bardin, 1977).

A análise de conteúdo foi realizada em três etapas de acordo com o método proposto por Bardin (1977, p.95). Na primeira etapa, da pré-análise, sistematiza-se as ideias iniciais, de maneira a conduzir a um esquema preciso do desenvolvimento das operações sucessivas, num plano de análise. Na segunda etapa, da exploração do material, codifica-se os dados em categorias de análise. Na terceira etapa, do tratamento dos resultados, organiza-se as informações de acordo com categorias de análise definidas na etapa anterior.

Assim, na primeira etapa, de acordo com os passos propostos por Bardin (1977), foi realizada leitura flutuante de todo o material obtido na revisão da literatura sobre participação social, foram selecionados os artigos, legislações e documentos considerados úteis para a pesquisa e foram elaboradas as hipóteses e objetivos da pesquisa. Nesta etapa, os dados coletados na pesquisa documental e nas entrevistas foram organizados e sistematizados de modo a facilitar o entendimento de cada objetivo específico da pesquisa.

Na segunda etapa, conduziu-se a administração sistemática das decisões tomadas na primeira etapa. Foram realizados procedimentos manuais de codificação dos dados obtidos na pesquisa documental e nas entrevistas em categorias de análise. Para elaboração das categorias, foram utilizados como guia, as dimensões de avaliação de instrumentos de participação social propostos por Fung (2006), apresentados no referencial teórico desta pesquisa.

Por fim, na etapa final, as informações obtidas na análise foram organizadas e consolidadas em cada categoria de análise, o que possibilitou a identificação em destaque dos resultados fornecidos pela análise dos dados.

## **4 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Esta seção apresenta os resultados, de acordo com a sequência lógica utilizada na construção dos objetivos específicos da pesquisa.

Na subseção 4.1 são apresentados os antecedentes que levaram a Anvisa a utilizar a consulta pública como mecanismo para a formulação da política regulatória do agrotóxico carbofurano. Na subseção 4.2 é apresentado e descrito o funcionamento da consulta pública.

Em seguida, na subseção 4.3 são identificados os grupos da sociedade que mais participaram da consulta pública e as motivações de cada grupo. Na subseção 4.4, são identificados e analisados os grupos que tiveram mais opiniões aceitas pela Anvisa. Por fim, na subseção 4.5, é analisado se a consulta pública influenciou efetivamente a decisão de proibir o carbofurano no Brasil.

Os resultados obtidos levaram a achados importantes para responder o objetivo geral da pesquisa que é “investigar, em que medida, o instrumento participativo da consulta pública influenciou a decisão de proibir o agrotóxico carbofurano no Brasil, a partir das contribuições dos variados grupos da sociedade”.

### **4.1 A Regulação do Carbofurano**

Para compreender o fenômeno da participação social na formulação da política regulatória sobre o agrotóxico carbofurano, é importante resgatar o contexto e os antecedentes que levaram a Anvisa a reconhecer a necessidade de desenvolver uma política pública para regular a comercialização do produto e de envolver a sociedade no processo de tomada de decisão.

No Brasil, o controle da produção, da comercialização e do uso de substâncias que podem colocar em risco a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente são atribuições do governo, definidas pelo artigo 225 da Constituição Federal e regulamentadas pela Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, para o caso dos agrotóxicos (BRASIL, 1989).

Como o uso de agrotóxicos expõe o meio ambiente, os trabalhadores e os consumidores ao risco de agravos, a produção e a comercialização destes produtos

são controladas pelo governo, por meio de rigorosas avaliações realizadas antes que o agrotóxico seja comercializado (FioCruz, 2009). Assim, só pode ser comercializado o agrotóxico que obtém registro, ato legal que reconhece adequação do produto à legislação (Anvisa, 2018c).

A concessão do registro de um produto agrotóxico envolve avaliações pelo Ministério da Agricultura, Ministério do Meio Ambiente e pela Anvisa, sob as perspectivas da eficácia agronômica, dos impactos ao meio ambiente e à saúde humana, respectivamente (BRASIL, 1989). Somente se atendidas às exigências das três instituições, o registro para comercialização do agrotóxico é concedido (Gurgel et al., 2017).

Neste contexto, como o conhecimento técnico-científico sobre o surgimento de perigos e riscos associados ao uso de agrotóxicos é dinâmico e sujeito ao aparecimento de novas evidências, o legislador previu a possibilidade de que sejam feitas reavaliações toxicológicas, dos efeitos sobre a saúde e ao ambiente, a qualquer tempo (BRASIL, 1989).

A reavaliação de agrotóxicos por impactos sobre a saúde, feita pela Anvisa, ocorre quando há alguma indicação de risco à saúde humana, em comparação com a avaliação feita quando o registro de um agrotóxico foi concedido (FioCruz, 2009). As novas evidências são analisadas com vistas a promover alguma ação do órgão regulador, no sentido de manter, suspender ou cancelar o registro e a comercialização do agrotóxico no Brasil.

Foi o que aconteceu com o agrotóxico carbofurano. No ano de 2008, meios de comunicação de todo o mundo começaram a propagar as preocupações de agências especializadas quanto aos danos à saúde que o produto poderia causar:

O carbofurano é um pesticida de uso restrito registrado nos Estados Unidos desde 1969. O composto causa superestimulação do sistema nervoso pela inibição da acetilcolinesterase. Os sintomas de superexposição em humanos incluem dor de cabeça, fraqueza, cólicas abdominais, náuseas, visão turva, convulsão, tremor e coma. O carbofurano também é altamente tóxico para pássaros, peixes e abelhas (Tenenbaum, 2008).

O carbofurano entrou em cena no final da década de 1960, uma dádiva para os agricultores das indústrias de banana, grãos, cana-de-açúcar e horticultura, combatendo insetos

mastigadores de folhas. Agora, o órgão regulador dos Estados Unidos alega que o carbofurano representa um risco muito grande para a saúde das crianças, após dados científicos recentes terem mostrado que o agrotóxico excedeu o padrão de segurança de resíduos alimentares para crianças em 200% (Clifford, 2008).

Assim, não demorou muito para que a preocupação com o uso do carbofurano fosse assumida pelo governo brasileiro. Por meio da Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 10, de 22 de fevereiro de 2008, a Anvisa considerou que havia estudos que indicavam alta toxicidade do agrotóxico e decidiu realizar sua reavaliação toxicológica. A Agência assumiu o compromisso de que, logo após realizar a reavaliação, emitiria nota técnica conclusiva sobre o carbofurano e publicaria medidas regulatórias para mitigação ou eliminação de agravos à saúde humana que este agrotóxico poderia causar à população (Anvisa, 2008b).

Alguns meses depois, por meio da Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 48, de 7 de julho de 2008, a Anvisa publicou o detalhamento dos procedimentos administrativos que deveriam ser adotados para a realização da reavaliação toxicológica do produto (Anvisa, 2008c).

A Anvisa estabeleceu que as empresas que comercializavam o carbofurano deveriam identificar e apresentar novos estudos relacionados a reavaliação e que a Agência faria a análise destes e de outros estudos científicos publicados. Para apoiar a realização desta análise, foi estabelecido que a Anvisa poderia recorrer à instituição com reconhecimento técnico e científico na área de toxicologia (Anvisa, 2008c).

Assim, para auxiliar na avaliação dos danos à saúde que o carbofurano poderia causar, a Anvisa recorreu à Fundação Oswaldo Cruz - FioCruz, instituição vinculada ao Ministério da Saúde, e responsável por desenvolver atividades nos campos da saúde, da educação e do desenvolvimento científico e tecnológico (BRASIL, 2014). Pesquisadores da FioCruz analisaram a questão e apresentaram a “Nota Técnica de Reavaliação Toxicológica do Ingrediente Ativo Carbofurano” (FioCruz, 2009), documento no qual a instituição apresentou a análise e o resultado de sua avaliação toxicológica sobre o agrotóxico.

A Nota Técnica da FioCruz indicou que “as pesquisas científicas têm demonstrado que o carbofurano apresenta efeito tóxico sobre diferentes órgãos e sistemas em humanos e também danos sobre o ambiente” (FioCruz, 2009, p.60).

Ainda, indicou que “devido a suas propriedades químicas, físico-químicas e metabólicas, o carbofurano é extremamente tóxico para mamíferos, incluindo os humanos” (FioCruz, 2009, p.60).

De modo conclusivo, em 2009, a FioCruz apresentou a recomendação de banimento do agrotóxico carbofurano no Brasil:

O carbofurano apresenta alta toxicidade, particularmente, no que concerne aos seus efeitos adversos sobre a reprodução e o sistema hormonal, neurotóxicos, como demonstrado pela neuropatia retardada. Considerando o disposto na legislação brasileira específica para agrotóxicos, tais características corroboram para a recomendação de que esse princípio ativo seja banido no Brasil (FioCruz, 2009, p.62).

Conforme procedimentos estabelecidos pela Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 48, de 7 de julho de 2008, caberia à Anvisa avaliar esta Nota Técnica e outros elementos que considerasse relevantes para apresentar posicionamento conclusivo da Agência sobre a questão. No entanto, conforme reconheceu a própria Anvisa, em documento oficial, “não houve uma revisão da nota técnica da FioCruz de forma oficial até junho de 2015” (Anvisa, 2015e, p.5). As razões para que a análise não tenha sido realizada por 6 anos não foram identificadas na pesquisa documental mas pôde ser compreendida a partir de dados coletados na entrevista.

Segundo a entrevistada E4, a FioCruz realizou análise com forte viés acadêmico, sendo que o papel da Anvisa requer elementos e argumentos que considerem as questões regulatórias envolvidas. A FioCruz teria avaliado os estudos que já estavam superados em termos regulatórios em todo o mundo. Assim, para sua tomada de decisão, a Anvisa precisava de esforço adicional de revisão de todo o trabalho feito pela FioCruz, com foco nas questões mais importantes sob o ponto de vista regulatório. No entanto, segundo a entrevistada E4, a equipe da Anvisa dedicada a avaliação toxicológica era muito pequena para revisar o trabalho feito pela FioCruz.

Este longo período sem um posicionamento oficial da Anvisa sobre a questão foi interrompido por um fator externo. Em 22 de junho de 2015, a Ação Civil Pública nº 21371-49.2014.4.01.3400 – 7ª Vara Federal/DF determinou que a reavaliação do ingrediente ativo carbofurano fosse concluída em 90 dias, a partir daquela data. Assim, a partir da determinação judicial, em 2015, a Anvisa formou um

grupo-tarefa, alocou mais servidores na equipe de reavaliação toxicológica e iniciou a reavaliação do carbofurano. (Anvisa, 2015e).

No levantamento realizado pela força-tarefa da Anvisa, a equipe identificou que, em 2015, o carbofurano encontrava-se banido em muitos países e em fase de reavaliação toxicológica em outros. No Canadá foi banido por risco inaceitável para a saúde humana e meio ambiente. Nos Estados Unidos, também foi banido por não satisfazer os padrões de segurança do trabalhador, consumidor e meio ambiente. Na União Europeia, o carbofurano foi banido por riscos de contaminação de águas e produtos agrícolas. Além disso, na Austrália e China, onde o carbofurano ainda não estava banido, o agrotóxico havia sido colocado em reavaliação toxicológica por preocupações relacionadas, especialmente, aos agravos à saúde humana que poderia causar (Anvisa, 2015e).

Além de considerar o cenário internacional, a área técnica da Anvisa também promoveu a avaliação de dezenas de estudos sobre o carbofurano (2015e, Anexo I) e concluiu, em Nota Técnica, pela recomendação de banimento deste agrotóxico:

Assim, sugere-se o banimento do carbofurano por se mostrar teratogênico e mutagênico, por provocar danos ao aparelho reprodutor e por se revelar mais perigoso ao homem do que os testes de laboratório com animais tenham podido demonstrar (Anvisa, 2015e).

Assim, a área responsável apresentou seu posicionamento técnico à Diretoria Colegiada da Anvisa, com sugestão de banimento do carbofurano. Em reunião realizada no dia 3 de dezembro de 2015, os Diretores aprovaram a abertura da Consulta Pública nº 114/2015, com o objetivo de ouvir a sociedade sobre o banimento do agrotóxico (Anvisa, 2015b).

Na Anvisa, os processos de regulamentação são classificados, pela Diretoria Colegiada, em Regime Comum ou Regime Simplificado. Quando um processo é enquadrado em Regime Simplificado, em razão de elevada urgência ou baixo impacto sobre a sociedade, ele é isento de algumas etapas do processo de regulamentação, entre elas, da participação social. Quando é enquadrado em Regime Comum, como foi o caso da regulação do carbofurano, o processo tem etapas obrigatórias, como a promoção da participação social, sendo que a consulta pública é

o instrumento pré-determinado. A figura 5, obtida no sítio da Anvisa, ilustra as etapas do processo de regulamentação (Anvisa, 2018b):



**Figura 5.** Etapas do Processo de Regulamentação  
Fonte: Anvisa

Quando a Diretoria Colegiada da Anvisa atribuiu o Regime Comum ao processo de regulação do agrotóxico carbofurano (Anvisa, 2015b), automaticamente, estabeleceu a utilização da consulta pública como mecanismo de participação social. Assim, foi aprovada a abertura da Consulta Pública nº 114/2015.

Nesse sentido, percebe-se que a Anvisa não enfrentou um dos principais desafios relacionados à promoção da participação social que é desenhar o mecanismo ou instrumento adequado para a identificação, compreensão e seleção de problemas (Nabatchi, 2010). A Agência definiu, *a priori*, a utilização do instrumento da consulta pública e, assim, aprovou a abertura da CP nº 114/2015 para ouvir a sociedade sobre a regulação do Carbofurano.

## 4.2 A Consulta Pública nº 114/2015

Em reunião da Diretoria Colegiada da Anvisa, realizada no dia 3 de dezembro de 2015, os Diretores tomaram conhecimento, oficialmente, dos resultados da reavaliação toxicológica que recomendava o banimento do carbofurano, e decidiram por aprovar a realização de Consulta Pública nº 114 de 2015 (Anvisa, 2015c).

A decisão de realizar a consulta pública significou a utilização de um mecanismo de participação social cujo objetivo era receber contribuições da sociedade a respeito da proposta da política regulatória que previa o banimento do agrotóxico carbofurano no Brasil. Trata-se de mecanismo participativo, aberto a qualquer interessado, sem caráter deliberativo, que oferece espaço para que a sociedade manifeste-se sobre determinados assuntos, de modo a apresentar subsídios e informações que possam ajudar no processo de tomada de decisão (Anvisa, 2018a).

A Diretoria Colegiada da Anvisa definiu que o período de duração da consulta pública seria de 60 dias, de 28 de dezembro de 2015 até 25 de fevereiro de 2016. Transcorrido este prazo, todas as contribuições recebidas da sociedade seriam analisadas pela Agência para subsidiar o texto final de regulação do carbofurano (Anvisa, 2015c, 2015b).

Para a operacionalização da consulta pública, a Anvisa tornou pública sua proposta de regulação do carbofurano e solicitou que a sociedade apresentasse comentários e sugestões sobre a proposta elaborada pela Agência (Anvisa, 2008a). A proposta de regulação era composta por cinco artigos que determinavam o banimento do carbofurano e definiam os prazos e procedimentos para o fim da comercialização do produto:

Art. 1º Cancelar os informes de avaliação toxicológica de todos os produtos técnicos e formulados à base do ingrediente ativo Carbofurano, a partir da data de publicação desta Resolução.

Art. 2º Manter a monografia do ingrediente ativo Carbofurano até a data de 31 de dezembro de 2017 para fins de programas de monitoramento de resíduos de agrotóxicos nos alimentos.

Art. 3º Indeferir os pleitos de avaliação toxicológica, em tramitação nesta Agência, de produtos técnicos e formulados à base de Carbofurano, com vistas à obtenção de registro de produtos, devido ao enquadramento do ingrediente ativo dentre as proibições de registro do art. 3º, § 6º alíneas “c”, “d” e “e” da Lei 7.802, de 11 de julho de 1989.

Art. 4º Determinar que as empresas que detenham estoques desses produtos providenciem a sua destinação adequada e que esse procedimento seja previamente informado ao MAPA, à ANVISA e ao IBAMA, no prazo de trinta dias a partir da publicação desta Resolução.

Art. 5º Esta Resolução entra em vigor na data da sua publicação. (Anvisa, 2015b)

Para elaboração da proposta regulatória apresentada, a Anvisa contou com apoio da FioCruz na elaboração de Nota Técnica, realizou trabalho de levantamento de evidências técnicas e científicas sobre o tema, realizou debates internos e com outros órgãos de governo, amadureceu sua proposta e convidou a sociedade para se manifestar sobre a questão quando já tinha uma proposta regulatória formada.

Ocorre que, se a consulta pública é realizada em estágio avançado, quando já há uma proposta de regulação por parte da autoridade regulatória, alguns perfis da sociedade podem ter pouco incentivo à participação. Aqueles representantes da sociedade interessados em discutir outros caminhos para enfrentamento do problema podem se afastar da participação por considerarem que não há, neste estágio, espaço para mudanças profundas na proposta já apresentada (Linsley, McMurray, & Shrives, 2016).

Em pesquisa que avaliou os efeitos da consulta pública realizada pela Anvisa na regulação do setor de alimentos, Saab *et al* (2018) já haviam identificado que, quando a Agência já tem um ponto de vista formado, ela tende a conduzir o processo de consulta pública de modo a aceitar as contribuições da sociedade que alinham-se à sua proposta e a rejeitar argumentos diferentes do ponto de vista da Agência. A este fenômeno da prevalência das opiniões das autoridades reguladoras em processos participativos, Linsley *et al* (2016) deram o nome de auto-captura.

