



LOS ARREGLOS AGRO-POLÍTICO-ECONÓMICOS INSTITUCIONALIZADOS POR EXTRACTIVISMOS Y NEOEXTRACTIVISMOS: REFLEXIONES SOBRE EL CASO DE LA FLEXIBILIZACIÓN DE LA LEGISLACIÓN BRASILEÑA (1999-2019)

THE AGRO-POLITICAL-ECONOMIC ARRANGEMENTS INSTITUTIONALIZED BY EXTRACTIVISMS AND NEOEXTRACTIVISMS: REFLECTIONS ABOUT THE CASE OF THE FLEXIBILIZATION OF BRAZILIAN LEGISLATION (1999-2019)

ANDRESSA ZANCOⁱ, NILVANIA APARECIDA DE MELLOⁱⁱ, MARIA APARECIDA LUCCA CAOVILOⁱⁱⁱ y
ARLENE ANELIA RENK^{iv}

Fecha de Recepción: 15/10/2020 | Fecha de Aprobación: 21/06/2021

Resumen: América Latina tiene una larga historia de explotación, basada en las últimas décadas, principalmente, de sus bienes y recursos naturales, a través de la exportación de commodities agrícolas y biocombustibles. Es a partir de este supuesto que parte del análisis del extractivismo y los nuevos extractivismos o neo-extractivismos para identificar cómo se refleja la idea de explotación de los recursos naturales brasileños en la búsqueda de la flexibilidad de su legislación en materia de plaguicidas y afines, con la aprobación del Proyecto de Ley nº 6.299/02, más conocido como “PL del Veneno” o “Paquete de Veneno”. Por lo tanto, el objeto del artículo busca demostrar cómo los procesos extractivos están arraigados en la cultura agrícola brasileña, la cual, debido a este contexto de dependencia global, intensifica la producción a través de monocultivos y refuerza el uso de agroquímicos, factor que se refleja directamente en la legislación sobre el tema. Este modelo de producción, sin embargo, se lleva a cabo a expensas del costo humano y ambiental del país. Así, el presente trabajo es eminentemente

Palabras clave:

*Extractivismo.
Neo-extractivismo.
Pesticida.
Procedimiento.
Regulación.*

ⁱ Doutoranda em Desenvolvimento Regional pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná/PR – UTFPR, Pato Branco. Mestre em Direito pela Universidade Comunitária da Região de Chapecó - Unochapecó. Bolsista Capes na UTFPR, Pato Branco/PR. Contacto: andressa.zanco@unochapeco.edu.br

ⁱⁱ Pós Doutora em Filosofia da Ciência pela Université Joseph Fourier (França). Doutora em Ciência do Solo pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS. Mestre em Agronomia pela Universidade Federal do Paraná - UFPR. Agrônoma pela Universidade Estadual de Ponta Grossa - UEPG. Atualmente é professora da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR, Pato Branco/PR. Contacto: nilvania@utfpr.edu.br

ⁱⁱⁱ Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC. Docente do Curso de Graduação em Direito e do Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Direito da Unochapecó. Coordenadora do projeto de pesquisa Observatório de Políticas Constitucionais Descolonizadoras para a América Latina - OPCDAL. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Cidadania. Membro da Rede Internacional para o Constitucionalismo Democrático Latino Americano. Chapecó/SC. Contacto: caovilla@unochapeco.edu.br

^{iv} Doutora e Mestre em Antropologia pelo Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Graduada em Letras pela UFPR. Professora titular da Unochapecó. Docente Permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais. Integra o Corpo Docente Permanente dos Programas de Pós-Graduação em Direito. Chapecó/SC. Contacto: arlene@unochapeco.edu.br

cuantitativo, a través del enfoque deductivo. Se utiliza técnica documental y revisión bibliográfica para el análisis de datos. A través de los resultados de la investigación, es posible observar varios arreglos institucionales, que permiten la profundización de las prácticas extractivas y la flexibilidad de la legislación brasileña. Se puede observar que los aparatos legislativos están dispuestos de modo que permitan y contribuyan con las estrategias agrícolas. La permisividad del Estado brasileño contribuye con el agravio de los problemas sociales y ambientales.

Abstract: Latin America has a long history of exploration, based on the last decades, mainly, of its goods and natural resources, through the export of agricultural and biofuel *commodities*. It is from this assumption that part of the analysis of extractivism and new extractivisms or neoextractivisms to identify how the idea of exploitation of Brazilian natural resources is reflected in the search for flexibility in its legislation regarding pesticides and the like, with the adoption of the Bill nº 6.299/02, better known as “PL of the Poison” or “Pack of the Poison”. Therefore, the objective of the article seeks to demonstrate how extractive processes are rooted in Brazilian agricultural culture, which, due to this context of global dependence, intensifies production through monocultures and reinforces the use of agrochemicals, a factor that directly reflects in the legislation on the subject. This production model, however, is carried out at the expense of the country's human and environmental cost. Thus, the present work is eminently qualitative, through the deductive approach. Documentary technique and bibliographic review are used for data analysis. Through the results of the research, it is possible to observe several institutional arrangements, which allow the deepening of extractive practices and the flexibility of Brazilian legislation. It can be seen that the legislative apparatus is arranged in such a way as to allow and contribute to agro-strategies. The permissiveness of the Brazilian State contributes to the worsening of social and environmental issues.

KeyWords:

Extractivism.

Neoextractivism.

Pesticide.

Procedure.

Regulation.

Introducción

La larga trayectoria de exploración en América Latina aún tiene fuertes efectos en la configuración actual de esta región. Los llamados extractivismos, característicos de los estados conservadores, se presentan actualmente bajo una nueva forma y pueden definirse como los nuevos extractivismos o neo-extractivismos (SVAMPA, 2019; GUDYNAS, 2012), característicos de los llamados estados progresistas.

A partir de esta concepción, se inculcó en las ideas de la región, la expectativa de explotación extrema de sus bienes y recursos naturales, en la búsqueda de la superación de la pobreza y la necesidad de continuar con este modelo productivo extractivo.

En Brasil, esta configuración se da principalmente a través de la exportación intensiva de *commodities* agrícolas y biocombustibles, factores que reproducen un modelo de monocultivo, dependiente del uso excesivo de agroquímicos, capaz de agravar las vulnerabilidades socioambientales del país, ya que el acentuado uso y liberación de pesticidas y similares interfiere directamente de manera negativa en la salud humana y el medio ambiente.

Con respecto a ello, los diversos arreglos institucionales, perpetrados por las estrategias de agronegocios y quienes se benefician de ellas, permiten profundizar las prácticas extractivas y la flexibilidad de la legislación brasileña.

El aparato legislativo y judicial brasileño está dispuesto a permitir y contribuir con las llamadas estrategias agrícolas, que corroboran el agravamiento de la problemática social y ambiental.

Las facilidades para la agroindustria son el resultado de las políticas brasileñas, intensificadas, principalmente en los años 60 y 70, junto con la Revolución Verde, para la producción a gran escala de monocultivos y el consiguiente uso de plaguicidas. Estas políticas se implementaron en detrimento del mercado interno y la agricultura familiar, además de comprometer la salud y el medio ambiente del país y su población (NUNES, 2007).

Es a partir de esta hipótesis que parte el análisis del extractivismo y los nuevos extractivismos o neo-extractivismos con el objetivo de identificar cómo se refleja la idea de explotación de los recursos naturales brasileños en la búsqueda de la flexibilidad de su legislación con relación a plaguicidas y afines, con la aprobación del Proyecto de Ley nº 6.299/02, más conocido como “PL del Veneno” o “Paquete de Veneno”.

Este proyecto de ley es defendido por la mayoría de los legisladores brasileños, principalmente por la justificativa de que la legislación actual está desactualizada y que sus procedimientos se presentan como complejos y lentos, lo que, a su vez, perjudica a Brasil y a sus agricultores.

Sin embargo, lo que se verifica es que este proyecto asume la amplia flexibilidad para el uso y liberación de plaguicidas y afines, representada por intereses agros político-económicos. Esta situación se realiza sin tener en cuenta el costo humano y ambiental del país teniendo en vista la ejecución de ambiciosos planes de explotación.

Así, el propósito del artículo es demostrar cómo los procesos extractivos están arraigados en la cultura agrícola brasileña, la cual, por este contexto de dependencia global, intensifica la producción a través de monocultivos e intensifica el uso de agroquímicos, factor que refleja directamente en la legislación brasileña sobre el tema.

El artículo se divide en seis partes. En un primer momento se presentan aspectos teóricos y metodológicos de la investigación. En la secuencia, se presentan consideraciones sobre commoditización, extracción y neoextractivismo. Luego de esta contextualización, se demuestra cómo los arreglos institucionales del Estado brasileño permiten y contribuyen al uso de las estrategias agrícolas y al agravamiento de los problemas socioambientales. Luego, se demuestra, de manera sucinta, cómo funciona el proceso legislativo brasileño para la elaboración de una ley ordinaria, aspecto directamente vinculado en el proyecto de ley discutido en el presente trabajo. Posteriormente, se presentan consideraciones importantes sobre el Proyecto de Ley nº 6.299/02. Finalmente se desarrollan las conclusiones.

Soporte teórico y metodológico

El presente trabajo es cualitativo, realizado a través del enfoque deductivo. Para el análisis de datos se utiliza técnica documental y revisión bibliográfica.

Según Creswell (2010, p. 128), un problema de investigación es aquel que lleva a la necesidad de estudio. Sus fuentes pueden tener su origen en muchos factores potenciales y pueden resultar de debates extensos, en los escenarios más diversos.

Es a través de la investigación cualitativa, según Creswell (2010, p. 26), que es posible explorar un determinado medio, para comprender “[...] el significado que los individuos o grupos atribuyen a un problema social o humano”. Este proceso de investigación involucra preguntas, procedimientos, recolección y análisis de información, organizados con el fin de permitir al investigador realizar interpretaciones basadas en la significación y particularidad de los datos.

Por lo tanto, este trabajo discute cómo la idea de explotación de los recursos naturales brasileños se refleja en la búsqueda de una legislación más flexible sobre plaguicidas y afines, con la adopción del proyecto de ley núm. 6.299 / 02, más conocido como “PL del Veneno” o “Paquete de Veneno”.

El enfoque deductivo permite el análisis de cuestiones generales y luego las aplica al contexto particular del problema descrito. Este método permite conclusiones formales (GIL, 2008, p. 09).

Por ello, este estudio resulta de gran relevancia y se justifica, principalmente, por la situación actual de extrema degradación ambiental con respecto a los procesos destructivos de la agroindustria, basados principalmente en un sistema monoprodutor, que tiene como una de sus principales características el uso extremo de agroquímicos.

Con eso, las grandes empresas que producen los denominados pesticidas buscan países con mayores facilidades legislativas para vender su producto, muchos de ellos ya al final de su ciclo de vida o que presentan altos riesgos y peligros y que muchas veces están prohibidos en varios países. Esta práctica es bastante común en países llamados periféricos, como Brasil. En la siguiente tabla, Bombardi (2017, p. 43), presenta una lista de las empresas más importantes del mercado mundial de los llamados “plaguicidas agrícolas” y muestra la distribución de las ventas de plaguicidas de las diez empresas más influyentes del sector.