Para dirimir a ocorrência de auto-captura, poderia ser mais adequado que a participação social fosse realizada de modo a permitir que a Anvisa e os participantes pudessem desenvolver suas preferências a partir de um debate ou troca de informações, desde o momento do reconhecimento do problema público. Esta questão, abordada na literatura de Fung (2006), também foi salientada pelo entrevistado E1:

A consulta pública realizada por meio de formulário eletrônico, no formato realizado pela Anvisa, permite a comunicação em uma só via, não incita o debate. Para a formulação de políticas públicas pode ser importante a co-criação, a construção coletiva de argumentos e soluções. Não é ideal que os participantes apenas opinem sobre a proposta de solução apresentada pela Anvisa, seria mais indicado que os argumentos e soluções fossem construídos a partir de debates com réplicas, tréplicas e com a formação de pensamentos coletivos (Entrevistado E1, 2018).

No entanto, o instrumento participativo escolhido pela Anvisa para formular a política regulatória para o carbofurano não envolveu construção de preferências. Conforme já foi dito, a Anvisa tornou pública sua proposta regulatória e convidou a sociedade a apresentar comentários e sugestões sobre a proposta. Para tornar este processo de ausculta mais eficiente, a Anvisa utilizou ferramenta *online* para que a sociedade pudesse apresentar contribuições por meio da internet.

Segundo a Agência, a utilização da ferramenta *online* tornou mais ágil a compilação, análise e resposta às contribuições, bem como possibilitou a visualização, em tempo real, das sugestões e críticas recebidas (Anvisa, 2015c). A ferramenta utilizada foi o FormSus, ferramenta de gestão de formulários na internet, utilizada para atender as necessidades do Sistema Único de Saúde – SUS. Apenas para casos excepcionais, foi permitido o envio de contribuições, por escrito, em meio físico, para o endereço do Edifício-Sede da Anvisa, em Brasília-DF (Anvisa, 2015b).

Os casos excepcionais para os quais a Anvisa permitiu a apresentação de documentos por meio físico foram relacionados aos cidadãos com pouco acesso ou baixo conhecimento sobre ferramentas informatizadas. O entrevistado E1 reforça a preocupação de que alguns cidadãos podem ter tido dificuldade de acessar e utilizar a ferramenta online de consulta pública adotada pela Anvisa:

As pessoas com mais idade, que tem menos acesso à tecnologia, podem ter tido dificuldade para acessar e usar a ferramenta FormSus. Além disso, também pode ter havido dificuldade de compreensão da linguagem utilizada pela Agência, o que inibiria a participação de cidadãos menos escolarizados (Entrevistado E1, 2018).

Em contrapartida, a entrevistada E2 considera que a ferramenta FormSus é de fácil uso e que, no Brasil, a maior parte da sociedade está conectada com a internet. Segundo ela, como o FormSus permite a participação até por meio do telefone celular, não é esperado que tenha havido dificuldades de uso por parte dos participantes da Consulta Pública nº 114/2015. No entanto, a entrevistada E2 concorda que há um importante desafio para que a Anvisa promova maior participação social e ele se relaciona com a linguagem utilizada na Consulta Pública:

Um enorme desafio para tornar a Consulta Pública mais efetiva é desenvolver mecanismos de transformação da linguagem

técnica e científica, apresentada na regulação, para uma linguagem mais simples de ser compreendida por leigos. Nesse sentido, a Anvisa tem procurado enriquecer os documentos disponibilizados na consulta pública, de modo que a Agência discorra sobre a justificativa e a motivação para regular, em linguagem mais acessível. Com essa estratégia, pretende-se alcançar o cidadão leigo, para que ele se sinta apto a contribuir, ainda que não compreenda a linguagem técnica presente na proposta de regulação (Entrevistada E2, 2018).

Para identificar se os participantes tiveram ou não dificuldade para utilizar a ferramenta e se compreenderam a linguagem utilizada pela Anvisa na Consulta Pública nº 114/2015, foi possível analisar a opinião de cada participante, apresentada no momento em que submeteram a sua contribuição à Agência. Esses dados constam da Lista de Contribuições da Consulta Pública nº 114/2015 (Anvisa, 2015d) e foram consolidados para permitir a análise.

Os participantes foram convidados pela Agência a emitirem suas opiniões sobre a facilidade de utilização da ferramenta e sobre a clareza dos campos e das orientações para preenchimento. Cada participante atribuiu uma nota para cada critério, na escala de Ótimo, Bom, Razoável ou Ruim. As tabelas 6 e 7 apresentam os resultados.

Os dados mostram que a percepção geral dos participantes foi positiva em relação a ferramenta FormSus. A maioria dos participantes da Consulta Pública nº 114/2015 classificou a ferramenta como Ótima ou Boa, tanto no critério da facilidade de utilização (67,8%) quanto no critério da clareza dos campos e orientações (61%). No entanto, percebe-se que o critério da clareza dos campos e orientações foi pior avaliado. O fato de que 39% dos participantes consideraram Razoável ou Ruim a ferramenta, neste quesito, pode corroborar com os argumentos apresentados pelos entrevistados E1 e E2. Além de buscar ferramentas práticas e de fácil uso, a Anvisa teria o desafio de aperfeiçoar a linguagem utilizada na consulta pública para tornar a participação mais efetiva.

**Tabela 6.** Opiniões sobre a facilidade de utilização da ferramenta

<b>Escala</b>	<b>Quantidade de Participantes</b>	<b>Percentual de Participantes</b>
Ótimo	3.144	24,0%
Bom	5.750	43,8%
Razoável	3.367	25,7%
Ruim	853	6,5%
<b>TOTAL</b>	<b>13.114</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor a partir das informações divulgadas pela Anvisa

**Tabela 7.** Opiniões sobre a clareza dos campos e orientações

<b>Escala</b>	<b>Quantidade de Participantes</b>	<b>Percentual de Participantes</b>
Ótimo	2.602	19,8%
Bom	5.401	41,2%
Razoável	3.796	28,9%
Ruim	1.315	10,1%
<b>TOTAL</b>	<b>13.114</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor a partir das informações divulgadas pela Anvisa

A ferramenta de acesso e a linguagem utilizada na consulta pública são apenas dois dos importantes elementos de um mecanismo de participação social. Eles não esgotam a compreensão sobre o seu funcionamento. É importante compreender qual foi a dinâmica da relação entre a Agência e os participantes, antes e durante a Consulta Pública nº 114/2015.

Quando a Anvisa decidiu realizar a CP nº 114/2015, a Agência utilizou estratégia de divulgação para a sociedade que envolveu, basicamente, dois canais de comunicação oficiais: o Diário Oficial da União - DOU e o sítio eletrônico da Agência. Conforme destacaram as entrevistadas E1, E2 e E4, não foram realizadas outras estratégias oficiais de divulgação. Assim, de acordo com o Entrevistado E1, a comunicação oficial da Agência pode ter atingido mais as empresas reguladas do que os cidadãos interessados em participar de políticas públicas:

Como os meios de divulgação da Consulta Pública nº 114/2015 foram o Portal da Anvisa e o Diário Oficial, canais que os cidadãos não têm por hábito acessar, eles podem ter sido pouco

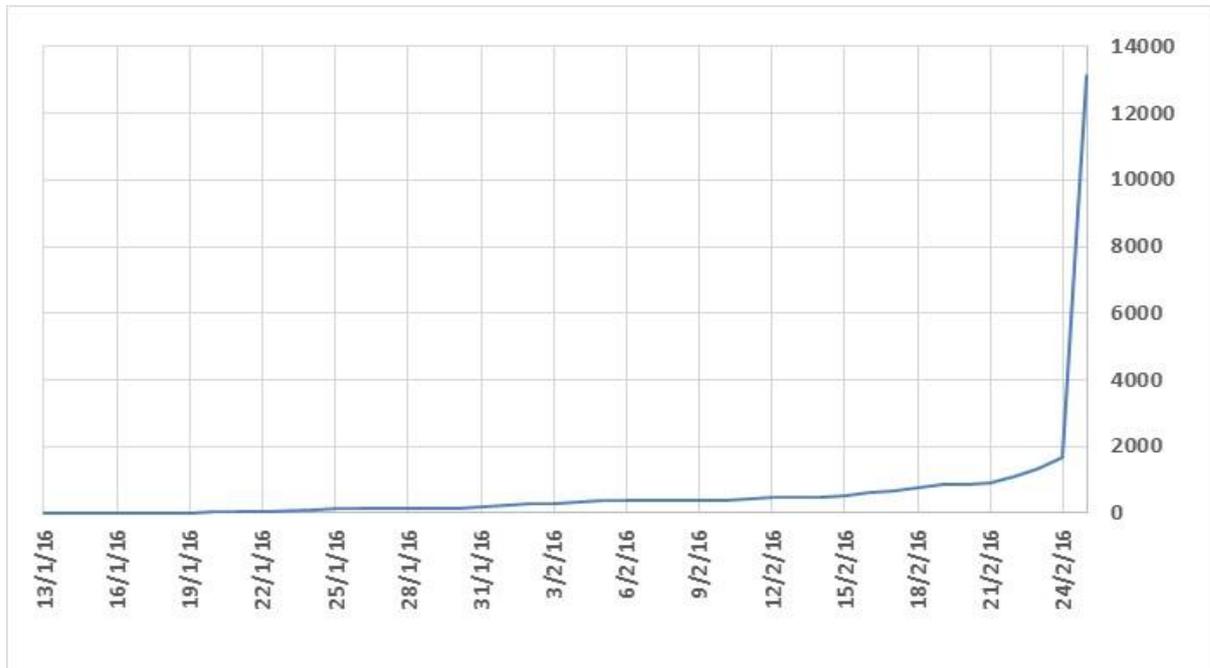
informados a respeito de sua realização. Por outro lado, as empresas reguladas costumam ter em suas estruturas organizacionais, unidades voltadas a atender questões regulatórias e, por isso, habitualmente, tomam conhecimento das ações tomadas pela Agência, como a abertura de Consultas Públicas (Entrevistado E1, 2018).

Assim, se a Anvisa deseja se comunicar com a sociedade a respeito das consultas públicas que realiza, talvez seja importante ampliar os canais de comunicação que utiliza, tendo em vista que os canais oficiais e portais de governo podem não alcançar os cidadãos. A este respeito, o Entrevistado E1 apresentou uma proposta de estratégia:

A Anvisa tem o desafio de ampliar os canais de comunicação com a sociedade de forma mais efetiva. A utilização de ferramentas como o Google, Facebook, Twitter, Instagram e Whats App é o caminho (Entrevistado E1, 2018).

A análise do volume de participações mostra que a divulgação da Anvisa sobre a Consulta Pública nº114/2015 pode ter tido alcance limitado. Durante as primeiras semanas de duração da consulta, o volume de contribuições mostrou-se baixo. A CP foi iniciada em 28 de dezembro de 2015, mas os primeiros participantes apresentaram contribuições apenas no dia 13 de janeiro de 2016. Além disso, o quantitativo de participantes manteve-se baixo ao longo de todo mês de janeiro de 2016, quando o número de participantes foi de apenas 201 pessoas.

A partir do mês de fevereiro, percebe-se ter havido maior empenho por parte dos participantes, haja vista que até o dia 24 de fevereiro, véspera do encerramento da CP nº 114/2015, a Anvisa havia recebido contribuições de 1.663 participantes. Destaca-se que no último dia de Consulta Pública houve intensa participação da sociedade, ilustrada na Figura 4, quando houve mais de 11 mil participações. Assim, a Consulta Pública nº 114/2015 foi encerrada com um total de 13.114 participantes (Anvisa, 2015d).



**Figura 6.** Quantidade acumulada de contribuições (CP nº 114/2015)

Fonte: Elaborado pelo autor com dados divulgados pela Anvisa

O volume de participações no último dia da CP nº 114/2015 mereceu uma avaliação particular e os resultados desta avaliação mostraram que a esta consulta pública apresentou características peculiares.

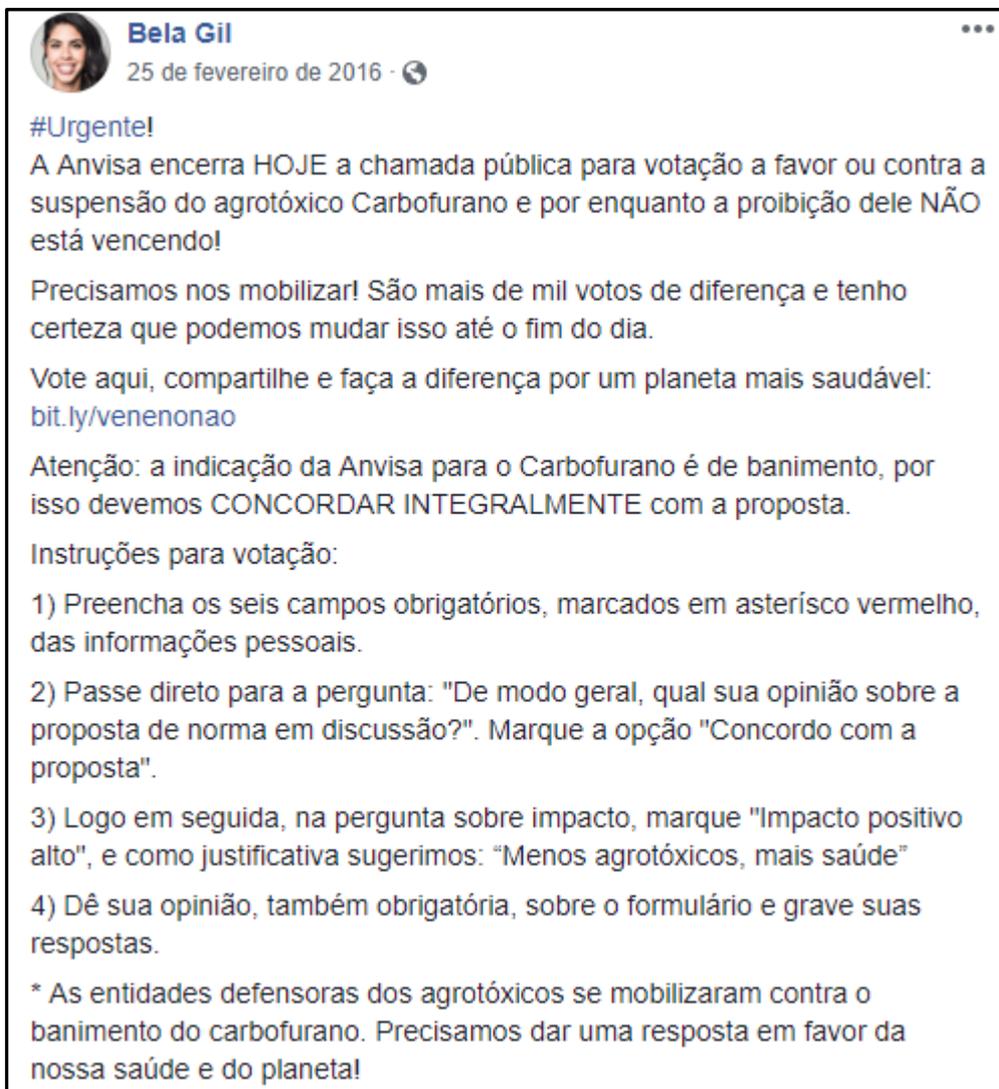
Conforme relatam as entrevistadas E2 e E4, quando a CP nº 114/2015 estava em andamento, a artista Bela Gil, celebridade com atuação na área de alimentação saudável e apresentadora de televisão, resolveu convocar seus seguidores em redes sociais para que participassem da consulta:

No caso do carbofurano, a Anvisa divulgou a consulta pública em seu sítio eletrônico e no Diário Oficial da União. Observou-se ampla participação tanto do setor regulado quanto da sociedade civil. Mas é importante destacar que, nesse caso específico, houve uma ampla mobilização da artista Bela Gil, que conseguiu convocar para esta consulta pública, muitos cidadãos comuns (Entrevistada E2, 2018).

Muitos cidadãos ficaram sabendo da consulta pública porque a Bela Gil assumiu o papel de divulgá-la, defender o banimento do carbofurano e resolveu usar seus espaços nas redes sociais para chamar as pessoas a participarem. A atuação da Bela Gil ocorreu no período final da consulta pública. Até então, o volume de contribuições era baixo, mas de repente, as contribuições

começaram a chegar em volume muito superior ao esperado (Entrevistada E4, 2018).

A participação da artista Bela Gil no processo pode ser confirmada a partir de levantamento no buscador *Google*. Ao se realizar consulta com os termos “carbofurano” e “Anvisa”, percebe-se inúmeros resultados que relacionam o agrotóxico carbofurano com a ação de Bela Gil. A apresentadora realizou, no dia 25 de fevereiro de 2016, último dia da consulta pública, convocação de seus seguidores de redes sociais para participarem de “votação” da Anvisa, de modo a aumentar o número de participantes favoráveis ao banimento do agrotóxico carbofurano. A figura 5 ilustra a campanha realizada por Bela Gil na rede social *Facebook*.



**Figura 7.** Convocação de Participantes para a Consulta Pública  
 Fonte: Rede Social *Facebook*

A partir do texto de convocação de seus seguidores, é possível perceber que Bela Gil propôs que seus seguidores entrassem na plataforma de consulta pública da Anvisa, no último dia, que não preenchessem os campos preparados para coletar contribuições técnicas e que se manifestassem favoravelmente ao banimento do carbofurano, com o argumento de “Menos Agrotóxicos, Mais Saúde”.

Fica evidente que a apresentadora tem uma percepção da consulta pública como uma enquete ou como uma plataforma de votação, em que a Anvisa estaria interessada em saber qual a posição dos cidadãos sobre o banimento do carbofurano. A preocupação da apresentadora foi a de convocar seus seguidores para tornar majoritária a opinião favorável ao banimento. Notícias veiculadas à época confirmam que o objetivo da apresentadora foi atingido:

A apresentadora de TV Bela Gil comemorou nesta sexta-feira (26), em sua página no Facebook, o resultado da mobilização promovida por ela um dia antes, também na rede social, em favor de uma alimentação mais saudável. Em 32 minutos, e com a ajuda de parte de seus 580 mil seguidores, Bela Gil conseguiu reverter o resultado de uma consulta pública da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) que acabou concluída em favor do banimento do agrotóxico carbofurano (RBA, 2016).