Otro aspecto destacado de Bombardi (2017, p. 44) es que Bayer finalizó las negociaciones de compra de Monsanto en 2018, y que Dow y Dupont se están fusionando. Además, Syngenta fue comprada por la empresa china ChemChina. Con la compra de Syngenta y Adama, China, en 2017, tenía el control de aproximadamente el 25% del mercado mundial de pesticidas. El cambio en este escenario predice que China tiende a convertirse en el principal controlador global de este mercado.

Los cambios en estas circunstancias también están relacionados al hecho de que China, en las últimas tres décadas, ha reducido significativamente los niveles de pobreza de su población. Para preservar un vigoroso crecimiento económico, la economía china está realizando profundos cambios estructurales y uno de ellos involucra a la “nueva” industria, que se basa en la tecnología, la urbanización y las nuevas ciencias, como la nanotecnología, la biotecnología y la microelectrónica. Sin embargo, estos cambios no serán sostenibles sin la modernización

agrícola. Es en este sentido que los cambios en la agricultura interfieren a nivel regional y global y definen el apetito chino en la búsqueda de la agricultura en otros países, principalmente en Brasil (VIEIRA, et al, 2016, p. 52-53).

Cuadro 1: Mercado mundial de plaguicidas

Mercado Mundial de Agrotóxicos – 10 maiores empresas (2016)

	Empresa	Vendas de Agrotóxicos (US\$ bilhões)	(%) do mercado
1ª	Syngenta (Suíça) {China*}	9,571	19,2
2ª	Bayer CropScience (Alemanha)	8,810	17,6
3ª	BASF (Alemanha)	6,163	12,3
4ª	Dow AgroSciences (EUA)	4,631	9,3
5ª	Monsanto (EUA)	3,514	7,0
6ª	DuPont (EUA)	2,884	5,8
7ª	Adama (China)	2,877	5,8
8ª	Sumitomo Chemical (Japão)	2,380	4,8
9ª	FMC (EUA)	2,270	4,5
10ª	UPL (EUA)	2,157	4,3
	Demais	4,663	9,3
	Total	49,920	100

Fonte: AgroNews (<http://news.agropages.com/News/NewsDetail---24183.htm>)

Fuente: Bombardi, 2017, p. 43.

El ascenso de China en el escenario mundial implicará directamente su relación con América Latina, principalmente a través de la exploración de sus recursos naturales. Esta relación también acentuó el argumento de que China tiene la capacidad de imponer a América Latina una renovada relación “colonial” (BERNAL-MEZA, 2016, p. 69).

Los cambios experimentados en China, principalmente en términos de alimentos y por la restricción de tierras agrícolas y agua, resultan en la necesidad del país de recurrir a la importación de granos. Esto hace con que China importe grandes cantidades de cereales, los denominados productos básicos, para la alimentación animal, debido al gran aumento del consumo de carne por parte de la población china (VIEIRA, et al, 2016, p.61).

La cooperación internacional con América Latina, y especialmente con Brasil, se basa en el discurso chino de que esta relación está anclada “[...] en la pertenencia común al "mundo en desarrollo", característica de la condición histórica de los dos países, factor que es desautorizado por los países latinoamericanos (BERNAL-MEZA, 2016, p. 69).

Sin embargo, estos planes de desarrollo dan como resultado la expansión de la producción y exportación de productos agrícolas y biocombustibles y el aumento del uso de plaguicidas y la flexibilización de la legislación brasileña.

Y es por eso que la “calidad” del uso de plaguicidas en Brasil se refiere tanto a la diversidad de tipos de plaguicidas como a la forma y cantidad con que se utilizan. Así, muchos plaguicidas producidos por empresas extranjeras no están permitidos en el país de origen, que buscan otros más “asequibles” para disponer su producción (BOMBARDI, 2017, p. 43).

En otras palabras, parece que todo el veneno que se usa en Brasil es procesado y vendido por países con gran poder político y económico. Significa que, a través de la permisividad de su legislación, que tiende a acentuarse con la adopción del “nuevo” Proyecto de Ley, el “PL del Veneno”, es que estas empresas, que dominan el mercado mundial, tienden a adueñarse aún más de los bienes y recursos naturales. Esta noción solo profundiza la idea de extractivismo en Brasil y provoca nuevas vulnerabilidades, que son difíciles de resolverse.

Además, se pone en jaque la soberanía del país, pues al expropiar tierras y el cultivo intensivo en monocultivos, termina por quitarle la soberanía alimentaria al país, además de destruir su biodiversidad y causar daños irreversibles a la salud humana y al medio ambiente.

Por ser eminentemente cualitativa, esta investigación se centra en la lectura y análisis de materiales y documentos bibliográficos que se despliegan en la elucidación de las preguntas de investigación¹. Los materiales seleccionados presentan consideraciones sobre los temas estructurantes de la investigación, tales como la producción de commodities, extracción, neoextracción, agro-estrategias para profundizar y agravar los problemas sociales y ambientales y, por consiguiente, la flexibilización de la legislación brasileña sobre plaguicidas. y similares, con el “PL del Veneno”.

El análisis del proyecto de ley se realizó mediante la lectura e interpretación de sus anales, disponibles en los sitios web oficiales del Senado Federal y la Cámara de Diputados. A través de los enfrentamientos entre la propuesta y la aprobación por parte de la comisión especial, fue posible realizar el análisis de los argumentos y estrategias para la aprobación del referido proyecto.

Del análisis de los anales del proyecto en el sitio web de la Cámara de Diputados, se constató que dicha propuesta era anterior a la fecha del proyecto citado en esa Cámara Legislativa (PL 6.299 / 2002). Se pudo constatar que la proposición ocurrió en 1999, en el Senado Federal, bajo el número del proyecto 526/99 (PLS 526/99).

Con ello, fue posible identificar cuáles fueron los primeros y principales argumentos para el intento de modificar la actual legislación brasileña sobre plaguicidas, Ley No. 7.802 / 89.

Los documentos de los anales fueron separados y categorizados en dos grupos: uno favorable a la aprobación del proyecto de ley y otro contrario.

Por lo tanto, los documentos analizados hacen referencia al inicio del proyecto, en 1999, hasta la fecha de su aprobación en una comisión especial, en 2019.

Inicialmente, buscamos identificar los objetivos del proyecto y sus integrantes y las razones que justificaron su propuesta y su continuación del proyecto en el Senado Federal.

Con el seguimiento del proyecto a la Cámara de Diputados, en 2002 se utilizaron los mismos procedimientos utilizados en el sitio web del Senado Federal para identificar los datos en el sitio web de la Cámara de Diputados.

Debido a la gran cantidad de información en los anales de la Cámara de Diputados, fue necesario delimitar las categorías analizadas a los objetivos de la investigación.

Además, también hubo requerimientos de grupos de interés, como entidades científicas, organizaciones no gubernamentales, asociaciones vinculadas a la agroindustria y otros movimientos de la sociedad civil, con el fin de identificar posibles intereses y estrategias en los sectores en los que operan.

A partir del aporte teórico estudiado y analizado en este trabajo, fue posible identificar cómo las estrategias económicas y políticas, a través del aparato legislativo y judicial, son utilizadas por los intereses agro-político-económicos. Este hecho profundiza y agrava las condiciones socioambientales del país, a través de prácticas extractivas y legislación flexible.

Commoditización y nuevos extractivismos

Desde el momento de "su descubrimiento", los países latinoamericanos tienen una larga historia de explotación y destrucción, debido a los ciclos económicos, la expansión de las fronteras mercantiles y "una [...] reconfiguración que a nivel local ha llevado a grandes contrastes entre rentabilidad extraordinaria y pobreza extrema, así como una gran pérdida de vidas humanas y degradación de territorios, transformados en áreas de sacrificio" (SVAMPA, 2019, p. 16).

Para Svampa (2019, p. 16) la extracción en América Latina coincide con la invención de Europa y la expansión del capital.

El extractivismo puede clasificarse de dos formas. Gudynas (2012, p. 132) define la extracción "clásica" como la que ha sido más común en las últimas décadas y típica de los gobiernos conservadores. Como característica principal, este modelo extractivo apuesta en un crecimiento en el que se nieguen y repriman los impactos sociales y ambientales derivados de la explotación. La segunda forma, en cambio, se origina en los "gobiernos progresistas" y puede clasificarse como neo-extractivismo o neo-extractivismo progresista". Esta modalidad, a pesar de algunos cambios, mantuvo la base sustancial de explotación, principalmente por la exportación de *commodities* y la fijación de externalidades negativas.

Así, a principios del siglo XXI, el extractivismo se presentó con una nueva apariencia. Desde sus nuevas dimensiones, pasó a denominarse neo-extractivismo. Esto se debe a que los sucesivos ciclos económicos europeos marcaron fuertemente a América Latina con su ADN extractivo, lanzando la idea de explorar la naturaleza y sus beneficios en el imaginario social. El neo-extractivismo reestableció la ilusión desarrollista, que se expresó en el auge de las nuevas mercancías, junto con el fuerte desempeño del Estado. Esta fase se caracterizó por fuertes presiones sobre bienes naturales y territorios, provocando nuevas disputas políticas, sociales y ecológicas. El neo-extractivismo se ha consolidado como un modelo mono productivo y destructivo, tanto para la biodiversidad como para los territorios (SVAMPA, 2019, p. 17).

Por lo tanto, a juicio de Acosta y Brand (2018, p. 55), el neo-extractivismo es la forma en que los “gobiernos progresistas” aplican y gestionan las políticas extractivas, que se presentan con algunas diferencias en relación a la extracción de gobiernos “neoliberales”.

Esta visión también la comparte Gudynas (2012, p. 132-133), cuando afirma que en esta nueva modalidad el Estado tiene un papel mucho más activo que en la extracción clásica, ya sea directa o indirectamente. En el neo-extractivismo, la producción afecta a otros sectores, principalmente los vinculados a los monocultivos productivos y en la minería y extracción de petróleo. “Mientras tanto, el contexto global de altos precios de varios *commodities* y su demanda sostenida, entre otros factores”, implica un aumento de los incentivos que promueven la extracción.

El nuevo Consenso sobre *commodities* (término utilizado por Maristela Svampa para definir la expansión de proyectos extractivos y exportaciones de bienes naturales) es un modelo de crecimiento que se presenta con numerosas fallas estructurales, ya que la demanda de materias primas y bienes de consumo provocan la reprimenda de las economías latinoamericanas. Esto desencadena un tipo de cambio cada vez más desigual. El consenso de productos básicos impone nuevas reglas asimétricas que resultan en desigualdades ambientales y políticas en los países de América Latina, factores que también están vinculados a cambios geopolíticos (SVAMPA, 2012, p. 17-18).

El neo-extractivismo constituye una importante categoría de análisis, constituida en América Latina, y que tiene un gran poder descriptivo, explicativo y denunciante. Constituye un carácter movilizador, ya que el neo-extractivismo demuestra elocuentemente las relaciones de poder y las disputas en juego, además de resaltar las asimetrías entre el norte y el sur globales, entre el centro y la periferia. Así, de la misma manera que apunta a patrones de desarrollo insostenibles, alerta sobre la profundización de la lógica de la expropiación y sobre diferentes dimensiones de la crisis actual (SVAMPA, 2019, p. 14).

Como bien afirman Acosta y Brand (2018, p. 51), no hay “[...] buen extractivismo y mal extractivismo. El extractivismo es lo que es: un conjunto de actividades de extracción masiva de recursos primarios para la exportación que, dentro del capitalismo, se vuelve fundamental” para perpetuar la función de acumulación exportadora de bienes primarios. El extractivismo, en su esencia, es tan depredador como “la forma capitalista [que] vive sofocando la vida y el mundo de la vida”.