Ainda, conforme veiculado na Revista Exame:

Todo mundo sabe o quanto Bela Gil se importa com a alimentação livre de agrotóxicos, certo? Ontem, a apresentadora usou sua página no Facebook para pedir ajuda aos fãs. O motivo: reverter uma consulta pública da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) sobre o pesticida carbofurano, considerado um dos mais tóxicos. Antes da primeira postagem de Bela Gil, o resultado era péssimo: a maioria dos participantes era favorável ao agrotóxico no Brasil. Aí, ela pediu: “Precisamos nos mobilizar! São mais de mil votos de diferença e tenho certeza que podemos mudar isso até o fim do dia”. E, depois disso, tudo mudou. A resposta aos chamados feitos aos 580 mil fãs foi excepcional: no fim das votações, 79% das pessoas pediram a exclusão do agrotóxico (Exame, 2016).

Se a campanha foi um sucesso para Bela Gil, para a Anvisa significou mais trabalho e pouca ajuda para a tomada de decisão, conforme destacou a entrevistada E2:

Se por um lado, a Anvisa precisa que a sociedade participe da consulta pública, por outro, está posto um desafio de como interagir com o cidadão que não tem conhecimento técnico especializado. O cidadão comum tem uma opinião: “eu sou a favor”, ou “eu sou contra o banimento do carbofurano”. Mas para que a Anvisa fundamente sua decisão de banir ou não o produto do mercado, são mais importantes as informações técnico-científicas relacionadas ao risco à saúde. A Anvisa percebeu que, nesse caso, houve uma ampla participação de cidadãos, mas que não trouxe subsídios importantes para o processo de tomada de decisão (Entrevistada E2, 2018).

Com a divulgação realizada por Bela Gil, a consulta pública atingiu um público que utiliza redes sociais. Não houve estratégia institucional da Anvisa para atingir este público. Como a Anvisa não realizou orientação direta para a sociedade, a Bela Gil orientou seus seguidores a propagarem seu próprio ponto de vista. Em outras palavras, a consulta pública, tendo sido divulgada pela Bela Gil, acabou se tornando um espaço de multiplicação da opinião da artista. Esta questão traz à tona uma reflexão sobre o papel do instrumento participativo.

Conforme destacado por Fung (2006), a participação social se fortalece a partir do reconhecimento da autoridade pública de que ela não detém todas as informações necessárias para decidir. Segundo o autor, o sucesso da participação depende, em grande medida, de selecionar participantes representativos e que possuam informações e competência para fazer contribuições úteis à autoridade pública. Assim, a autoridade pública pode demandar a participação de cidadãos leigos, por meio de instrumentos participativos muito inclusivos, ou demandar participantes especializados, por meio de instrumentos participativos pouco inclusivos. Cabe à autoridade pública desenhar o mecanismo participativo adequado para coletar as informações que precisa.

No caso da formulação da política regulatória do carbofurano, conforme destaca a entrevistada E4, houve elevado esforço da Anvisa para ler todas as contribuições, sem ter havido ganho compatível em conhecimento e informações coletadas:

O fato de terem tido mais de 13 mil participantes na Consulta Pública atrapalhou o processo de análise e gerou atraso na decisão. Foi necessário dedicar recursos humanos para analisar cada um dos comentários dos participantes com vistas a procurar contribuições e informações úteis. Mas apenas 23

participantes, dos 13 mil, apresentaram evidências que contribuíram com a tomada de decisão (Entrevistada E4, 2018).

Percebe-se que o instrumento participativo da consulta pública foi elaborado para coletar contribuições técnicas, mas como os cidadãos não tinham outro espaço para se manifestarem, utilizaram a consulta pública para apresentar argumentos e comentários gerais. Talvez, o uso de um instrumento participativo mais simples, aberto e com ampla divulgação ajudasse na obtenção de contribuições de cidadãos de forma geral.

A entrevistada E4 explicou que a análise de milhares de comentários provenientes da campanha de Bela Gil demandou esforços da Anvisa, não ajudou na tomada de decisão e ainda congestionou o sistema, impedindo que participantes pudessem enviar contribuições potencialmente mais úteis:

No último dia da Consulta Pública nº 114/2015, a artista Bela Gil convocou os cidadãos a participarem do processo. Milhares de pessoas replicaram os textos sugeridos por ela como contribuição. O sistema FormSus ficou congestionado, o que impediu o envio de novas contribuições (Entrevistada E4, 2018).

Em resumo, percebe-se que a Consulta Pública nº 114/2015 foi concebida pela Anvisa como mecanismo para coleta de evidências técnicas e científicas que contribuíssem para a tomada de decisão de banir ou não o carbofurano do mercado. No entanto, poucas contribuições recebidas foram consideradas úteis pela Agência. Conforme argumenta a Entrevistada 5, o mecanismo da consulta pública pode ter sido inadequado para a participação dos cidadãos:

A consulta pública foi realizada em formato adequado para aqueles participantes que tinham contribuições de conteúdo técnico para apresentar. Os participantes tinham a minuta da proposta de regulação e campos para opinar e apresentar novas evidências. Os participantes que desejavam apresentar impressões gerais, reclamações e defender bandeiras da alimentação saudável, não viam no formato da ferramenta o mais adequado para enviar suas contribuições. Assim, o instrumento pode ter sido inadequado para receber as contribuições deste público (Entrevistada E5, 2018).

Mas afinal, considerando o desenho adotado para a Consulta Pública nº 114/2015, quem participou e enviou contribuições? É o que a seção a seguir se propõe a apresentar.

### **4.3 Os Participantes da Consulta Pública nº 114/2015**

A regulação do carbofurano repercute na rotina e atividades dos cidadãos e consumidores, bem como em entidades do poder público e empresas do setor regulado (Anvisa, 2016a). Sendo assim, e de acordo com o preconizado por Fung (2006), é essencial conhecer e avaliar o perfil dos participantes da Consulta Pública nº 114/2015.

Para possibilitar a avaliação dos participantes da Consulta Pública nº 114/2015, a Anvisa elaborou o Relatório de Análise da Participação Social nº 05/2016, cujo objetivo foi apresentar dados que facilitassem a compreensão dos tomadores de decisão a respeito das “opiniões gerais dos participantes da referida consulta pública, em especial no que diz respeito às características dos respondentes” (Anvisa, 2016a, p.3). Além disso, a Agência tornou pública a lista das contribuições recebidas na consulta pública e apresentou o conteúdo integral das informações apresentadas por cada participante (Anvisa, 2015d).

Os referidos documentos indicam que o volume de participações, na Consulta Pública nº 114/2015, foi de 13.114 participantes. Deste volume total, 40 participantes são oriundos de países estrangeiros (Anvisa, 2016a), ainda que os efeitos da proposta de banimento do carbofurano apliquem-se apenas ao Brasil. Este dado ilustra a repercussão e alcance internacional que a política de regulação do carbofurano apresenta.

Por sua vez, a análise da distribuição dos participantes, no território brasileiro, também apresenta um resultado importante. Na Região Sudeste, a mais rica e desenvolvida do país, identificou-se a maior participação na CP nº 114/2015. Por outro lado, as regiões menos desenvolvidas - Nordeste e Norte - foram pouco representadas na consulta pública, conforme apresentado na tabela 8.

Os dados mostram que a Região Norte tem 8,6% e a Nordeste 27,6% da população brasileira. No entanto, os participantes destas regiões representaram apenas 1,34% e 10,33%, respectivamente, dos participantes da consulta pública. Por outro lado, a Região Sudeste tem 41,9% da população, mas representou 64,05% dos participantes da CP.

**Tabela 8.** Representação por Região

Região do Brasil	Participantes na CP nº 11 114/2015	%	População do Brasil (2017)	%
Centro-Oeste	916	7,01%	15.875.907	7,60%
Norte	175	1,34%	17.936.201	8,60%
Nordeste	1351	10,33%	57.254.159	27,60%
Sul	2.258	17,27%	29.644.948	14,30%
Sudeste	8.374	64,05%	86.949.714	41,90%
<b>Total</b>	<b>13.074</b>	<b>100,00%</b>	<b>207.660.929</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor a partir das informações divulgadas pela Anvisa (2016a) e IBGE (<http://www.ibge.gov.br>)  
Nota. A análise não considerou os 40 participantes de países estrangeiros.

Esses números alertam para um elemento fundamental de mecanismos participativos, indicado por Pateman (1970). A participação dos cidadãos no processo político deve provocar efeitos educativos sobre indivíduos distantes do poder decisório. No caso, como o problema do risco à saúde que agrotóxicos pode causar aos consumidores de alimentos é nacional, não restrito a algumas regiões, é importante que o instrumento de participação social alcance as diferentes populações do país para que a política pública seja elaborada com a combinação das contribuições de diferentes pontos de vista da sociedade (Rayner, 2012). Caso as diferenças de representatividade na consulta pública sejam manifestadas na política pública, ela pode apresentar vieses favoráveis a alguns grupos e desfavoráveis a outros, sem que essa seja a intenção da política.

Em relação à avaliação geral da proposta pela sociedade, a maioria dos participantes manifestou-se favorável ao banimento do carbofurano. Um total de 10.710 participantes (81,67%) disseram concordar integralmente com a proposta de banimento e 138 (1,05%) disseram concordar parcialmente. Por outro lado, 2.217 participantes (16,91%) disseram discordar integralmente da proposta e 49 (0,37%)

disseram discordar da necessidade de uma regulação para o carbofurano (Anvisa, 2016a).

Apesar dos números gerais indicarem importantes percepções da sociedade sobre o tema, é questão fundamental reconhecer que os variados grupos da sociedade podem apresentar diferentes pontos de vista. A tabela 9 indica que o interesse em participar da CP nº 114/2015 foi distinto entre os variados grupos. Nesta pesquisa, utilizou-se os principais grupos da sociedade definidos previamente pela Anvisa, a partir da sua experiência institucional na condução de suas ações regulatórias (Anvisa, 2016a).

**Tabela 9:** Participação por Grupo da Sociedade

<b>Grupo da Sociedade</b>	<b>Quantidade de Participantes</b>	<b>% Participantes</b>
Cidadãos ou Consumidores	9.450	72,06%
Outros Profissionais Relacionados ao Tema	1.613	12,30%
Profissionais de Saúde	1.515	11,55%
Pesquisadores ou Membros da Comunidade Científica	501	3,82%
Outros Participantes	22	0,17%
Setor Regulado: Empresa ou Entidade Representativa	13	0,10%
<b>TOTAL</b>	<b>13.114</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor a partir das informações divulgadas pela Anvisa (2016a)

Os dados mostram que “cidadãos ou consumidores” foi o grupo com maior participação (72,06%) na consulta pública, seguidos por “Outros Profissionais Relacionados ao Tema” (12,30%), “Profissionais de Saúde” (11,55%) e “Pesquisadores ou Membros da Comunidade Científica” (3,82%). O Setor Regulado teve pequena participação (0,10%) assim como “Outros Participantes” (0,17%).

Os dados, de maneira agregada, indicam que a participação dos cidadãos ou consumidores foi intensa, enquanto que a participação do setor empresarial foi muito baixa. Já é uma primeira percepção sobre o escopo desta pesquisa. No entanto, tendo em vista que a consulta pública é um instrumento argumentativo e não apenas uma ferramenta de enquete ou votação, é importante analisar minuciosamente a linha

de argumentação de cada um dos grupos para compreender a participação de cada um.

### Cidadãos ou Consumidores

Houve 9.450 participantes da Consulta Pública nº 114/2015 que se identificaram como cidadãos ou consumidores. Um total de 8.423 (89,15%) manifestaram-se integralmente favoráveis a proposta de banir o carbofurano. Outros 91 (0,96%) manifestaram-se parcialmente favoráveis a proposta. Por outro lado, 914 cidadãos ou consumidores (9,66%) manifestaram discordar integralmente da proposta e outros 22 (0,23%) discordaram, inclusive, da necessidade de se regulamentar o tema.

**Tabela 10.** Opiniões dos cidadãos ou consumidores

<b>Opinião dos Cidadãos ou Consumidores</b>	<b>Quantidade de Participantes</b>	<b>% Participantes</b>
Concordam integralmente com a proposta	8.423	89,15%
Concordam parcialmente com a proposta	91	0,96%
Discordam integralmente da proposta	914	9,66%
Discordam da necessidade de regulamentação	22	0,23%
<b>TOTAL</b>	<b>9.450</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborador pelo autor com dados divulgados pela Anvisa (2015d)

Conforme mencionado anteriormente, a Consulta Pública nº114/2015 apresentou uma peculiaridade. A apresentadora de televisão Bela Gil convocou seus seguidores em redes sociais para participarem da consulta pública no último dia de sua realização.

A análise documental mostrou que quase a totalidade dos cidadãos e consumidores, favoráveis ao banimento do carbofurano, participaram da consulta após a campanha veiculada por Bela Gil. Trata-se de participantes que entraram na plataforma eletrônica no último dia da consulta pública e preencheram suas contribuições conforme orientado pela apresentadora. De modo geral, os cidadãos e

consumidores apenas preencheram seus dados pessoais, concordaram com a proposta de banimento do carbofurano e justificaram sua contribuição com a frase “Menos agrotóxicos, mais saúde”, conforme orientado pela apresentadora.

Além de cidadãos e consumidores com o perfil acima indicado, verifica-se ter havido um outro grupo de cidadãos com argumentação oposta. Trata-se de indivíduos, com experiência em lavoura, que manifestaram sua discordância ao banimento do carbofurano, conforme exemplos de relatos apresentados a seguir (Anvisa, 2015d):

O carbofurano é fundamental para o controle de pragas na cultura da banana, não existindo substituto no mercado. Sem este produto a produção está ameaçada (Participante R.G.A.R, Vila Velha, Espírito Santo).

O carbofurano precisa permanecer registrado no Brasil pois é um produto indispensável no manejo da cultura do tomate (Participante J.M.D.S, Mogi Iguçu, São Paulo).

O carbofurano é muito importante na cultura da banana e não há produto substituto disponível no mercado (Participante T.N.C, Linhares, Espírito Santo)

Utilizo carbofurano na minha propriedade de café há mais de 20 anos e sempre obtive excelentes resultados no controle de pragas (Participante T.F.L, Jaguaré, Espírito Santo)

Produto importante para a agricultura, principalmente para a Cana de Açúcar (Participante J.P.F, Jacarezinho, Paraná)

Assim, as contribuições apresentadas pelos cidadãos e consumidores envolveram, de um lado, cidadãos aderentes à alimentação saudável, seguidores de Bela Gil, favoráveis ao banimento do carbofurano. De outro, cidadãos com experiência em lavoura, contrários ao banimento do carbofurano, devido ao papel essencial que o agrotóxico exerce no controle de pragas em culturas como cana de açúcar, café, tomate, banana, dentre outras.

Em comum entre os dois grupos, o fato de que nenhum participante apresentou elementos novos que embasassem seus pontos de vista. Nenhum dos 9.450 cidadãos ou consumidores preencheu os campos destinados à indicação de estudos, argumentos ou relatos sobre danos à saúde causados pelo carbofurano (Anvisa, 2015d). Em geral, para os participantes classificados como cidadãos e

consumidores, a consulta pública foi compreendida apenas como uma pesquisa de opinião, enquete ou votação.

### Profissionais de Saúde

Um total de 1.515 participantes classificados no grupo “profissionais de saúde” participaram da Consulta Pública nº 114/2015. Destes, 1.465 (96,6%) manifestaram-se integralmente favoráveis a proposta de banir o carbofurano. Outros 16 (1,1%) manifestaram-se parcialmente favoráveis a proposta. Por outro lado, 33 (2,2%) profissionais da saúde manifestaram discordar integralmente da proposta e apenas 1 (0,1%) discordou da necessidade de se regulamentar o tema.

**Tabela 11.** Opiniões dos profissionais da saúde

<b>Opinião dos profissionais da saúde</b>	<b>Quantidade de Participantes</b>	<b>% Participantes</b>
Concordam integralmente com a proposta	1.465	96,6%
Concordam parcialmente com a proposta	16	1,1%
Discordam integralmente da proposta	33	2,2%
Discordam da necessidade de regulamentação	1	0,1%
<b>TOTAL</b>	<b>1.515</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborador pelo autor com dados divulgados pela Anvisa (2015d)

A participação de profissionais de saúde tem elevado potencial para contribuir com a tomada de decisão da Anvisa, sob o ponto de vista técnico e científico. Espera-se que profissionais como médicos, enfermeiros, farmacêuticos, nutricionistas, entre outros, utilizem o espaço de participação social para contribuir tecnicamente com a decisão. No entanto, não foi isso que ocorreu na Consulta Pública nº 114/2015.

A maioria dos profissionais da saúde apresentaram perfil de participação muito semelhante ao dos cidadãos e consumidores. A concordância destes profissionais com a proposta de banimento do carbofurano foi acompanhada de

argumentos poucos técnicos e influenciados pela campanha realizada por Bela Gil. A seguir, são listados alguns exemplos:

Menos agrotóxicos, mais saúde. E não é só olhando para meu umbigo (minhas rotinas e minhas atividades), é impacto positivo para toda sociedade (P.C.C.A, Recife, Pernambuco).

A banição (sic) de um agrotóxico como o carbofurano tem efeitos diretos na minha saúde cotidiana como consumidora de legumes e hortaliças, prevenindo assim doenças (I.S.G.A, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro).

Menos agrotóxicos, mais saúde! O uso de agrotóxicos está relacionado ao aumento de cânceres, intoxicação, depressão, entre outras doenças (M.S.R, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro).

Como sou nutricionista e atuo na saúde coletiva, considero que o impacto será mais saúde para a população (D.P, Rio Bonito do Iguçu, Paraná).

Dos 1.515 profissionais da saúde que participaram da consulta pública, apenas nove apresentaram documentos anexos que poderiam contribuir com novos dados e informações para a tomada de decisão. Os documentos foram analisados para compreender as contribuições propostas por estes profissionais.

O documento 4089912\_218117.jpg foi apresentado por D.M, de Mogi das Cruzes-SP, mas trata-se apenas de foto de panfleto de campanha contra o uso de agrotóxicos. O documento 4091502\_218117.docx foi apresentado por P.H.A, do Rio de Janeiro-RJ, mas consiste em um documento com exercícios de língua portuguesa, para ser aplicado em escolas. Ainda, o documento 4093438\_218117.docx, apresentado por S.C.M, de Curitiba-PR, é um parecer de uma fonoaudióloga, destinado a uma professora escolar, com orientações para aumentar o aprendizado de uma determinada criança. O documento 4095860\_218117.jpg, apresentado por V.R.T, de Porto Alegre-RS, é apenas uma foto ilustrativa sobre a profissão de fisioterapeuta. Já a participante F.C.R, de Maceió-AL, encaminhou o documento 4097249\_218117.png, mas é apenas uma foto extraída de rede social, com um trabalhador atuando em lavoura. O documento 4097780\_218117.pdf, enviado por C.G.S, de Feira de Santana-BA, é um manual de ervas para os ciclos femininos. Ainda, o documento 4102623\_218117.jpeg, encaminhado por D.C.C.S, de São Paulo-SP, é apenas a foto de uma mulher observando árvores.

Percebe-se que sete dos nove documentos encaminhados por profissionais da saúde à Anvisa são arquivos ou documentos que não ajudam no processo de tomada de decisão. São fotos ou documentos pessoais anexados pelos participantes, sem nenhum objetivo aparente. O envio de documentos como estes geram demanda para a Agência e tornam mais lento o processo de análise.

No entanto, houve exceções. Identificou-se que dois documentos apresentados tinham conteúdo técnico e relacionados ao tema da Consulta Pública. O participante M.T.N, de São Paulo-SP, enviou o documento 4097083\_218117.png, que consiste na indicação de um estudo científico que analisa a presença de resíduos de agrotóxicos na água. E o participante V.M.B, também de São Paulo-SP, encaminhou o documento 4097768\_218117.pdf, que é um estudo científico sobre exposição de trabalhadores ao benzeno.

Pode-se dizer que a Consulta Pública nº 114/2015 alcançou um importante número de participantes que atuam como profissionais da saúde. No entanto, a participação deles mostrou-se pouco especializada. Com exceção de dois estudos técnicos, de maneira geral, eles apresentaram apenas opiniões gerais e documentos não relacionados com a consulta pública.

### Outros Profissionais Relacionados ao Tema

Outro grupo da sociedade com importante participação na Consulta Pública foi o de “outros profissionais relacionados ao tema”. São participantes com atuação profissional em áreas de conhecimento ligadas ao mercado de agrotóxicos.

Um total de 1.613 participantes classificados como “outros profissionais relacionados ao tema” participaram da Consulta Pública nº 114/2015. Destes, 342 (21,21%) manifestaram-se integralmente favoráveis a proposta de banir o carbofurano. Outros 26 (1,62%) manifestaram-se parcialmente favoráveis a proposta. Por outro lado, 1.220 (75,63%) manifestaram discordar integralmente da proposta e outros 25 (1,54%) discordaram da necessidade de se regulamentar o tema.

**Tabela 12.** Opiniões de outros profissionais relacionados ao tema

<b>Opinião dos outros profissionais relacionados ao tema</b>	<b>Quantidade de Participantes</b>	<b>% Participantes</b>
Concordam integralmente com a proposta	342	21,21%
Concordam parcialmente com a proposta	26	1,62%
Discordam integralmente da proposta	1.220	75,63%
Discordam da necessidade de regulamentação	25	1,54%
<b>TOTAL</b>	<b>1.613</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborador pelo autor com dados divulgados pela Anvisa (2015d)

Percebe-se que, ao contrário dos cidadãos, consumidores e profissionais da saúde, o grupo formado por outros profissionais relacionados ao tema discordaram, majoritariamente, da proposta de banir o carbofurano. É necessário analisar os argumentos e informações apresentadas para compreender este posicionamento.

Quando analisadas as contribuições apresentadas pelos profissionais, percebe-se que eles representam, basicamente, produtores agrícolas. São indivíduos que atuam profissionalmente na agricultura e que discordam do banimento do carbofurano, tendo em vista a importância do agrotóxico na produtividade agrícola do Brasil, conforme relatos abaixo indicados:

Necessito do produto carbofurano para manejo de fitonematoides e sugadores que impactam produtividade e vão restringir oferta de alimentos para consumo interno e também para exportação, preservando novas áreas de produção agrícola (F.I, Itapetininga, São Paulo).

Sem a utilização deste produto, a capacidade produtiva dos canaviais diminui muito. O produto representa muito na produção de cana-de-açúcar (L.P.L.M, São Carlos, São Paulo).

Produto com alta eficiência e interessante benefício econômico para a cultura da cana-de-açúcar (C.G.C, São Carlos, São Paulo).

Sou consultor em cana de açúcar e uso o Furadan 350 SC. Ele é essencial para o controle dos nematóides na cultura. Utilizando-se as recomendações do fabricante quanto ao uso correto e seguro do produto nunca tive problemas com intoxicação em meus clientes (D.C, Ribeirão Preto, São Paulo).

Os produtores da região precisam do carbofurano para produção de cana de açúcar, pois é o melhor nematocida (V.V, Adamantina, São Paulo).

Chama atenção o fato de que a maioria das contribuições apresentadas, ilustradas pelos exemplos anteriores, referem-se à preocupação quanto aos impactos do banimento do carbofurano na produtividade agrícola da cana-de-açúcar. Nesse sentido, não é estranho que haja forte concentração de participantes oriundos da Região Sudeste, que representaram 80% dos participantes deste segmento. Na Região Sudeste são produzidas mais de 60% da cana, açúcar e etanol do Brasil (Vallourec, 2018). Nitidamente, os produtores de cana utilizaram do espaço oferecido pela Anvisa para apresentar suas manifestações e preocupações quanto ao impacto negativo que o banimento tem sobre a produtividade agrícola.

Assim, por meio da consulta pública, os profissionais com atuação na agricultura brasileira tentaram influenciar a tomada de decisão, apresentando argumentos quanto aos impactos da retirada do carbofurano do mercado na agricultura do país. Exemplo disso pode ser compreendido na participação de C.S.A, de Pouso Alegre-MG. A participante argumenta que a decisão da Anvisa “não leva em conta uma análise de impacto econômico” e encaminha o documento 4092809\_218117.pdf, estudo sobre Análise de Impacto Regulatório, ferramenta que pode ser utilizada por Agências Reguladoras, para estudar os efeitos da regulação sobre a sociedade de modo a aperfeiçoar a qualidade da decisão. A proposta de C.S.A é que a Anvisa avalie a importância econômica do carbofurano e reconheça que não pode tirar o produto do mercado.

Sobre este aspecto, é importante lembrar que a Anvisa não tem atribuição de avaliar o impacto das substâncias sobre a agricultura, o que torna estes argumentos pouco úteis para a Agência. Compete à Anvisa avaliar os riscos à saúde que os agrotóxicos podem causar, conforme salientou a entrevistada E4:

A Anvisa recebeu muitas contribuições de produtores agrícolas que reclamaram do impacto do banimento do carbofurano na agricultura. Nós sabemos que o impacto pode existir, mas a Anvisa não tem o que fazer com essa informação. A atuação destes produtores deve ser junto ao Ministério da Agricultura. Quando participaram da consulta pública da Anvisa, eles estavam tentando influenciar para que não houvesse o banimento do carbofurano com a argumentação inadequada. A

Anvisa tem competência para avaliar apenas os danos à saúde, não os impactos sobre a produtividade agrícola (Entrevistada E4, 2018).

Apesar disso, a Anvisa mostrou-se sensível à questão e solicitou opinião do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA. Conforme relato, obtido em memória de reunião, realizada em 18 de maio de 2017, sob o ponto de vista do impacto sobre a agricultura, o MAPA entende que as informações apresentadas pelos produtores agrícolas são pertinentes.

O MAPA informou que não há substitutos para nematoides, que são de difícil controle. Mencionou que, além da perda da produtividade, nematoides podem resultar na perda da qualidade dos alimentos, caso da cenoura, por exemplo. A Anvisa mencionou que na decisão da reavaliação do carbofurano também poderia ser determinada a priorização da análise de substitutos para o carbofurano. O MAPA informou que não questionaria as conclusões técnicas da Anvisa, que demonstraram o risco à saúde do carbofurano, mas que a proibição desse ingrediente ativo gera preocupações com relação às culturas de banana, café e cana-de-açúcar (Anvisa, 2017b).

*In suma*, os produtores agrícolas contaram com o apoio do Ministério da Agricultura para convencer a Anvisa sobre os importantes impactos que o banimento do carbofurano causaria à agricultura brasileira. Mais à frente, será apresentado outro grupo da sociedade que investiu nesta argumentação: o setor regulado.

### Pesquisadores ou Membros da Comunidade Científica

Conforme revelou a entrevistada E4, a participação de pesquisadores e da comunidade científica nas consultas públicas da Anvisa são muito bem vistas pela Agência:

A comunidade científica pode contribuir muito com nosso trabalho. Muitas vezes recebemos contribuições de universidades de todo o país. Estas contribuições costumam ser muito importantes para a Agência (Entrevistada E4, 2018)

No caso da CP nº 114/2015, a participação da comunidade científica foi relevante em termos quantitativos, dado que Anvisa recebeu contribuições de 501 pesquisadores. A análise das instituições das quais estes pesquisadores fazem parte mostrou que 429 (85,6%) atuam em instituições públicas de pesquisa, das quais destacaram-se as apresentadas na tabela 13.

**Tabela 13.** Instituições às quais vinculam-se os pesquisadores participantes da CP nº 114/2015

<b>Sigla</b>	<b>Instituição</b>	<b>Quantidade de Participantes na CP nº 114/2015</b>
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro	42
USP	Universidade de São Paulo	33
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina	29
UNESP	Universidade Estadual Paulista	20
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas	19
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais	17
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	16
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro	15
UFPR	Universidade Federal do Paraná	15
FioCruz	Fundação Oswaldo Cruz	13
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco	13
UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	11
UFLA	Universidade Federal de Lavras	10

Dos 501 pesquisadores que participaram, 472 (94,22%) manifestaram-se integralmente favoráveis a proposta de banir o carbofurano. Outros 3 (0,59%) manifestaram-se parcialmente favoráveis a proposta. Por outro lado, 25 (4,99%) manifestaram discordar integralmente da proposta e apenas 1 (0,20%) discordou da necessidade de se regulamentar o tema.

**Tabela 14.** Opiniões da comunidade científica

<b>Opinião da Comunidade Científica</b>	<b>Quantidade de Participantes</b>	<b>% Participantes</b>
Concordam integralmente com a proposta	472	94,22%
Concordam parcialmente com a proposta	3	0,59%
Discordam integralmente da proposta	25	4,99%
Discordam da necessidade de regulamentação	1	0,20%
<b>TOTAL</b>	<b>501</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborador pelo autor com dados divulgados pela Anvisa (2015d)

Ao se analisar as contribuições apresentadas pelos representantes da comunidade científica, que se manifestaram favoráveis ao banimento do carbofurano, não se percebe a apresentação de argumentos técnicos, esperados de pesquisadores. Percebe-se que a campanha de Bela Gil também influenciou a participação da comunidade científica na CP nº 114/2015, conforme exemplos de contribuições apresentados abaixo:

Menos agrotóxicos, mais saúde! Consumo muitos vegetais e quanto maior a quantidade de agrotóxicos, que no Brasil já é abusiva, maior o risco de problemas de saúde. Ainda mais quando se trata do potencial prejudicial do Carbofurano (Participante T.F.B, Unicamp, Campinas-SP).

Menos agrotóxicos, mais saúde. Agrotóxicos são fatores de risco para o câncer e outros problemas de saúde. Somos o que comemos. Não queremos ser doentes em potencial. Queremos ser saudáveis sempre (Participante P.C.B, FioCruz, Rio de Janeiro-RJ).

Quanto menos agrotóxicos, mais saúde para toda a população (Participante T.F.S.C, Unesp, Botucatu-SP).

A utilização de menos agrotóxicos na produção tem importantes impactos para a preservação ambiental especialmente do solo, dos cursos de água. Além disso menos veneno na produção de alimentos causa um impacto positivo na saúde das pessoas. "MENOS AGROTÓXICO É MAIS SAÚDE" (Participante M.L.B.X, UFPR, Curitiba-PR)

Os argumentos da comunidade científica, favoráveis ao banimento, assemelharam-se aos da sociedade em geral. Foram manifestações quanto à preocupação dos impactos sobre a saúde que o consumo de agrotóxicos pode ter, sem a indicação de referências, estudos ou casos.

Em relação aos pesquisadores contrários ao banimento do carbofurano, também não houve contribuições dedicadas a ampliar o nível de conhecimento sobre os riscos à saúde envolvidos. O pesquisador R.B.K, da Universidade de São Paulo, por exemplo, apresentou estudo apenas sobre impactos econômicos e sociais que o banimento do agrotóxico geraria:

Estudo realizado por este contribuinte, sobre os impactos econômicos e sociais, o qual está anexo a esta declaração, mostra que a retirada do produto traz alto impacto econômico para o setor sucroenergético, promovendo a redução no faturamento do setor e de diversos elos, desde fornecedores de

insumos a produtores e usinas. A redução de faturamento em um setor que passa por dificuldades financeiras, endividamento e tem grande representatividade na economia do país é altamente preocupante pois afeta um contingente populacional muito superior àquele que está relacionado diretamente ao mesmo (Participante R.B.K, USP, São Paulo-SP).

Assim, se a Anvisa esperava que os pesquisadores ou membros da comunidade científica apresentassem argumentos, estudos e experiências sobre metabolismo, toxicidade, neurotoxicidade, genotoxicidade, estresse oxidativo, desregulação endócrina, dentre outros fatores científicos importantes para a tomada de decisão sobre o carbofurano, esta expectativa foi frustrada. Os pesquisadores que participaram da CP atuaram como cidadãos comuns ou apresentaram argumentos relacionados ao impacto agrônômico e não à saúde, foco da Anvisa.

### Outros Participantes

No grupo de 22 participantes da CP nº114/2015, classificados como “outros participantes”, encontram-se aqueles que representaram conselhos, associações, sindicatos, entidades do poder público e de defesa do consumidor. Dentre eles, cinco participantes (22,72%) manifestaram-se integralmente favoráveis a proposta de banir o carbofurano, e um participante (4,56%) manifestou-se parcialmente favorável a proposta. Por outro lado, 16 participantes (72,72%) manifestaram discordar integralmente da proposta. Não houve participante deste grupo que tenha discordado da necessidade de se regulamentar o tema.

**Tabela 15.** Opiniões de outros participantes

<b>Opinião de Outros Participantes</b>	<b>Quantidade de Participantes</b>	<b>% Participantes</b>
Concordam integralmente com a proposta	5	22,72%
Concordam parcialmente com a proposta	1	4,56%
Discordam integralmente da proposta	16	72,72%
Discordam da necessidade de regulamentação	0	0%
<b>TOTAL</b>	<b>22</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborador pelo autor com dados divulgados pela Anvisa (2015d)

As manifestações favoráveis à proposta foram apresentadas por associações e institutos de promoção da saúde e de defesa consumidor, conforme exemplos abaixo:

A proibição é uma importante medida para proteger a população dos efeitos decorrentes do uso no campo ou do consumo de alimentos contendo carbofurano. Ações coordenadas a partir da mobilização da academia, movimentos sociais e Estado, como vigilância, assistência e pesquisa, devem ser promovidas (Entidade relacionada à promoção da saúde coletiva, Rio de Janeiro-RJ).

Quanto menor o número de agrotóxicos permitidos no Brasil, melhor será a qualidade da alimentação da população brasileira. O banimento de agrotóxicos banidos em outros países é um passo para a garantia do acesso à alimentação saudável e sustentável a todas e todos e a redução dos impactos negativos do uso de agrotóxicos no meio ambiente e na saúde (Entidade de defesa do consumidor, Rio de Janeiro-RJ).

Também chamou atenção a contribuição apresentada pela Subsecretaria de Análise Econômica e Advocacia da Concorrência-SEAE, do Ministério da Fazenda, por meio do documento 4101791\_218117.docx. Apresentado com o título de “Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 37 /COGPC/SEAE/MF”, o representante da SEAE apresentou a análise desta Subsecretaria do Ministério da Fazenda sobre a proposta regulatória da Anvisa de banir o carbofurano. Foram avaliadas a pertinência do problema, a justificativa para a regulação, a base legal para a atuação pública e os efeitos da decisão sobre a sociedade. O parecer do SEAE foi favorável à proposta da Anvisa.

Por outro lado, as contribuições contrárias ao banimento foram apresentadas por conselhos e associações ligadas à agricultura, preocupadas com os impactos econômicos que a retirada do carbofurano pode causar:

Na qualidade de entidade representativa de quase 60% da produção de cana-de-açúcar do País, a UNICA avalia que a presente proposta poderá trazer importantes riscos e custos adicionais à produção da cana-de-açúcar, cultura responsável pela geração de 1 milhão de empregos diretos em cerca de 20% dos municípios brasileiros (Entidade ligada à produção de cana de açúcar, São Paulo-SP).

A presente proposta, irá afetar os custos de produção e também irá refletir em perdas de produtividade dos canaviais dos produtores. Temos informação do nosso departamento técnico que o produto em questão (princípio ativo carbofuran e nome comercial Furadan) controla uma importante praga dos canaviais, denominada nematóides, praga esta que afeta a produtividade em 20 ton/ha no plantio e em 10 ton/ha nas soqueiras. Portanto este produto (Furadan) tem sido amplamente utilizado pelos produtores de cana atendidos pela Coplacana, os quais adotando as práticas corretas e seguras de aplicação, vem conseguindo garantir as produtividades nas áreas afetadas pela praga (Cooperativa de produtores rurais, Piracicaba-SP).