Por eso, como afirma Svampa (2012, p. 17), el proceso de *commoditización* va acompañado de la creciente pérdida de soberanía alimentaria, ya que se guía por un modelo mono productor, que desorganiza y expropia territorios y destruye la biodiversidad. De esta forma, “[...] la extracción incluye no sólo las actividades típicamente consideradas como tales (minería e hidrocarburos), sino también la agroindustria o la producción de biocombustibles”.

En opinión de Acosta y Brand (2018, p. 54), América Latina es más dependiente del extractivismo que en el pasado reciente, tanto en los gobiernos “neoliberales” como en los llamados “progresistas”, dado que estas formas de gobierno abrazaron el extractivismo como práctica de desarrollo.

En otras palabras, la izquierda sudamericana, que tanto criticaba al capitalismo extractivo, incorporó un nuevo disfraz dentro del mismo sistema. Ahora, estos "gobiernos progresistas" defienden las "nuevas" formas de extractivismo como indispensables para el desarrollo y la superación de la pobreza, enmascarando al capitalismo como benevolente. "De esta manera, las ideas tradicionales del desarrollismo sudamericano basadas en el progreso y la apropiación intensa de la naturaleza se reconstruyen con otros componentes y diferentes articulaciones"².

De esta manera, los estados latinoamericanos se ajustan al modelo de desarrollo extractivo y lo reproducen, manteniendo el flujo de exportaciones de materias primas, sus altos precios y la motivación de las inversiones (GUDYNAS, 2012, p. 134-136).

La agricultura brasileña, en vista de su globalización, a través de la exportación de *commodities* y agro combustibles, demanda el uso intensivo de pesticidas, debido a la adopción de este modelo. El país consume alrededor del 20% de todos los plaguicidas que se comercializan en el mundo y este consumo tiende a incrementarse con los años (BOMBARDI, 2017, p. 28-33).

Sin embargo, según la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria - ANVISA, órgano del gobierno brasileño, vinculado al Ministerio de Salud, los plaguicidas presentes en los alimentos, por encima de lo que se denomina LMR (Límite Máximo de Residuos), no representan riesgos para la salud humana. Esta afirmación se debe a lo que aparece en su informe del Programa de Análisis de Residuos de Plaguicidas en Alimentos – PARA.

El último documento, con análisis realizados en los años 2017 y 2018, señala que, del total de muestras analizadas, 1.072 muestras fueron consideradas insatisfactorias, lo que equivale a un porcentaje del 23%. Dicho informe establece que los alimentos consumidos en Brasil son seguros y que las situaciones de riesgo agudo son puntuales y de origen conocido, por lo que Anvisa ha adoptado medidas para mitigar los riesgos identificados (PARA, 2018, p. 111).

Sin embargo, lo que se observa es que el Estado brasileño se ha beneficiado de varias estrategias de agronegocios, a través de mecanismos políticos, legales y legislativos, que interfieren directamente en las estrategias extractivas y en la flexibilidad de la legislación brasileña. Estos arreglos institucionales otorgan beneficios a las grandes empresas, que detentan el poder político y económico, en detrimento del mercado interno.

Los arreglos agro-político-económicos

A pesar de las diversas peculiaridades, la agricultura depende de los acontecimientos de la economía mundial. Estos cambios deben ser interpretados en conjunto con los despliegues del desarrollo tecnológico y de capital, además de la acción del Estado y las políticas públicas (NUNES, 2007, sp).

Las principales transformaciones de la agricultura comenzaron con la Revolución Verde, luego del final de la Segunda Guerra Mundial y continuaron con las transformaciones más recientes, que ocurrieron, principalmente, desde principios de los 90, con la globalización económica y la constitución de grandes empresas, agroindustriales y minoristas, que tienen el control del mercado mundial (NUNES, 2007, sp).

El período comprendido entre el fin de la Segunda Guerra y el inicio de la década de 1970 estuvo marcado por la expansión de la economía mundial y la participación expresiva del Estado en la coordinación, regulación y fomento de las actividades productivas. La intervención estatal en los países subdesarrollados, sin embargo, se llevó a cabo principalmente para complementar la acción del capital privado y sus acciones, y no para implementar y brindar servicios públicos básicos y esenciales a la población (HESPANHOL, 2008, p. 376).

En el caso de Brasil, en el segundo semestre de 1950, el Estado comenzó a invertir fuertemente en infraestructura de sectores productivos capaces de atraer capital extranjero, a través de ello, se crearon facilidades para el ingreso de multinacionales al país (HESPANHOL, 2008, pág.376).

En el caso de la producción agropecuaria, el crédito rural oficial, principal instrumento para promover la modernización de la agricultura, fue altamente selectivo y restringido a medianos y grandes productores rurales, excluyendo a los pequeños arrendatarios, socios y aparceros con poca o ninguna equidad, en vista de la ausencia de garantías exigidas por el sector financiero (HESPANHOL, 2008, p. 382).

Recién en 1996 se instituyó el Programa de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF)³, con el fin de atender las demandas de los productores rurales con áreas no mayores que cuatro módulos fiscales y que no contrataban trabajadores. Con eso, estos productores pasaron a disfrutar de un tratamiento diferenciado de acceso al crédito (HESPANHOL, 2008, p. 283).

Sin embargo, la producción agrícola fue estimulada por las exportaciones en detrimento del mercado interno. La inclusión de la agricultura como ancla en el proceso de estabilización de precios y como fuente de ingresos de divisas, provocada por las exportaciones, generó varios problemas, principalmente para la agricultura familiar (NUNES, 2007, sp).