Novamente, percebe-se que as organizações de promoção da saúde e de defesa do consumidor manifestaram-se favoráveis ao banimento, a partir da compreensão de que agrotóxicos são danosos à saúde da população. Por outro lado, os representantes de entidades ligadas à produção agrícola manifestaram-se contrários ao banimento, preocupados com o impacto econômico que a retirada do carbofurano iria causar ao setor agrícola. Nenhum dos dois grupos apresentou informações técnicas consideradas relevantes para a Anvisa.

### Setor Regulado

Na presente pesquisa, importante foco é dado para compreender a participação do setor empresarial na consulta pública. A partir da teoria econômica da regulação, elaborada por Stigler (1971), esta pesquisa avalia a hipótese de que a consulta pública pode ser um meio para que o setor empresarial tente adquirir as ações regulatórias em seu benefício. Conforme preconiza a teoria, apresentada no referencial teórico deste trabalho, o setor empresarial é dotado de recursos financeiros e de conhecimento e pode tentar direcionar a regulação para que se torne favorecido por ela.

Em termos quantitativos, a participação de empresas do setor regulado não evidencia ampla participação na Consulta Pública nº 114/2015. Apenas 13 participantes, classificados como “setor regulado”, apresentaram contribuições. Destes, três (23,08%) manifestaram-se integralmente favoráveis a proposta de banir o carbofurano e um participante (7,69%) manifestou-se parcialmente favorável à proposta. Por outro lado, nove participantes (69,23%) manifestaram discordar

integralmente da proposta. Nenhum participante discordou da necessidade de se regulamentar o tema.

**Tabela 16.** Opiniões do setor regulado

<b>Opinião do Setor Regulado</b>	<b>Quantidade de Participantes</b>	<b>% Participantes</b>
Concordam integralmente com a proposta	3	23,08%
Concordam parcialmente com a proposta	1	7,69%
Discordam integralmente da proposta	9	69,23%
Discordam da necessidade de regulamentação	0	0,00%
<b>TOTAL</b>	<b>13</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborador pelo autor com dados divulgados pela Anvisa (2015d)

Como o banimento do carbofurano impõe uma obrigação às empresas para que não comercializem o produto, não é esperado que o setor regulado se manifeste favorável à proposta. Desse modo, foi necessário analisar, minuciosamente, cada contribuição apresentada pelos participantes, do setor regulado, favoráveis ao banimento.

Ao se analisar as contribuições dos 4 participantes que manifestaram concordar ou concordar parcialmente com a proposta de banimento do carbofurano, verificou-se que, apesar de terem se classificado como “setor regulado”, são participantes com características de pertencimento a outros grupos. Não deveriam estar classificados como “setor regulado”.

O primeiro participante, R.G, pertence a uma instituição, de São Paulo-SP, que milita para que o comércio seja ético, justo e solidário. Sua participação favorável ao banimento traz apenas a mensagem promovida pela apresentadora Bela Gil: “Menos agrotóxicos, mais saúde”. De igual modo, o segundo participante, L.V.K, representa uma creche infantil, localizada no Rio de Janeiro-RJ, que se posiciona favorável ao banimento, com os mesmos argumentos sugeridos pela apresentadora de TV. O terceiro participante, A.D, pertence a uma empresa de arquitetura, localizada em São Paulo-SP. Assim como os dois primeiros participantes, não representa

empresa do setor regulado e, em sua manifestação favorável ao banimento do carbofurano, não apresentou nenhum argumento adicional.

Por fim, o quarto participante, R.A, presta assessoria técnica aos produtores que dependem de carbofurano. O participante apresenta o documento 4087120\_218117.pdf, estudo cujo objetivo foi verificar os impactos da proposta na cultura do tomateiro, por meio de entrevistas com produtores. Ainda que o participante tenha apresentado contribuição com elevado potencial, sua manifestação favorável ao banimento, também não representa o setor regulado. Representa a visão de uma empresa de consultoria que estudou o tema.

Verificou-se assim que os quatro participantes do setor regulado, que se manifestaram favoráveis à retirada do carbofurano, são na verdade pertencentes a outros grupos da sociedade. Houve classificações inadequadas do grupo ao qual pertencem.

E os outros participantes que representam o setor regulado? Estão corretamente classificados? Quais argumentos apresentaram? Os outros nove representantes do setor regulado discordam integralmente da proposta de banimento do carbofurano. Em comum, o fato de que todos indicam que a retirada do produto do mercado implicará em impacto negativo em suas rotinas e atividades.

O participante, T.S.B.S, de Cosmópolis-SP, representa uma empresa regulada, e alega que o carbofurano não oferece riscos à saúde. Além disso, o participante reclama que a retirada do produto gerará “aumento de custo de produção em momento de crise profunda”. O participante não apresentou estudos, experiências ou relatos que fundamentem sua alegação de que o carbofurano não traz danos à saúde.

Na mesma linha de argumentação, o participante L.C.C, de São Paulo-SP, representante da indústria de agronegócios, apresenta o documento 4092095\_218117.pdf, em que alega que a retirada do carbofurano irá prejudicar o agronegócio brasileiro:

Torna-se evidente a importância do carbofurano para a sustentabilidade do setor sucroenergético no seu tripé, econômico, social e ambiental. O banimento da molécula Carbofurano, além de prejudicar sobremaneira a atividade canavieira tornando-a ainda mais onerosa, tornaria ainda mais lenta e dificultosa a recuperação de um dos setores mais

importante da economia agrícola do país e exemplo de sustentabilidade para todo o mundo (Participante L.C.C, São Paulo-SP).

Ainda na linha de argumentação de que a saída do carbofurano irá gerar queda na produtividade agrícola, participaram A.A.T, de Sertãozinho-SP, e C.A.C, de Ribeirão Preto-SP:

A não utilização do carbofurano causaria perdas de produtividade e longevidade dos canaviais, impactando a atividade canvieira, principalmente em ambientes de solos restritivos (Participante A.A.T, Sertãozinho, São Paulo).

A proposta em questão irá trazer impactos extremos aos custos de produção da cana, com maior enfoque ao pequeno e médio produtores rurais, além de fatores diretos e indiretos que venham proporcionar menores produtividades, mais medidas extras de controle, menor renda. O produto é de extrema relevância como insumo básico de produção e controle de nematoides (Participante C.A.C, Ribeirão Preto, São Paulo)

Juntam-se a estes, os participantes A.A.P.N e R.I.C, ambos de Piracicaba-SP, que também reclamam dos impactos agrícolas que a retirada do carbofurano pode causar:

O emprego de nematicidas, principalmente de Furadan, na cana-de-açúcar é imprescindível para a manutenção econômica desta cultura, em áreas infestadas por nematoides (Participante A.A.P.N, Piracicaba, São Paulo)

O ingrediente ativo Carbofurano é de grande importância para a agricultura, especialmente para a cultura da cana-de-açúcar que sofreria grandes impactos negativos com a banição da molécula, afetando toda a sustentabilidade do negócio canvieiro que passa por um dos momentos mais difíceis de sua longa história (Participante, R.I.C, Piracicaba, São Paulo)

Em uma outra linha de argumentação, que procura descaracterizar que o carbofurano pode causar danos à saúde, verifica-se que o participante S.L.L, dos Estados Unidos, representante de uma indústria química estrangeira, apresenta o documento 4080068\_218117.pdf. Trata-se de estudo com linha argumentativa de que o cenário regulatório de banimento do carbofurano é baseado em erros nas análises de riscos à saúde e que o produto não pode ser retirado do mercado. Ainda, o

participante M.B.G, de Uberaba-MG, representante de empresa química brasileira, informa que sua participação é conjunta com o participante S.L.L, tendo em vista pertencerem a um Grupo de Trabalho, formado por empresas do setor regulado, que analisa a questão, conjuntamente.

Da mesma forma, o participante M.L.S.F, de Campinas-SP, informa que sua empresa também integra o referido Grupo de Trabalho, e que se apoiará nos mesmos argumentos das outras empresas para fundamentar a manutenção do Carbofurano no mercado brasileiro:

A colaboração do Grupo de Trabalho será apresentada... devidamente acompanhada de pareceres técnicos-científicos que demonstram a insubsistência dos argumentos erigidos pela ANVISA para o banimento do carbofurano. Dada a relevância dessa molécula para a agricultura brasileira...as empresas integrantes do Grupo de Trabalho, vem externar que DISCORDAM do cancelamento dos informes de avaliação toxicológica dos produtos técnicos e formulados à base de carbofurano. A utilização do carbofurano, quando realizada de acordo com as instruções e precauções estabelecidas na regulamentação e descrita na bula do próprio produto, é segura e não traz riscos de intoxicação ao trabalhador, ao meio ambiente e aos consumidores de produtos agrícolas (Participante M.L.S.F, Campinas, São Paulo).

Percebe-se que, apesar da discreta participação na consulta pública em termos de quantidade de participantes, o setor regulado formou um Grupo de Trabalho, dedicado a estudar os argumentos da Anvisa e atuar, conjuntamente, na Consulta Pública.

Relatório da Anvisa (2017c) indicou que estas empresas, integrantes do Grupo de Trabalho, procuraram complementar sua participação utilizando-se de outros meios, além da consulta pública. As principais empresas protocolaram considerações e questionamentos à Anvisa, fizeram reuniões com as áreas técnicas da Agência e apresentaram pedido de reconsideração da decisão em documento direcionado à Diretoria da Anvisa:

O Grupo de Trabalho (GT) de Reavaliação do Carbofurano no Brasil...protocolou na Anvisa, em 26 de fevereiro de 2016, considerações técnicas em relação aos itens discutidos na NT de Reavaliação submetida à CP nº 114/2015, questionando vários aspectos considerados pela Anvisa como proibitivos de

registro de agrotóxicos no Brasil. O GT de Reavaliação solicitou principalmente a análise dos estudos protocolados pelas empresas desde o início da reavaliação do Carbofurano, em 2008, e desde a última avaliação da toxicidade desse ingrediente ativo realizada pela Organização Mundial da Saúde -OMS. Além disso, a pedido do GT de Reavaliação do Carbofurano, foram realizadas duas reuniões com a GGTOX, nos dias 15 de fevereiro de 2016 e 08 de março de 2016, em que as empresas reforçaram a necessidade da Anvisa avaliar os estudos protocolados desde 2008, que não foram abordados na NT submetida à CP nº 114/2015, e a última avaliação da toxicidade do Carbofurano realizada pela OMS. As empresas também solicitaram a realização de um painel técnico de especialistas para discussão dos aspectos toxicológicos do Carbofurano. No mesmo sentido, o GT de Reavaliação do Carbofurano protocolou na Anvisa, em 08 de março de 2016, pedido de reconsideração à proposta de banimento do Carbofurano publicada na CP nº 114/2015 direcionado à Diretoria de Controle e Monitoramento Sanitários (DIMON) e encaminhado por essa à GGTOX. Nesse documento, o GT novamente apontou os pontos de discordância com a NT publicada pela Anvisa (Anvisa, 2017c).

Percebe-se então que se, por um lado, o instrumento da consulta pública foi utilizado pelos variados grupos da sociedade como uma mera plataforma de votação ou reclamação, as empresas do setor de agrotóxicos aproveitaram o momento da consulta pública para formar um Grupo de Trabalho especializado. O Grupo de Trabalho realizou análise técnica minuciosa sobre os estudos que embasaram a proposta regulatória e prepararam nota técnica sobre o tema. Além disso, o Grupo de Trabalho do setor empresarial utilizou outros canais de comunicação, além da consulta pública, para tentar interferir na tomada de decisão. Eles realizaram reuniões com equipes da Anvisa e apresentaram documentos complementares com questionamentos aos Diretores da Agência. O setor empresarial utilizou de espaços de contato com a Anvisa que, dificilmente, podem ser utilizados por outros grupos da sociedade.

Mas, afinal, como a Anvisa analisou as contribuições dos participantes? Qual a posição da Agência sobre as contribuições recebidas? São as perguntas que se pretende responder na subseção seguinte.

#### 4.4 As Contribuições Aceitas pela Anvisa

A Anvisa adota o procedimento de analisar cada contribuição recebida dos participantes e preparar uma resposta para cada um. Por meio da planilha “Análise Individualizada de Contribuições” (Anvisa, 2015a), a Agência lista cada contribuição recebida e apresenta uma resposta.

No entanto, percebe-se que este procedimento não foi realizado na Consulta Pública nº 114/2015. Não foram elaboradas respostas individuais a cada participante. A Anvisa optou por apresentar a seguinte resposta padrão para cada participante: “As conclusões e justificativas da Anvisa constam na nota técnica de consolidação da consulta pública” (Anvisa, 2015a). Assim, a Agência consolidou seu posicionamento em relatório, de modo agregado. Segundo a Entrevistada E4, isso ocorreu pelo elevado número de contribuições e pelo baixo aproveitamento das contribuições recebidas:

Tivemos dificuldade para preencher a planilha padrão da Anvisa e definir uma resposta individual para cada participante. O volume de contribuições foi muito elevado e com muitas contribuições que não contribuíram para a análise. (Entrevistada E4, 2018).

Ainda que não tenha elaborado respostas individualizadas, a Anvisa elaborou relatório e nota técnica por meio dos quais apresentou à sociedade sua avaliação sobre as contribuições recebidas durante a Consulta Pública nº114/2015. Os dois documentos foram publicados no sítio oficial da Agência com os nomes de “Relatório de Análise das Contribuições em Consulta Pública CP n. 114/2015” (Anvisa, 2017f) e “Nota Técnica de Reavaliação nº 01/2017/GGTOX/Anvisa” (Anvisa, 2017c).

A Anvisa entendeu que, apesar de 82% dos participantes concordarem com a proposta de proibição do carbofurano, a maior parte das justificativas apresentadas não se referia especificamente ao ingrediente ativo carbofurano, mas aos agrotóxicos em geral. Para a Anvisa, este grupo majoritário de participantes, formado principalmente por cidadãos e consumidores, apenas manifestou concordância com o banimento do produto por entender que a proibição de agrotóxicos proporcionaria maior qualidade aos alimentos que a população consome, evitaria a intoxicação de agricultores e diminuiria a contaminação dos solos e da água (Anvisa, 2017f).

A Entrevistada E5 indicou que, apesar do elevado número de participantes favoráveis ao banimento, as opiniões pessoais apresentadas na consulta pública não foram consideradas e pouco contribuíram para a tomada de decisão:

Foram consideradas apenas as contribuições técnicas apresentadas pelos participantes. As contribuições que retratavam apenas opiniões pessoais favoráveis ao banimento não foram consideradas. A tomada de decisão exigia um posicionamento estritamente técnico da Anvisa. Nesse sentido, o aproveitamento da Consulta Pública ficou restrito às contribuições que trouxeram evidências científicas (Entrevistada E5, 2018).

Para a entrevistada, o fato da consulta pública ter tido elevada repercussão também não mudou o processo de tomada de decisão nem mesmo em nível estratégico:

O fato de ter sido uma consulta pública que virou notícia não tornou a regulação mais prioritária do que já era. O elevado número de participantes não mudou a percepção do nível estratégico da Anvisa. Apesar do forte apelo da população, a Anvisa compreendeu a consulta pública como o momento de coletar informações e evidências para a tomada de decisão (Entrevistada E5, 2018).

A Entrevistada E2 concordou que a manifestação dos cidadãos, consumidores e outros participantes favoráveis ao banimento do carbofurano, não ajudou na tomada de decisão, mas considerou que trouxe para a Anvisa uma visão sobre como a sociedade pensa:

Essa discussão não é simples. De um lado, temos o posicionamento de que a tomada de decisão da Anvisa não é baseada em enquetes. Não tomamos decisão com base em qual opção regulatória foi a mais votada pela sociedade. A Anvisa decidiu banir o carbofurano com base em evidências científicas. O que a Agência desejava receber na consulta pública eram evidências, contribuições fundamentadas. Por outro lado, foi importante que a Anvisa tenha ouvido o que a sociedade pensa, como traduz a proposta de banir o carbofurano, em suas realidades (Entrevistada E2, 2018).

De maneira geral, percebe-se que apesar do elevado volume de cidadãos, consumidores e outros grupos da sociedade, que se manifestaram favoráveis ao

banimento, a Anvisa pouco considerou suas opiniões na tomada de decisão. A Agência não tinha a intenção de promover uma votação junto à sociedade, pretendia coletar informações técnicas sobre a proposta de regulação. A intensa participação de cidadãos, alavancada pela campanha de Bela Gil, não afetou a percepção do problema, não aumentou o nível de prioridade sob o qual ele era tratado e não tornou mais qualificada a decisão.

E qual foi a posição da Anvisa sobre as manifestações dos participantes que discordaram da proposta de banir o carbofurano? O setor regulado exerceu influência importante sobre a decisão?

A Anvisa relatou que a maioria dos participantes contrários ao banimento do carbofurano se baseou na importância desse ingrediente ativo para a agricultura. A discordância ao banimento fundamentou-se no argumento de que carbofurano seria um produto eficiente e de baixo custo, e de que outros substitutos teriam preço muito elevado (Anvisa, 2017f).

A partir dos relatos e informações recebidas na CP nº 114/2015, a Anvisa passou a se mostrar sensível ao impacto do banimento do carbofurano sobre a produção agrícola. Tal preocupação foi apresentada ao Ministério da Agricultura - Mapa, na 1ª Reunião Comissão de Reavaliação do Ingrediente Ativo Carbofurano, realizada em 22 de fevereiro de 2017, conforme registrado na memória da reunião:

A Anvisa solicitou ao Mapa que na próxima reunião, quando haverá a apresentação da conclusão definitiva da nota técnica, sejam apresentadas as informações relevantes sobre substitutos, eficiência e custo-benefício para subsidiar a tomada de decisão da Diretoria da Anvisa, além das demais informações necessárias para proposição de possíveis medidas de descontinuação, restrição de culturas, dentre outras que se façam necessárias (Anvisa, 2017a, p.3).

Em resposta ao pedido da Anvisa, o Mapa elaborou a Nota Técnica nº 28/2017/CGAA/DFIA/MAPA/SDA/MAPA, por meio da qual, apresentou o seu posicionamento sobre os impactos do banimento do carbofurano sobre a agricultura (MAPA, 2017). Para o Mapa, as argumentações recebidas pela Anvisa na consulta pública tinham fundamento. Os impactos do banimento do carbofurano sobre as culturas de banana, café e cana-de-açúcar eram preocupantes e, por isso, recomendou que o banimento fosse gradual:

Observamos que os produtores das culturas de banana, café e cana-de-açúcar, culturas de grande relevância para a agricultura nacional, têm seus cultivos atacados por importantes pragas agrícolas que hoje são controladas apenas a partir de produtos à base do ingrediente ativo carbofurano e ficarão sem nenhuma opção de controle em caso de retirada abrupta do mercado de agrotóxicos a base deste ingrediente ativo.

Assim, e considerando as preocupações de saúde pública identificados pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária, durante a reavaliação do carbofurano, propomos que sejam mantidas pelo período de três anos as recomendações de uso deste ingrediente ativo para as culturas de banana, café e cana-de-açúcar; sendo excluídos todos os demais cultivos (MAPA, 2017, p.5).

A partir das contribuições recebidas na consulta pública e da atuação do Ministério da Agricultura sobre a questão, a Anvisa mostrou-se aberta a definir um prazo de descontinuação do uso do carbofurano, opção que não tinha sido considerada até então, uma vez que a proposta inicial de regulação envolvia banimento do produto de forma imediata.

A Anvisa ressaltou que, se for necessário período de descontinuação do produto, ele deve ser de curto a médio prazo, de forma a permitir a utilização dos produtos já comercializados. Além disso, informou ter considerado inicialmente a manutenção do uso de carbofurano durante um curto período de transição apenas na cana-de-açúcar, pois com essa cultura estaria mitigado o risco ocupacional, já que foi informado pelo GT que os produtores de cana-de-açúcar já utilizam sistema fechado de preparo e abastecimento de calda, além de ser mitigado o risco alimentar, pois o nível de resíduos em cana de açúcar não seria relevante (Anvisa, 2017b, p.4).

No entanto, apesar de sensível aos impactos do banimento do carbofurano sobre a agricultura, a Anvisa foi enfática de que o potencial do produto para a agricultura não poderia sobrepor o risco à saúde que o produto apresenta:

Com a proibição do carbofurano, algumas poucas culturas podem ficar temporariamente sem substituto registrado para alguns alvos biológicos, até que as empresas registrantes solicitem ampliação no número de culturas em suas monografias por meio de inclusão de culturas em processo de pós-registro junto aos órgãos envolvidos no registro de agrotóxicos no Brasil. No entanto, é importante ressaltar que o risco inaceitável do carbofurano à saúde da população a partir da exposição pela

alimentação e pela água também foi o motivo da proibição desse ingrediente ativo no Canadá, nos Estados Unidos e na Europa, entre outros países. Portanto, a sugestão de proibição do uso do carbofurano no Brasil está alinhada às conclusões das agências reguladoras mundiais sobre esse produto (Anvisa, 2017f, p.2).

Além das manifestações contrárias ao banimento do Carbofurano baseadas na importância do produto para a agricultura, também houve manifestações contrárias baseadas no aspecto toxicológico, que questionavam o risco à saúde apresentado pelo produto. Segundo análise da Anvisa, as principais contribuições que apresentaram fundamentação técnica e científica e que envolvia aspectos toxicológicos foram apresentadas por empresas do setor regulado:

Poucas contribuições apresentadas, em sua maioria pelas empresas registrantes de produtos à base de carbofurano, no Brasil, trataram de aspectos toxicológicos desse ingrediente ativo. Elas questionaram principalmente o enquadramento do carbofurano nos critérios proibitivos de registro de agrotóxicos e solicitaram a análise dos estudos protocolados desde o início da reavaliação do carbofurano, em 2008, e desde a última avaliação da toxicidade desse ingrediente ativo realizada pela Organização Mundial da Saúde (Anvisa, 2017f, p.2).

Sobre esta questão, a Anvisa reconheceu que as contribuições apresentadas pelas empresas tinham fundamento. Nas avaliações sobre o carbofurano realizadas em outros países foram utilizados estudos não considerados pela Anvisa, quando apresentou sua proposta de banimento do produto. Além disso, argumentos científicos apresentados pelas empresas reguladas motivaram reanálise de outros estudos por parte da Agência:

De fato, a Anvisa verificou que, nas últimas avaliações do carbofurano realizadas pelas agências americana, canadense, europeia e pela OMS foram utilizados os resultados de estudos realizados pelas empresas registrantes e que já constavam no processo de reavaliação do carbofurano existente na Anvisa, mas que não foram abordados na NT de reavaliação submetida à CP. Dessa forma, a Anvisa verificou a necessidade de análise de diversos estudos que não haviam sido abordados anteriormente e das últimas análises desse ingrediente ativo por outros organismos internacionais. Além disso, com base em alguns argumentos científicos apresentados em contraponto ao discutido na Nota Técnica de Reavaliação submetida à consulta pública, evidenciou-se a necessidade de reanálise de alguns

estudos, para aprofundamento da discussão sobre alguns aspectos toxicológicos do carbofurano (Anvisa, 2017f, p.2).

Tendo reconhecido que as empresas do setor regulado ofereceram contribuições técnicas, não consideradas quando da elaboração da proposta inicial de regulação, a Agência promoveu análise dos novos estudos e elaborou a “Nota Técnica de Reavaliação nº 02/2017, GGTOX/Anvisa”. Trata-se de documento oficial que apresenta resposta à contribuição do Grupo de Trabalho, formado por empresas do setor regulado.

De modo geral, o Grupo de Trabalho das empresas reguladas apresentou novos estudos e solicitou que a Anvisa mantivesse o uso do carbofurano na cana-de-açúcar, a partir de algumas medidas de mitigação de riscos propostas, que garantiriam a segurança do uso do carbofurano nesta cultura (Anvisa, 2017d, p.26).

A Anvisa realizou profunda análise dos argumentos apresentados e identificou elevado risco de exposição da população aos resíduos do carbofurano pelo consumo da água, análise até então não considerada pela Agência.

Portanto, a Anvisa considera que os dados do modelo de exposição ao carbofurano pela água e os resultados oficiais de monitoramento de carbofurano em água no Brasil demonstram que o uso desse agrotóxico, mesmo que restrito à cultura de cana-de-açúcar, representa risco relevante à população exposta a seus resíduos pelo consumo de água (Anvisa, 2017d, p.31).

Deste modo, apesar do setor regulado ter apresentado elementos novos, a Anvisa promoveu análise crítica de todos os estudos e argumentos recebidos das empresas, embasou ainda melhor o seu posicionamento e decidiu manter o banimento do carbofurano:

Portanto, a Anvisa considera que a proposta apresentada de manutenção do uso do carbofurano em cana-de-açúcar no Brasil, com monitoramento de seus resíduos em água, continua representando risco à população (2017d, p.32).

Para a Entrevistada E4, o fato da Anvisa ter mantido sua posição de banir o carbofurano, após as análises dos estudos recebidos na consulta pública, não tornou as informações recebidas menos importantes. Pelo contrário, para a

entrevistada, por meio da CP nº 114/2015, a Anvisa pôde tomar conhecimento de estudos importantes que tornaram a decisão mais legítima e fundamentada:

Os estudos apresentados pelo setor regulado, na CP nº 114/2015, foram muito úteis. A proposta inicial de regulação do carbofurano não tinha um posicionamento tão robusto e fundamentado. As contribuições apresentadas pelas empresas do setor regulado, a partir de pareceres e consultorias que contrataram, estavam certos em alguns pontos e errados em outros. A partir da análise dos argumentos e estudos, pudemos avançar e propor a regulação do carbofurano atacando os pontos certos (Entrevistada E4, 2018).

Por fim, em resumo, percebe-se que a Anvisa pouco considerou as contribuições baseadas apenas em opiniões pessoais, de cidadãos e consumidores contrários aos agrotóxicos. Para a Agência, as milhares de contribuições apresentadas por eles não contribuíram para a identificação ou priorização do problema, tampouco qualificaram a decisão.

Por outro lado, em relação às informações apresentadas pelo setor regulado, sobre o impacto econômico do banimento do Carbofurano sobre a agricultura, a Agência mostrou-se sensível ao tema e disposta a definir um período de transição até seu banimento. Ainda, sobre aos estudos apresentados também pelo setor regulado, que questionaram os riscos à saúde para a cultura da cana-de-açúcar, a Anvisa analisou profundamente a questão e incorporou novos elementos à análise. No entanto, apesar de ter reconhecido a importância dos estudos apresentados pelo setor regulado, a Anvisa não sucumbiu às pressões das empresas do setor regulado, tampouco ficou refém do alto conhecimento apresentado pelo setor regulado sobre o tema.

Nesse sentido, percebe-se que a participação da sociedade civil na consulta pública foi fragilizada pelo baixo conhecimento sobre o tema. Ainda que em elevado número e mobilizados por Bela Gil, os cidadãos, consumidores e demais grupos da sociedade pouco interferiram na decisão da Agência. Por outro lado, ainda que em menor número, as empresas do setor regulado utilizaram os recursos financeiros e conhecimento que dispunham para convencer a Agência sobre aspectos técnicos que não tinham sido considerados na análise, bem como sensibilizá-la sobre o impacto econômico que a regulação imporia ao mercado.

Para tentar interferir na decisão, as empresas do setor regulado uniram-se, contrataram pareceristas técnicos e utilizaram outros canais de comunicação com a Anvisa (reuniões e protocolos), não disponíveis para outros grupos da sociedade. Se não conseguiram reverter a decisão de banir o carbofurano, isso deveu-se ao fato de que a equipe técnica da Agência conseguiu prevalecer sua análise crítica, mesmo com os argumentos, estudos e pareceres apresentados pelas empresas.

No entanto, ainda que não tenham conseguido evitar o banimento do carbofurano, é preciso reconhecer que, por meio da consulta pública, as empresas conseguiram tornar o banimento gradual e puderam protelar a decisão, uma vez que as discussões se prolongaram por 22 meses, entre a consulta e a aprovação da política regulatória. Enquanto a decisão final de banimento não foi tomada, o carbofurano pôde ser utilizado e comercializado livremente.

Assim, nessa arena de debate promovido pela consulta pública, a Anvisa acabou por ajustar sua proposta de regulação a partir das contribuições recebidas. A subseção seguinte é dedicada a compreender em que medida a utilização deste instrumento de participação social tornou mais qualificada a decisão da Anvisa.

#### **4.5 O Papel da Consulta Pública na Decisão**

Conforme mencionado nas seções anteriores, o trabalho de formulação da política de regulação do agrotóxico carbofurano foi conduzido pela Anvisa que realizou levantamento e análise de estudos, notas técnicas e evidências científicas sobre a regulação do produto. Além disso, a Agência avaliou o cenário internacional regulatório e realizou debates internos e com outros órgãos especializados de governo para elaborar a proposta inicial de regulação do agrotóxico carbofurano no Brasil.

Com a proposta inicial de regulação pronta, a Anvisa realizou a Consulta Pública nº 114/2015, quando tornou pública a proposta e solicitou que a sociedade apresentasse comentários e sugestões sobre seu texto (Anvisa, 2008a). A partir da análise das contribuições recebidas na consulta pública, a Anvisa promoveu revisão do texto inicial da regulação e sua Diretoria Colegiada aprovou o texto final, por meio da RDC nº 185, de 18 de outubro de 2017, quando a política regulatória passou a

vigorar. A tabela 17 apresenta o texto inicial (anterior à consulta pública) e o texto da RDC nº185/2017 (após a consulta pública).

**Tabela 17.** A regulação antes e depois da CP nº 114/2015

<b>Texto Inicial (antes da CP nº 114/2015)</b>	<b>Texto Final RDC 185/2017 (após a CP nº 114/2015)</b>
<b>Data de Abertura da CP: 18/12/2015</b>	<b>Data de Publicação da Regulação: 18/10/2017</b>
<p>Art. 1º Cancelar os informes de avaliação toxicológica de todos os produtos técnicos e formulados à base do ingrediente ativo Carbofurano, a partir da data de publicação desta Resolução.</p> <p>Art. 2º Manter a monografia do ingrediente ativo Carbofurano até a data de 31 de dezembro de 2017 para fins de programas de monitoramento de resíduos de agrotóxicos nos alimentos.</p> <p>Art. 3º Indeferir os pleitos de avaliação toxicológica, em tramitação nesta Agência, de produtos técnicos e formulados à base de Carbofurano, com vistas à obtenção de registro de produtos, devido ao enquadramento do ingrediente ativo dentre as proibições de registro do art. 3º, § 6º alíneas “c”, “d” e “e” da Lei 7.802, de 11 de julho de 1989.</p> <p>Art. 4º Determinar que as empresas que detenham estoques desses produtos providenciem a sua destinação adequada e que esse procedimento seja previamente informado ao MAPA, à ANVISA e ao IBAMA, no prazo de trinta dias a partir da publicação desta Resolução.</p> <p>Art. 5º Esta Resolução entra em vigor na data da sua publicação.</p>	<p>Art. 1º Estabelece a proibição do ingrediente ativo Carbofurano em produtos agrotóxicos no País e as correspondentes medidas transitórias de descontinuação de seu uso nas culturas de banana, café e cana-de-açúcar.</p> <p>Art. 2º Ficam proibidas, a partir da data de publicação desta Resolução:</p> <p>I - a utilização de produtos à base de Carbofurano nas culturas de algodão, amendoim, arroz, batata, cenoura, feijão, fumo, milho, repolho, tomate e trigo; e</p> <p>II - as aplicações costal, manual e aérea de produtos à base de Carbofurano nas demais culturas.</p> <p>Art. 3º Ficam proibidas, após 3 (três) meses, contados da data de publicação desta Resolução:</p> <p>I - a produção e a importação de produtos técnicos e formulados à base do ingrediente ativo de agrotóxico Carbofurano; e</p> <p>II - a comercialização de produtos à base de Carbofurano das empresas fabricantes e importadoras aos estabelecimentos comerciais.</p> <p>Art. 4º Fica proibida, após 6 (seis) meses, contados da data de publicação desta Resolução, a utilização de produtos à base do ingrediente ativo de agrotóxico Carbofurano no Brasil.</p> <p>Parágrafo único. Até o prazo máximo de 6 (seis) meses após a data de publicação desta Resolução, fica permitida a utilização de Carbofurano apenas nas culturas de banana, café e cana-de-açúcar.</p> <p>Art. 5º As empresas titulares de registro de produtos à base de Carbofurano deverão recolher os produtos remanescentes nos estabelecimentos comerciais e em poder dos agricultores, no prazo máximo de 30 (trinta) dias contados do fim do prazo de que trata o artigo 4º.</p> <p>Art. 6º Fica estabelecida em 0,00015 mg/kg de peso corpóreo/dia a Ingestão Diária Aceitável (IDA)/Dose de Referência Aguda (DRfA) do Carbofurano.</p> <p>Art. 7º O Limite Máximo de Resíduo (LMR) de Carbofurano para a cultura da banana fica alterado de 0,1 mg/kg para 0,02 mg/kg.</p> <p>Art. 8º Ficam encerrados, a partir da data de publicação desta Resolução, os pedidos de avaliação toxicológica de produtos técnicos e formulados à base do ingrediente ativo de agrotóxico Carbofurano em tramitação na Anvisa.</p> <p>Art. 9º As empresas titulares de registro de produtos à base de Carbofurano deverão elaborar relatório com os dados relativos à quantidade de produtos fabricados, importados, exportados, comercializados desde o ano de 2015, e a quantidade em estoque na data de publicação desta Resolução.</p> <p>Parágrafo único. O relatório de que trata o caput deste artigo deverá ser apresentado à Anvisa em até 30 (trinta) dias, contados a partir da data de publicação desta Resolução.</p> <p>Art. 10 As empresas titulares de registro de produtos à base de Carbofurano deverão elaborar relatório final que inclua, além das informações previstas no artigo 9º, os dados relativos à quantidade de produtos recolhidos e com destinação final até o prazo estabelecido para recolhimento dos estoques existentes em poder dos agricultores previsto no artigo 5º.</p> <p>Parágrafo único. O relatório de que trata o caput deste artigo deverá ser apresentado à Anvisa em até 30 (trinta) dias após o prazo estabelecido para recolhimento dos estoques existentes nos estabelecimentos comerciais e em poder dos agricultores.</p>

	<p>Art. 11 O descumprimento das disposições contidas nesta Resolução constitui infração, nos termos da Lei 6.437, de 20 de agosto de 1977, e da Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, sem prejuízo das penalidades administrativas, civis e penais cabíveis.</p> <p>Art. 12 Esta Resolução entra em vigor na data da sua publicação.</p>
--	--

Percebe-se que o texto da política regulatória do carbofurano se tornou mais extenso e detalhado. Se a proposta inicial, elaborada antes da CP nº 114/2015, continha 5 artigos, a política regulatória aprovada em texto final, passou a conter 12 artigos após a consulta pública. Segundo a Entrevistada E4, o novo texto da regulação foi motivado pelos argumentos recebidos na consulta pública que permitiram que a Anvisa identificasse a necessidade de considerar novos estudos na análise e de estabelecer um prazo de descontinuação do produto, antes do banimento definitivo:

As contribuições recebidas na consulta pública permitiram que a Anvisa amadurecesse a tomada de decisão. Em primeiro lugar, permitiu que a Anvisa tomasse conhecimento de estudos e pareceres de empresas de consultoria contratadas pelo setor regulado. Estes documentos mostraram argumentos novos, que ainda não tinham sido considerados na análise. Em segundo lugar, a consulta pública permitiu que a Anvisa compreendesse a necessidade e a importância de prever uma regra para descontinuação gradual do produto, tendo em vista o maior conhecimento sobre os impactos sobre a saúde e agricultura (Entrevistada E4, 2018).