Son varios los factores que interfieren en la demanda de productos agrícolas y en la competitividad internacional de la agricultura, entre los que se destacan la urbanización, la forma de consumo, las políticas gubernamentales de apoyo al sector y las intervenciones del Estado (tales como políticas públicas, cuotas y aranceles de importación), la disponibilidad de áreas agrícolas, el poder de las grandes empresas del sector alimentario y la organización del mercado productor y consumidor (NUNES, 2007, sp).

Además de los problemas relacionados a la agricultura familiar, la producción agrícola a gran escala también daña la salud humana y el medio ambiente, a través de la deforestación, contaminación, reducción de la biodiversidad, entre otros. Estos cambios en la producción a nivel mundial se deben a cambios en el mercado y a la acción del Estado, a través de políticas públicas y subsidios, por ejemplo, ya que cambian significativamente las formas de producción y las relaciones sociales en el campo (NUNES, 2007, sp).

Esta configuración del sistema de producción agrícola es en gran parte responsable por la pérdida de la soberanía alimentaria brasileña, ya que su mercado gira, principalmente para la exportación de productos agrícolas y no para alimentar a su población, que sufre una de las mayores tasas de desigualdad social.

Es importante señalar que muchas tierras de interés agroeconómico están habitadas por pueblos tradicionales. A través de la perspectiva de los emprendimientos agroindustriales, estos pueblos se interpretan como obstáculos para la expansión o implementación de los agronegocios y las negociaciones territoriales. Esto hace que estos pueblos tradicionales sean interpretados como seres biologizados, es decir, como una simple extensión de los recursos naturales, desprovistos de conciencia y derechos. Se trata de estrategias poderosas, capaces de formar una coalición de intereses que limitan los derechos territoriales de los pueblos tradicionales, así como de controlar, de diversas formas, los derechos de propiedad intelectual sobre el conocimiento de los recursos genéticos. La coalición de intereses incluso ha promovido una cierta judicialización de los conflictos⁴ (ALMEIDA, 2010, p. 384).

Estas estrategias de las industrias del sector agropecuario, son definidas por Alfredo Wagner Berno de Almeida (2010, p. 104-105), como agro-estrategias, que buscan, además de brindar elementos para las políticas agrícolas y agrarias, colocar concesiones de tierras y exención de la carga tributaria como prioridad en las agendas oficiales. Estas estrategias también incluyen la implementación de varios emprendimientos agroindustriales, caracterizados por las innovaciones tecnológicas, la demanda de grandes extensiones de tierra y “[...] una racionalidad gerencial intrínseca al mercado de *commodities*”, lo que torna aún más precarias las relaciones de trabajo.

Sin embargo, hay una explicación para el considerable poder que tienen estas estrategias agrícolas en Brasil. La introducción intensiva de plaguicidas y similares en la agricultura brasileña es el resultado de la postura del gobierno brasileño, que desde los años sesenta y setenta incentivó el uso de productos químicos como parte de la modernización de la producción agrícola (WIENKE, 2018, p. 224).

Los principales instrumentos político-legales capaces de ejemplificar este proceso fueran: el primer ejemplo fue la creación, en 1965, del Sistema Nacional de Crédito Rural, mediante la Ley núm. 4.829, posteriormente regulada por el Decreto 58.380 / 66. El otro mecanismo fue la implementación, en 1975, del Programa Nacional de Defensa Agropecuaria, que permitió la creación de empresas y la instalación de sucursales de transnacionales de insumos agrícolas en Brasil. Entre 1974 y 1980, la industria brasileña se benefició de exenciones para la importación de ingredientes activos (WIENKE, 2018, p. 224-225).

El estímulo del gobierno brasileño no se detuvo ahí. En la década siguiente se desarrolló una política de exenciones tributarias dirigida a la industria agropecuaria de plaguicidas, siendo uno de los ejemplos las exenciones del Impuesto a la Circulación de Bienes y Servicios (ICMS), a nivel estatal. A nivel federal, los beneficios fiscales fueron aún más profundos⁵. Dichos incentivos fueron en gran parte responsables por el aumento del poder de las industrias de plaguicidas en Brasil y por la intensificación en el uso de estas sustancias en la producción agrícola (WIENKE, 2018, p. 225-226).

Esta relación también está vinculada al pasado de dominación histórica de la tierra y al despojo de pueblos y culturas tradicionales (ALMEIDA, 2010, p. 127).

Las llamadas estrategias agrícolas, que comprenden un conjunto heterogéneo de discursos, hacen uso de varios mecanismos legales-formales y de diversas acciones tachadas como

emprendedoras para lograr sus fines agroeconómicos. Como resultado, se realizan acciones, a través de agencias financieras y entidades representativas de las grandes empresas agrícolas, para justificar e implementar los objetivos de los intereses de estas industrias (ALMEIDA, 2010, p. 102).

Para validar sus argumentos se compone una compleja coalición de intereses, con varias figuras de impacto en la sociedad, para argumentar “[...] que estamos ante instituciones intelectuales que se consideran creadoras de ideas y políticas y supuestamente exitosos planes económicos” (ALMEIDA, 2010, p. 102-103).

La agudización de los conflictos y tensiones sociales en el campo se explica por dos tipos de argumentos, capaces de demostrar “[...] aspectos contradictorios de las estrategias gubernamentales y empresariales encaminadas a lo que hoy se llama 'desarrollo sostenible'”. El primer aspecto se puede caracterizar por el aumento generalizado de los *commodities* agrícolas y minerales, con ello, existe una tendencia alcista en los precios de los *commodities* que provoca un aumento generalizado de los precios de la tierra y también acentúa los niveles de deforestación, en particular por la formación de pastos para creación intensiva de lo que se denomina “carne verde” (ALMEIDA, 2010, p. 382-383).