O relatório institucional da Anvisa, que deu transparência ao resultado da CP nº 114/2015, corroborou com a visão da entrevistada e apontou a importância das contribuições recebidas na Consulta Pública nº 114/2015 para a tomada de decisão:

A partir da consulta pública, a Anvisa aprofundou a análise de alguns aspectos técnicos e científicos do Carbofurano, incluindo a avaliação dos dados de monitoramento deste agrotóxico na água para consumo humano no Brasil e das análises realizadas pelas agências reguladoras americana, canadense e europeia, que verificaram que a presença de resíduos deste agrotóxico em alimentos e água representa risco dietético agudo à população (Anvisa, 2017c, p.3).

É possível perceber que a consulta pública exerceu o papel de tornar melhor fundamentada a decisão. Por meio da consulta, a Anvisa tomou conhecimento sobre a necessidade de analisar novos estudos e reanalisar estudos já conhecidos.

Ainda que este esforço não tenha acarretado em uma mudança na decisão de banir o carbofurano, ele permitiu que a decisão fosse baseada em elementos mais confiáveis, tornasse a decisão mais legítima e protegesse a imagem da instituição, conforme destaca a Entrevistada E4:

Não fosse a consulta pública, talvez não tivéssemos tido a oportunidade de perceber que precisávamos analisar ainda mais a questão. Sem avançar nas análises, a decisão poderia tomar contornos políticos e ser postergada. Graças ao amadurecimento técnico propiciado pela consulta pública, as empresas prejudicadas pela decisão, até desistiram de brigar. Se a proposta de banir o carbofurano prosseguisse com menor embasamento técnico, as empresas poderiam ver uma oportunidade de desacreditar o trabalho da Anvisa, postergar a decisão e continuar comercializando o produto por mais tempo (Entrevistada E4, 2018).

Outro fator que sofreu forte influência da consulta pública sobre a decisão foi o prazo de vigência da regulação. A Anvisa optou por adotar um prazo para descontinuação do carbofurano antes de seu banimento definitivo, tendo em vista que, durante a consulta, muitos participantes alertaram a Anvisa sobre os impactos que o banimento imediato ofereceria à agricultura brasileira.

Segundo a Agência, os prazos de retirada de produtos do mercado, após reavaliações toxicológicas, são definidos de acordo com o risco à saúde da população e, sempre que possível, consideram também a sua importância para a agricultura, de forma a se evitar o prejuízo das safras agrícolas seguintes e o desabastecimento do mercado (Anvisa, 2017g). Assim, com base nisso e a partir das reclamações recebidas na consulta pública, a Anvisa contactou o Ministério da Agricultura, que reafirmou a preocupação com os impactos sobre a agricultura, em especial sobre as lavouras de café, cana-de-açúcar e banana (MAPA, 2017).

Sensível à questão identificada na consulta pública, a Anvisa promoveu alteração na regulação do carbofurano. Se na proposta inicial, a Anvisa propunha o banimento imediato do uso do carbofurano, no texto final após a consulta pública, a Agência passou a permitir o uso do produto por mais seis meses, nas culturas apontadas como mais críticas pelo Ministério da Agricultura:

Art. 4º ...

Parágrafo único. Até o prazo máximo de 6 (seis) meses após a data de publicação desta Resolução, fica permitida a utilização de Carbofurano apenas nas culturas de banana, café e cana-de-açúcar (Anvisa, 2017e).

Para as demais culturas, sobre as quais as informações coletadas durante a consulta pública não apontaram situação crítica, o carbofurano foi banido imediatamente:

Art. 2º Ficam proibidas, a partir da data de publicação desta Resolução:

I - a utilização de produtos à base de carbofurano nas culturas de algodão, amendoim, arroz, batata, cenoura, feijão, fumo, milho, repolho, tomate e trigo; e

II - as aplicações costal, manual e aérea de produtos à base de carbofurano nas demais culturas (Anvisa, 2017e).

É possível concluir que apesar de a Anvisa ter realizado a consulta pública em momento tardio, quando já tinha uma proposta pronta de banimento do carbofurano, a participação da sociedade mostrou-se efetiva e útil para o processo de tomada de decisão.

Ainda que os gestores e especialistas entrevistados na presente pesquisa não tenham reconhecido a importância do elevado número de 13 mil participantes na consulta, é possível considerar que o apoio popular ao banimento do carbofurano pode ter sido um elemento facilitador da decisão. Basta imaginar a posição da Agência caso a decisão divergisse da vontade popular. Certamente, seria exigido da Anvisa um esforço adicional de convencimento e de motivação da decisão, com possíveis danos à imagem da instituição.

Além disso, o processo de consulta permitiu que a Anvisa tomasse conhecimento de elementos técnicos até então desconhecidos pela Agência. A partir da análise destes elementos trazidos durante a consulta, a Anvisa pôde aperfeiçoar seus argumentos, ajustar entendimentos e promover uma política regulatória sem fragilidades técnicas importantes. O fato do setor empresarial, antes atuante para impedir o banimento, ter desistido do confronto, ajuda a compreender esta questão.

Por fim, os dados coletados na presente pesquisa indicam que se a decisão de banimento do carbofurano tivesse sido tomada sem o processo participativo, o tema não teria sido amplamente debatido pela sociedade, a Agência teria exposto sua

imagem ao tomar decisão sem todos os elementos e estudos técnicos necessários e o setor empresarial poderia ter buscado outros caminhos jurídicos e políticos para tentar manter o carbofurano em comercialização.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No processo de formulação da política de regulação do agrotóxico Carbofurano, a Anvisa utilizou a Consulta Pública como instrumento de participação social. Trata-se de medida que tem como objetivo coletar dados e informações da sociedade e envolvê-la na tomada de decisão para tornar a política pública mais qualificada.

Como alguns estudos baseados nas teorias da democracia e na teoria econômica da regulação sugerem uma preocupação de que a participação social pode se tornar um espaço de manipulação por determinados grupos, em especial pelos grupos empresariais, a presente pesquisa teve como objetivo geral investigar, em que medida, o instrumento participativo da consulta pública influenciou a decisão de proibir o agrotóxico carbofurano no Brasil, a partir das contribuições dos variados grupos da sociedade.

O alcance deste objetivo foi possível por meio da condução de quatro objetivos específicos: i) investigar o que levou a Anvisa a utilizar a consulta pública como mecanismo para a formulação da política regulatória do agrotóxico carbofurano; ii) descrever como ocorreu o funcionamento da consulta pública no caso estudado; iii) identificar quais grupos da sociedade participaram da consulta pública e os que mais influenciaram a política estudada e; iv) investigar se a consulta pública efetivamente influenciou a decisão de proibir o agrotóxico carbofurano.

Observou-se que a Anvisa, rapidamente, reagiu a informações de instituições internacionais especializadas que indicavam risco à saúde relacionado ao uso do carbofurano. No ano de 2008, a Agência colocou o produto em reavaliação toxicológica, *status* em que a Agência assumiu o compromisso de analisar novas evidências científicas sobre os impactos do uso do agrotóxico sobre a saúde humana, com vistas a orientar sua política regulatória de manutenção, suspensão ou cancelamento da comercialização do produto no Brasil.

No entanto, apesar do rápido reconhecimento da necessidade de analisar a regulação do carbofurano, a presente pesquisa mostrou que a Agência, devido à falta de equipe técnica dedicada ao tema, demorou mais de 6 anos para finalizar a análise das novas evidências e que, apenas em 2015, concluiu sua proposta de banimento do carbofurano no mercado. No mesmo ano em que concluiu a proposta, a Diretoria Colegiada da Anvisa aprovou a abertura da Consulta Pública nº 114/2015 para coleta de contribuições da sociedade.

Identificou-se que a Anvisa, desde 2008, seguiu um Programa de Melhoria do Processo de Regulamentação (PMR), importante medida de fortalecimento da participação social, uma vez que estabelece como obrigatória esta etapa de ausculta da sociedade. No caso da regulação do carbofurano, a Agência utilizou do instrumento da consulta pública como mecanismo de participação da sociedade.

A Consulta Pública nº 114/2015 envolveu a utilização de um canal de comunicação *online* para que a sociedade apresentasse à Agência os seus pontos de vista sobre a regulação do carbofurano. Assim, durante o período de 28 de dezembro de 2015 a 25 de fevereiro de 2016, a Anvisa tornou pública sua proposta de regulação e solicitou que a sociedade apresentasse comentários e sugestões sobre a proposta, para subsidiar o texto final da política regulatória. Destaque positivo para o nível de transparência promovido pela Anvisa que disponibiliza em seu sítio eletrônico todo o histórico documental deste processo, incluindo a íntegra de todas as contribuições recebidas da sociedade.

A partir da análise documental e do conteúdo das entrevistas realizadas, identificou-se que a Anvisa realizou profundo trabalho de levantamento de evidências técnicas e científicas sobre o tema, realizou debates internos e com outros órgãos de governo, amadureceu sua proposta regulatória, mas apenas convidou a sociedade para se manifestar quando já tinha uma proposta regulatória formada. Como estudos anteriores indicam que a participação social é menos efetiva quando realizada em estágio avançado do processo de formulação da política pública, é possível indicar que o momento tardio da participação pode ter prejudicado a efetividade do instrumento (Linsley et al., 2016; Saab et al., 2018), possibilidade reconhecida por dois gestores da Anvisa, entrevistados nesta pesquisa.

Outra oportunidade de melhoria identificada no processo, relaciona-se com a estratégia de divulgação da consulta pública. Percebeu-se que a Anvisa utilizou

apenas os canais oficiais do Diário Oficial da União - DOU e sítio eletrônico da Agência para divulgar a Consulta Pública à sociedade. Trata-se de canais com pouco potencial para atingir alguns grupos da sociedade, em especial os cidadãos e consumidores.

Apesar da estratégia oficial de comunicação da consulta pública ter tido baixo alcance, ela foi amplamente divulgada por canais não-oficiais, tendo alcançado um número recorde de participantes, superior a 13 mil. A pesquisa identificou que a ampla divulgação da CP nº 114/2015 deveu-se, em grande medida, à atuação de uma celebridade brasileira, defensora da alimentação saudável, a artista Bela Gil. Ela utilizou as redes sociais para convocar todos os seus seguidores para participarem da consulta pública, orientou-os a não apresentarem contribuições técnicas e a escreverem o argumento “Menos Agrotóxicos, Mais Saúde” para se posicionarem favoravelmente ao banimento do carbofurano no Brasil. A atuação de Bela Gil impactou muito no perfil de participação na CP nº 114/2015.

Identificou-se que o grupo formado por “cidadãos ou consumidores” foi aquele com maior participação na consulta pública e o “Setor Regulado” foi o grupo de menor participação. Esses dados indicariam que, ao menos em quantidade de participantes, a CP nº 114/2015 não foi dominada pelo setor empresarial, hipótese da pesquisa. No entanto, prosseguiu-se com análise minuciosa da linha de argumentação de cada grupo da sociedade para enriquecer essa interpretação.

A ampla participação dos “cidadãos e consumidores” mostrou-se muito influenciada pela campanha de Bela Gil. A análise dos documentos mostrou que quase a totalidade dos cidadãos e consumidores participaram após a convocação da apresentadora e utilizaram os argumentos e opiniões propostos por ela. De modo geral, apesar da ampla participação, a Anvisa pouco aproveitou as contribuições apresentadas por cidadãos e consumidores. Como este grupo compreendeu a consulta pública apenas como uma votação ou enquete, os argumentos foram repetitivos e pouco qualificados.

Sobre o grupo de participantes do “setor regulado”, tendo em vista que o foco da pesquisa envolveu identificar se este grupo utilizou a CP nº 114/2015 para tentar obter os benefícios da ação regulatória para si, atenção especial foi dada aos argumentos apresentados para compreender a sua atuação.

Identificou-se que os representantes do setor regulado apresentaram posicionamento contrário ao banimento, utilizando-se de duas linhas de argumentação. A primeira, já utilizada por pequenos produtores agrícolas, indicava que o banimento do carbofurano geraria importantes impactos econômicos na agricultura brasileira. A segunda linha questionava, por meio da apresentação de novos estudos científicos, a fundamentação da Anvisa que indicava que o carbofurano causava danos à saúde.

A pesquisa identificou que, apesar de terem tido poucos participantes na CP nº 114/2015, o setor regulado empresarial formou um Grupo de Trabalho, contratou consultores especializados e apresentou inúmeros documentos, pareceres e estudos que fundamentavam suas argumentações. Além disso, a pesquisa documental demonstrou que, além de participar da CP nº 114/2015, o setor regulado realizou reuniões com servidores públicos da Anvisa e submeteu documentos complementares para tentar sustentar seus argumentos. Em outras palavras, além de investir recursos na sua atuação, o setor regulado utilizou canais de comunicação pouco acessíveis para os outros grupos da sociedade para tentar influenciar a decisão.

Muitos estudos e argumentos apresentados pelo setor regulado tiveram o reconhecimento da Anvisa de que tinham fundamento. Durante a consulta pública, a Agência concordou que precisaria reanalisar alguns estudos e mostrou-se sensível ao alto impacto que o banimento imediato do carbofurano importaria à agricultura brasileira.

Depois de promover minuciosa análise dos argumentos apresentados pelo setor regulado, a Agência apresentou manifestação oficial sobre cada argumento e manteve a posição de banir o produto. A alta capacidade técnica dos servidores da Anvisa foi fator importante para que pudessem realizar análise crítica dos estudos, de modo a não tornar a Agência refém do elevado conhecimento técnico das empresas.

No entanto, é preciso reconhecer que, se as empresas não conseguiram evitar o banimento do carbofurano, conseguiram protelar o banimento por 22 meses, tempo transcorrido entre a consulta pública e a decisão final. Ainda, conseguiram influenciar para que o uso do carbofurano pudesse ser descontinuado de modo gradual e não imediato, nas culturas de café, cana-de-açúcar e banana, sobre as quais o impacto econômico era mais importante.

Ao analisar os resultados da pesquisa à luz das teorias da democracia e da teoria econômica da regulação, é possível concluir que o uso das dimensões de análise propostas por Fung (2006), bem como as hipóteses propostas por Stigler (1971) e Posner (1974) ofereceram importantes elementos para uma análise integrada de um instrumento de participação social.

Por tratar-se de um estudo de caso, referente à Consulta Pública nº 114/2015, realizada pela Anvisa para formular a política regulatória para o agrotóxico Carbofurano, alguns aspectos encontrados podem não ser aplicáveis em outros casos. Por isso, sugere-se outras análises, em outros contextos governamentais, de modo a permitir avanços no conhecimento sobre o tema. Sugere-se também que o método de análise seja aplicado na análise de outros instrumentos participativos.

Por fim, em relação às limitações da pesquisa, entende-se que a adoção do estudo de caso foi uma escolha do pesquisador para conhecer profundamente o fenômeno, não se tratando de uma limitação, por si só. No entanto, reconhece-se que uma limitação da pesquisa foi o fato de alguns atores importantes mostrarem-se inacessíveis e a falta de tempo de alguns entrevistados pode ter limitado o aprofundamento de algumas questões durante as entrevistas.

## REFERÊNCIAS

- Aguiar, M. M. de, Heller, L., & Melo, E. M. de. (2012). Ação comunicativa na gestão de um serviço privatizado de água e esgotos: uma avaliação em Cachoeiro de Itapemirim (ES). *Revista de Administração Pública*, 46(6), 1505–1527. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000600005>
- Albrecht, J. (2016). Legal framework and criteria for effectively coordinating public participation under the Floods Directive and Water Framework Directive: European requirements and German transposition. *Environmental Science and Policy*, 55, 368–375. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2015.07.019>
- Almeida, M. D., Cavendish, T. A., Bueno, P. C., Ervilha, I. C., Gregório, L. D. S., Kanashiro, N. B. de O., ... Carmo, T. F. M. do. (2017). A flexibilização da legislação brasileira de agrotóxicos e os riscos à saúde humana: análise do Projeto de Lei nº 3.200/2015. *Cadernos de Saúde Pública*, 33(7). <https://doi.org/10.1590/0102-311x00181016>
- Andion, C., Ronconi, L., Moraes, R. L., Gonsalves, A. K. R., & Serafim, L. B. D. (2017). Sociedade civil e inovação social na esfera pública: uma perspectiva pragmatista. *Revista de Administração Pública*, 51(3), 369–387. <https://doi.org/10.1590/0034-7612143195>
- Antonson, H. (2014). Public participation and written submissions: A transport infrastructure planning case study. *Transportation Research Part A*, 70, 59–66.
- Anvisa. (2008a). Portaria nº 422, de 16 de abril de 2008. Retrieved from [http://www.lex.com.br/doc\\_1257347\\_PORTARIA\\_N\\_422\\_DE\\_16\\_DE\\_ABRIL\\_D\\_E\\_2008.aspx](http://www.lex.com.br/doc_1257347_PORTARIA_N_422_DE_16_DE_ABRIL_D_E_2008.aspx)
- Anvisa. (2008b). Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 10, de 22 de fevereiro de 2008. Retrieved from <http://portal.anvisa.gov.br/consultas-publicas#/visualizar/24713> (Acessado em 10/08/18)
- Anvisa. (2008c). Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 48, de 07 de julho de 2008. *RDC n. 48, de 7 de Julho de 2008*. Retrieved from <http://portal.anvisa.gov.br/consultas-publicas#/visualizar/24713> (Acessado em 10/08/18)
- Anvisa. (2015a). Análise Individualizada de Contribuições. Retrieved from <http://portal.anvisa.gov.br/consultas-publicas#/visualizar/24713> (Acessado em 17/09/2018)
- Anvisa. (2015b). Consulta Pública nº 114, de 18 de dezembro de 2015. Retrieved from <http://portal.anvisa.gov.br/consultas-publicas#/visualizar/24713> (Acessado em 10/08/2018)
- Anvisa. (2015c). Justificativa da Consulta Pública nº 114, de 18 de dezembro de 2015.
- Anvisa. (2015d). Lista das Contribuições Recebidas da Consulta Pública nº 114/2015. Retrieved from <http://portal.anvisa.gov.br/consultas-publicas#/visualizar/24713> (Acessado em 13/08/2018)
- Anvisa. (2015e). Nota Técnica de Reavaliação do Ingrediente Ativo de Agrotóxico

## Carbofurano.

- Anvisa. (2016a). Relatório de Análise da Participação Social nº 05 / 2016. Retrieved from <http://portal.anvisa.gov.br/consultas-publicas#/visualizar/24713> (Acessado em 13/08/2018)
- Anvisa. (2016b). Relatório de Atividades.
- Anvisa. (2017a). Memória da 1ª Reunião Comissão de Reavaliação do Ingrediente Ativo Carbofurano. Retrieved from <http://portal.anvisa.gov.br/consultas-publicas#/visualizar/24713> (Acessado em 13/08/2018)
- Anvisa. (2017b). Memória da 2ª Reunião Comissão de Reavaliação do Ingrediente Ativo Carbofurano. Retrieved from <http://portal.anvisa.gov.br/consultas-publicas#/visualizar/24713> (Acessado em 13/08/2018)
- Anvisa. (2017c). Nota Técnica de Reavaliação nº 01/2017, GGTOX/Anvisa, de 20 de janeiro de 2017. Retrieved from <http://portal.anvisa.gov.br/consultas-publicas#/visualizar/24713> (Acessado em 13/08/2018)
- Anvisa. (2017d). Nota Técnica de Reavaliação nº 02/2017, GGTOX/Anvisa, de 20 de janeiro de 2017. Retrieved from <http://portal.anvisa.gov.br/consultas-publicas#/visualizar/24713> (Acessado em 13/08/2018)
- Anvisa. (2017e). RDC n. 185, de 18 de outubro de 2017.
- Anvisa. (2017f). Relatório de Análise das Contribuições em Consulta Pública CP n. 114/2015. Retrieved from <http://portal.anvisa.gov.br/consultas-publicas#/visualizar/24713> (Acessado em 17/09/2018)
- Anvisa. (2017g). Voto nº 69/2017/direg/anvisa. Retrieved from <http://portal.anvisa.gov.br/consultas-publicas#/visualizar/24713> (Acessado em 13/08/2018)
- Anvisa. (2018a). Consultas Públicas. Retrieved August 17, 2018, from <http://portal.anvisa.gov.br/consultas-publicas#/>
- Anvisa. (2018b). Programa de Melhoria do Processo de Regulamentação (PMR). Retrieved from <http://portal.anvisa.gov.br/programa-de-melhoria-do-processo-de-regulamentacao> (Acessado em 08/09/2018)
- Anvisa. (2018c). Regularização de Produtos. Retrieved from <http://portal.anvisa.gov.br/registros-e-autorizacoes/cosmeticos/produtos/registro> (Acessado em 13/09/2018)
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Avritzer, L. (2000). Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova*.
- Avritzer, L. (2012). The different designs of public participation in Brazil: deliberation, power sharing and public ratification. *Critical Policy Studies*, 6(2), 113–127. <https://doi.org/10.1080/19460171.2012.689732>
- Ba, A. L. R., & Sebastia, M. S. (2011). The process of social participation in primary health care: the case of Palencia, Guatemala. *Health Expectations*, 1–11. <https://doi.org/10.1111/j.1369-7625.2011.00731.x>
- Balla, S. J. (2017). Is Consultation the “New Normal?": Online Policymaking and Governance Reform in China. *Journal of Chinese Political Science*, 22(3), 375–

392. <https://doi.org/10.1007/s11366-017-9484-9>
- Bardin, L. (1977). *Análise De Conteúdo*. Lisboa, Portugal: Edições 70. Retrieved from [http://cliente.argo.com.br/~mgos/analise\\_de\\_conteudo\\_moraes.html](http://cliente.argo.com.br/~mgos/analise_de_conteudo_moraes.html)
- Bawole, J. N. (2013). Public Hearing or ‘ Hearing Public ’? An Evaluation of the Participation of Local Stakeholders in Environmental Impact Assessment of Ghana ’ s Jubilee Oil Fields. *Environmental Management* (2013), 385–397. <https://doi.org/10.1007/s00267-013-0086-9>
- Bay-Meyer, K. (2013). Do Ortega’s Citizen Power Councils Empower the Poor in Nicaragua? Benefits and Costs of Local Democracy. *Polity*, 45(3), 393–421. <https://doi.org/10.1057/pol.2013.10>
- Brasil. (2014). Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Retrieved from [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm)
- BRASIL. (1989). Lei n. 7.802, de 11 de julho de 1989.
- BRASIL. (1999). Lei n. 9.782, de 26 de janeiro de 1999.
- BRASIL. (2014). Decreto nº 8.932, de 14 de Dezembro de 2016. Retrieved from [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8932.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8932.htm) (Acessado em 10/08/2018)
- Carneiro, F. F., Augusto, L. G. da S., Rigotto, R. M., Friedrich, K., & Búrigo, A. C. (2015). *Dossiê Abrasco: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde*. Rio de Janeiro / São Paulo: Editora Expressão Popular.
- Carolina, A., Recine, E., Johns, P., Gomes, S., Ferraz, M. D. A., Faerstein, E., ... Johns, P. (2018). History and challenges of Brazilian social movements for the achievement of the right to adequate food. *An International Journal for Research, Policy and Practice*, 1692.
- Cavazos, D. E., & Rutherford, M. A. (2017). Applying firm attention theory to assess the antecedents of firm participation in regulatory processes. *Review of Managerial Science*, 11(2), 395–410. <https://doi.org/10.1007/s11846-016-0191-2>
- Clifford, C. (2008). US EPA goes after pesticide carbofuran. Retrieved September 4, 2018, from <http://www.abc.net.au/site-archive/rural/sa/content/2006/s2329228.htm>
- Cohen, J. (1989). Deliberation and democratic legitimacy. In *Deliberative Democracy* (pp. 342–360). <https://doi.org/10.4324/9780203986820>
- Constantin, A., Constantin, M., & Diaconu, D. (2015). Investigation of the attitudes, needs, and expectations of the Saligny community. *Mineralogical Magazine*, 79(06), 1573–1580. <https://doi.org/10.1180/minmag.2015.079.6.32>
- Dagnino, E. (2004). ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? *Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil En Tiempos de Globalización.*, 95–110.
- Dias, R., & Matos, F. (2012). *Políticas Públicas: Princípios, Propósitos e Processos* (Ed., 1). São Paulo, Brasil: Editora Atlas.
- Dye, T. (2013). *Understanding Public Policy* (15th Editi). Pearson.
- Enserink, B., & Koppenjan, J. (2007). Public participation in China: sustainable urbanization and governance. *Management of Environmental Quality: An*

*International Journal*, 18(4), 459–474.  
<https://doi.org/10.1108/14777830710753848>

- Escher, T., Friess, D., Esau, K., Sieweke, J., Tranow, U., Dischner, S., ... Mauve, M. (2016). Online Deliberation in Academia : Evaluating the Quality and Legitimacy of Cooperatively Developed University Regulations. *Policy and Internet*, 9999(9999), 1–32.
- Exame. (2016). Bela Gil pediu e agrotóxico pode ter venda proibida no país. Retrieved from <https://exame.abril.com.br/brasil/bela-gil-pediu-e-agrotoxico-pode-ter-venda-proibida-no-pais/>
- Facchini, L. A., & de Souza, L. E. (2015). Apresentação. In F. F. Carneiro, L. G. da S. Augusto, R. M. Rigotto, K. Friedrich, & A. C. Búrigo (Eds.), *Dossiê Abrasco: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde* (pp. 37–40). Rio de Janeiro / São Paulo: Editora Expressão Popular.
- FioCruz. (2009). Nota Técnica Reavaliação Toxicológica do Ingrediente Ativo Carbofurano. Retrieved from <http://portal.anvisa.gov.br/consultas-publicas#/visualizar/24713> (Acessado em 10/08/18)
- Fischer, F. (1993). Citizen Participation and the Democratization of Policy Expertise : From Theoretical Inquiry to Practical Cases Author ( s ): Frank Fischer Source : Policy Sciences , Vol . 26 , No . 3 , Democracy and the Policy Sciences ( Aug . , 1993 ), pp . Published by. *Policy Sciences*, 26(3), 165–187. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/4532286>
- Frateschi, Y. (2016). Participação social institucionalizada para a democratização da democracia. *Revista Dos Departamentos de Filosofia Da UFPR e UfsCar*, 13, 3–14.
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>
- Fung, A. (2015). Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. *Public Administration Review*, xx, 1–10. <https://doi.org/10.1111/puar.12361>.Putting
- Gil, A. C. (2008). *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*.
- Godoi, C. K., Bandeira-de-Mello, R., & da Silva, A. B. (2006). *Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais*. Editora Saraiva.
- Graversgaard, M., Jacobsen, B. H., Kjeldsen, C., & Dalgaard, T. (2017). Stakeholder Engagement and Knowledge Co-Creation in Water Planning: Can Public Participation Increase Cost-Effectiveness? *Water*, 1–29. <https://doi.org/10.3390/w9030191>
- Grint, K. (2008). Wicked Problems and Clumsy Solutions: The Role of Leadership. *Stockport: BAMM Publication*. [https://doi.org/10.1057/9780230277953\\_11](https://doi.org/10.1057/9780230277953_11)
- Gurgel, A. M., Guedes, C. A., Gurgel, I. G. D., & Augusto, L. G. da S. (2017). Reflexos da perda do controle estatal sobre os agrotóxicos no Brasil e sua regulação pelo mercado Reflections of the loss of state control of pesticides in Brazil and their regulation by the market Reflejos de la pérdida del control estatal de plaguicidas, 11(3), 1–16.
- Habermas, J. (1991). *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry*

- into a Category of Bourgeois Society*. (Vol. 19). Cambridge: The MIT Press. <https://doi.org/10.2307/2072652>
- Hilmer, J. D. (2010). The state of participatory democratic theory. *New Political Science*, 32(1), 43–63. <https://doi.org/10.1080/07393140903492118>
- Lawton, A., & Macaulay, M. (2014). Localism in Practice: Investigating Citizen Participation and Good Governance in Local Government Standards of Conduct. *Public Administration Review*, 74(1), 75–83. <https://doi.org/10.1111/puar.12161>
- Leonard, L. (2017). Examining Environmental Impact Assessments and Participation: The Case of Mining Development in Dullstroom, Mpumalanga, South Africa. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, 19(1), 1–25. <https://doi.org/10.1142/S1464333217500028>
- Linsley, P., McMurray, R., & Shrives, P. (2016). Consultation in the Policy Process: Douglasian Cultural Theory and the Development of Accounting in the Face of Crisis. *Public Administration*. <https://doi.org/10.1111/padm.12212>
- MAPA. (2017). Nota Técnica MAPA nº 28/2017. Retrieved from <http://portal.anvisa.gov.br/consultas-publicas#/visualizar/24713> (Acessado em 13/08/2018)
- Nabatchi, T. (2010). Putting the 'Public' Back in Public Values Research: Designing Public Participation to Identify and Respond to Public Values. *Kupa.Ku.Edu*, 72(315), 699–708. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02544.x>. Putting
- Nobre, M. (2004). Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo* (pp. 21–40). São Paulo, Brasil: Editora 34.
- Nogueira, M. A. (1997). A dimensão política da descentralização participativa. *São Paulo Em Perspectiva*, 11(3), 8–19.
- Pateman, C. (1970). *Participação e Teoria Democrática*. Paz e Terra.
- Patrício, J., Júnior, B., & Coelho, J. (2008). Participação social em saúde em áreas rurais do Nordeste do Brasil. *Revista Panamericana de Salud Publica*, 23(1), 403–409.
- Pavlycheva, O. (2017). A public hearing as a form of the public participation in the urban planning. *MATEC Web of Conferences*, 01018.
- Perez, M. A. (2004). *A Administração Pública Democrática* (1 ed.). Belo Horizonte, Brasil: Editora Forum.
- Posner, R. (1974). Theories of Economic Regulation. *Regulation*, (41).
- Putans, R., Starineca, O., & Voroncuka, I. (2016). Social Participation Through Volunteering as Co-production of Public Services: Case Study of Latvia. *New Challenges of Economic and Business Development*, 574–585.
- Ramalho, P. I. . (2009). Insulamento burocrático , accountability e transparência : dez anos de regulação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. *Revista Do Serviço Público*, 60(4), 337–364.
- Rawls, J. (1971). *Uma Teoria da Justiça*. Harvard University Press.
- Rayner, S. (2012). Uncomfortable knowledge: the social construction of ignorance in science and environmental policy discourses. *Economy and Society*, 41(1), 107–

125. <https://doi.org/10.1080/03085147.2011.637335>
- RBA. (2016). Apresentadora Bela Gil reverte consulta pública da Anvisa sobre agrotóxico. Retrieved from <https://www.redebrasilatual.com.br/saude/2016/02/apresentadora-bela-gil-convoca-seguidores-e-reverte-consulta-publica-da-anvisa-7284.html>
- Reed, M. S. (2008). Stakeholder participation for environmental management: A literature review. *Biological Conservation*, 141(10), 2417–2431. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2008.07.014>
- Risso, L. C. (2016). Participação social em Unidades de Conservação: o caso do Parque Estadual da Ilha do Cardoso (São Paulo, Brasil). *Ateliê Geográfico*, 109–128.
- Rothstein, H. (2013). Domesticating participation : participation and the institutional rationalities of science-based policy- making in the UK food standards agency. *Journal of Risk Research*, (April 2015), 37–41. <https://doi.org/10.1080/13669877.2013.775180>
- Saab, F., Bermejo, P. H. de S., Garcia, G. C., Pereira, J. S., & e Silva, S. de A. M. (2018). Does public consultation encourage social participation? *Journal of Enterprise Information Management*, JEIM-11-2017-0169. <https://doi.org/10.1108/JEIM-11-2017-0169>
- Schumpeter, J. A. (1946). *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Editora Fundo de Cultura.
- Secchi, L. (2015). *Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos* (2 ed.). São Paulo, Brasil: Editora Trilha.
- Silva, S. A. M. (2013). Democracia participativa e processo decisório de políticas públicas: a influência da campanha contra a Alca. *Revista Sociedade e Estado*, 28(1), 53–74. <https://doi.org/10.1590/S0102-69922013000100004>
- Silva, T. H. C., & Neto, J. da C. G. (2017). O “Direito” dos Agrotóxicos e a Soberania Alimentar entre Saúde, Economia e Escolhas Políticas. *Prim@ Facie*, 16. Retrieved from [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X2017000703001&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2017000703001&lng=pt&tlng=pt)
- Siqueira, R. L. de, Cotta, R. M. M., & Soares, J. B. (2014). Conhecimentos Estratégicos para a Participação Social no Sistema Único de Saúde. *O Mundo Da Saúde*. <https://doi.org/10.15343/0104-7809.201539013242>
- Stigler, G. J. (1971). The Theory of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), 3–21. <https://doi.org/10.2307/3003160>
- Tenenbaum, D. (2008). Pesticides : Carbofuran under Review. Retrieved September 4, 2018, from <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2569121/>
- Vallourec. (2018). A produção de cana-de-açúcar no Brasil ( e no mundo ). Retrieved from <https://www.novacana.com/cana/producao-cana-de-acucar-brasil-e-mundo/>
- Weber, M. (1946). *A Ciência como Vocaçãõ*.
- Weitkamp, E., & Longhurst, J. (2012). Mediating consultation: insights from private sector consultants involved in air quality consultations. *Journal of Environmental Planning and Management*, 55(1), 113–125.

<https://doi.org/10.1080/09640568.2011.583064>

- Yin, R. K. (1994). *Pesquisa Estudo de Caso - Desenho e Métodos* (2 ed.). Porto Alegre, Brasil: Bookman.
- Yuan, F. (2017). Discussion about public participation in environmental impact assessment in China's nuclear power plant project. *Proceedings of the 2017 25th International Conference on Nuclear Engineering*, 1–4. Retrieved from [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122012000600005&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122012000600005&lng=pt&tlng=pt)
- Zambon, V. D., & Ogata, M. N. (2011). Municipal Health Council Compositions in the State of São Paulo. *Revista Da Escola de Enfermagem Da USP*, 886–892.
- Zhao, Y. (2010). Public Participation in China ' s EIA Regime : Rhetoric or Reality ? *Journal of Environmental Law* 22:1, 1(January), 89–123. <https://doi.org/10.1093/jel/eqp034>
- Zittel, T. (2006). Participatory democracy and political participation. In *Participatory Democracy and Political Participation: Can Participatory Engineering Bring Citizens Back In?* Routledge.

## APÊNDICE I: Roteiro de Entrevista



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE – FACE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGA

**Nome da pesquisa:** A consulta pública como mecanismo de participação social: uma análise da proibição do agrotóxico Carbofurano no Brasil

**Objetivo:** Investigar em que medida o mecanismo da consulta pública possibilitou que os grupos de interesse exercessem influência sobre a decisão da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa de proibir o agrotóxico Carbofurano no Brasil.

**Mestrando:** Flavio Saab

**Orientadora:** Profa. Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva

## ROTEIRO:

1. Qual foi a estratégia da Anvisa para divulgar a consulta pública?
2. Todos os perfis de participantes de consulta pública foram capazes de utilizar a ferramenta disponibilizada pela Anvisa?
3. Todos os grupos de interesse conseguiram participar da consulta pública? Ou a consulta pública favoreceu a participação de determinados grupos?
4. A Anvisa considerou as contribuições apresentadas pelos participantes da consulta pública? Como?
5. A consulta pública influenciou na decisão tomada pela Anvisa?
6. A consulta pública contribuiu para que a Anvisa tomasse uma decisão mais efetiva e qualificada? Como?
7. A proibição do Carbofurano atendeu às necessidades da sociedade?
8. Quais atores-chave você acredita que precisam ser ouvidos pelo pesquisador para condução desta pesquisa?