El segundo aspecto apunta para el hecho de que se están preparando nuevas modalidades de intervención en el tema ambiental por parte de agencias gubernamentales, agencias de financiamiento y grandes empresas bancarias, para lanzar un amplio programa de concesión de créditos de carbono para incentivar proyectos de preservación o promoción de la reforestación. Esta práctica es denominada por varios críticos de “colonialismo verde”, esto por el hecho de que una de las variantes de este aspecto estaría constituida por empresas de biotecnología, laboratorios farmacéuticos e industrias cosméticas, para los cuales, las demandas de los bosques se volverían hacia determinados recursos genéticos, por medio de la investigación y recolección de especies silvestres, directa o indirectamente, para el desarrollo de productos (ALMEIDA, 2010, p. 383).

En otras palabras, se puede decir que estas dos grandes estrategias empresariales son contradictorias, ya que los efectos provocados tanto por la “carne verde” como por el colonialismo verde”, reflejan una marcada presión sobre las tierras, los bosques y sus recursos, en el que el más notorio resultado es el calentamiento del mercado de la tierra, principalmente porque la formación de los precios de la tierra está fuertemente vinculada a las fluctuaciones en el mercado de productos básicos (ALMEIDA, 2010, p. 383-384).

En Brasil, también es parte de las agro-estrategias para difundir una visión triunfalista de la agroindustria que Brasil tiene un gran potencial agrícola y por lo tanto “no puede perder esta oportunidad”, que “Brasil puede ser uno de los grandes proveedores de alimentos porque tiene la mayor disponibilidad de tierras agrícolas en el mundo”, de las cuales “Brasil puede alimentar al planeta”, entre otros argumentos. Esta narrativa mítica de tierra ilimitada abre nuevos capítulos de conflictos sociales en el campo, ya que todas y cada una de las extensiones de tierra se interpretan como disponibles para la expansión de la agroindustria (ALMEIDA, 2010, p. 110-111).

Por lo tanto, se puede decir que el sentido práctico de las estrategias empresariales está orientado a flexibilizar las reglas que aseguren los derechos territoriales, con el fin de ampliar sus actividades económicas. Por ello, "[...] buscan hacer de las políticas gubernamentales un instrumento auxiliar para su expansión económica", para gestionar lo que se denomina "desarrollo sostenible", cuando en realidad estamos ante una "campaña de desterritorialización" (ALMEIDA, 2010, pág.385).

Estas agroestrategias, además de contar con el apoyo de aparatos oficiales, al incidir en medidas provisionales, ordenanzas y órdenes de servicio, también operan en el ámbito legislativo, a través de flexibilidades y concesiones en proyectos de ley y reformas constitucionales. En el ámbito del Poder Judicial, las estrategias se enfocan principalmente en acciones directas de inconstitucionalidad (ALMEIDA, 2010, p. 118).

Con la renovación de sus discursos y las concesiones del Estado brasileño, los próximos años tienden a ser una reedición de la Revolución Verde y la modernización conservadora, similar a lo que sucedió en los años 60 y 70 (NUNES, 2007, sp).

Así, existe una urgente necesidad de formular nuevas políticas de gobierno para el sector agropecuario, que no prioricen intereses agro-político-económicos, ya que en los últimos años, estudios, investigaciones y políticas han convergido para delinear agro-estrategias, que profundizan y agravan los problemas sociales y ambientales del país.

Debido a esta configuración y al consecuente crecimiento en el uso de agroquímicos, y debido a las diversas presiones políticas y económicas, se encuentra en trámite en el Congreso Nacional un proyecto de ley que tiene como objetivo flexibilizar e incluso modificar las percepciones sobre productos que presentan riesgos para la salud y el medio ambiente, hoy, identificados como plaguicidas y similares. Este proyecto es conocido como "PL del Veneno" o "Paquete de Veneno", sin embargo, su denominación legal es Proyecto de Ley nº 6.299/02.

La tramitación de un proyecto de ley ordinaria

La Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988 establece las reglas para la redacción de un proyecto de ley o la modificación de la propia Constitución. En los puntos del artículo 59 se determina que el proceso legislativo comprende la elaboración de reformas a la Constitución; leyes complementarias; leyes ordinarias; leyes delegadas; medidas provisionales; decretos legislativos; y resoluciones (BRASIL, 1988). Para cada modalidad existen reglas específicas de interposición, tramitación y aprobación. Este trabajo se refiere a la modalidad de derecho común.

La iniciativa de un proyecto de ley complementario u ordinario puede tener su origen en "[...] cualquier miembro o Comisión de la Cámara de Diputados, del Senado Federal o del Congreso Nacional", además, también puede ser propuesto por el Presidente de la República, por el Tribunal Supremo Federal, por los Tribunales Superiores, por el Fiscal General o por los ciudadanos (iniciativa popular), según el art. 61 de la Constitución Federal de 1988⁶ (BRASIL, 1988). El proyecto de "resolución, decretos legislativos, enmiendas, indicaciones, requisitos, recursos, dictámenes y propuestas de fiscalización y control tienen su iniciativa reservada a los diputados, comisiones técnicas y la Cámara de Diputados" (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020).

En el caso de propuestas de reforma a la Constitución Federal, las denominadas PEC, estas sólo podrán ser presentadas por “al menos un tercio de los miembros de la Cámara de Diputados o del Senado Federal”; por el Presidente de la República; o por más de la mitad de las Asambleas Legislativas de los Estados, cada una con mayoría relativa⁷ de sus miembros (art. 60, CFRB/88). Cuando exista un tema relevante y urgente a debatirse, según el art. 62 del CFRB/88, el Presidente de la República puede adoptar Medidas Provisionales (MP) con fuerza de ley, las cuales deben ser sometidas de inmediato al Congreso Nacional⁸ (BRASIL, 1988).

Sin embargo, la forma más común de proposición es el billete ordinario, como es el caso de PL nº 6.299/02, analizados en el presente trabajo. Este tipo de proyectos depende del voto de una mayoría simple de diputados y senadores, en una sola vuelta, en cada cámara legislativa, es decir, la Cámara de Diputados y el Senado Federal, para ser aprobados. Por regla general, la tramitación de un proyecto de ley ordinario debe pasar por las dos cámaras legislativas, para luego proceder al veto, parcial o total⁹, o a la sanción presidencial. El inicio de la tramitación de un proyecto de ley dependerá de qué cámara legislativa realizó la referida propuesta (SENADO FEDERAL, 2018).

Así, un proyecto de ley presentado por un senador debe ser aprobado inicialmente por el Senado Federal y luego por la Cámara de Diputados. Los proyectos presentados por los diputados pasan por el proceso inverso. Posteriormente, el proyecto pasa a veto o sanción presidencial. En caso de cambios en una de las casas, el proyecto regresa a la casa legislativa inicial para su consideración, de acuerdo con el art. 65 del CFRB/88 (SENADO FEDERAL, 2018).

Los proyectos de ley que se presentan a la Cámara de Diputados no siempre son sometidos y discutidos por el Pleno, máximo órgano deliberante e integrado por todos los diputados. La Cámara de Diputados cuenta con 25 comisiones temáticas permanentes, además de las distintas comisiones temporales (como las CPIs - Comisión Parlamentaria de Investigación), que están integradas por diputados para debatir proyectos de ley y que involucran temas como “derechos humanos, agricultura, educación y seguridad pública”. Más del 80% de las propuestas no necesitan pasar por votación en Pleno, una vez dispensada esta competencia el procedimiento es concluyente en las comisiones (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020).

La votación de proyectos en el Pleno es necesaria en caso de “proyectos de ley complementarios; de código; iniciativa popular; comisión; proyectos aprobados por el Pleno del Senado; proyecto de emergencia; y proyectos que se encuentran en trámite de manera concluyente, pero que han recibido opiniones divergentes en las comisiones (por aprobación y rechazo) o que han sido objeto de un recurso de votación en el Pleno (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020).

Las funciones de las comisiones se establecen en el art. 58 del CFRB/88, y entre ellos se entiende la competencia para discutir y votar proyectos de ley; celebrar audiencias públicas; pedir a los Ministros de Estado que provean información; recibir peticiones, quejas, representaciones o quejas por actos u omisiones de autoridades o entidades públicas; solicitar declaración de autoridades o ciudadanos; y / o evaluar programas de trabajo, planes de desarrollo nacionales, regionales y sectoriales y también emitir opinión sobre los mismos. Para la “constitución de las Mesas y de cada Comisión, se asegura la representación proporcional de

los partidos o bloques parlamentarios que participan en la respectiva Cámara”, en la medida de lo posible, según el § 1 del referido artículo (BRASIL, 1988). Por lo tanto, parece que las comisiones desempeñan un papel importante en la configuración de la forma en que se procesa un proyecto de ley.

De manera simplificada, el proyecto de ley se presenta en la Cámara de Diputados, por quien se tomó la iniciativa, luego, el Alcalde define para qué comisiones se debe analizar el proyecto y el presidente de la primera comisión nombra un relator para la propuesta, quien puede ser aprobado o rechazado por el comité. La comisión podrá realizar audiencias públicas con especialistas para conocer posiciones favorables y contrarias a la propuesta. Luego, los diputados votan sobre el proyecto de ley. El relator del proyecto es responsable de preparar el informe y emitir su opinión. Este proceso es seguido por todas las comisiones que analizan la propuesta. Cuando un comité no cumple con el plazo de valoración de un proyecto, se deriva a otro comité, para seguir su camino (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020).

Es obligatorio que el proyecto de ley pase por la Comisión de Constitución y Justicia y Ciudadanía (CCJC)¹⁰, que analiza la constitucionalidad de la propuesta o, si es el caso, puede comentar los méritos de la propuesta¹¹. Cuando el proyecto de ley involucra materias de la competencia de más de tres comisiones, se crea una comisión especial de análisis, con el fin de evitar que el proyecto sea demasiado largo. En caso de tramitación de proyectos de idéntica materia o correlativos, el Directorio de la Cámara determina la unión de estas propuestas, que luego se tramitan en un solo proyecto. Si el procedimiento es conjunto, el proyecto de ley del Senado tiene precedencia sobre el proyecto de la Cámara y la propuesta más antigua sobre la más reciente. El diputado que propuso el proyecto puede solicitar la anexión, en los casos en que la Mesa de la Cámara guarde silencio al momento de la distribución de los proyectos¹² (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020).

El proceso legislativo tiene numerosos matices, que no se detallarán en este trabajo. Cabe señalar, a partir de ahora, que el breve análisis aquí realizado no agota el tema. Solo pretende al lector sobre los principales aspectos que intervienen en la tramitación de una ley común.

Proyecto de Ley nº 6.299/02, "PL del Veneno" o "Paquete de Veneno"

Actualmente, la Ley nº 7.802/89 es responsable de regular los productos que presentan riesgos para la salud humana y el medio ambiente. Se basa en el supuesto de investigación, experimentación, producción, envasado y rotulado, transporte, almacenamiento, comercialización, publicidad comercial, uso, importación, exportación, destino final de residuos y envases, registro, clasificación, control, inspección e inspección de plaguicidas, sus componentes y similares, además de brindar otras medidas. La ley está regulada por el Decreto nº 4.074/02.

El aparato legislativo sobre plaguicidas y similares forma parte del mandato constitucional previsto en el art. 225 de la Constitución Federal de la República Brasileña, cuando establece que “toda persona tiene derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, bien para el uso común de las personas y esencial para una calidad de vida saludable”, siendo

responsabilidad del Poder Público y de la comunidad el deber de defender y preservar para las generaciones presentes y futuras.

En su inciso V, del párrafo 1, el CFRB/88 aún dispone que el Poder Público es “responsable de controlar la producción, comercialización y uso de técnicas, métodos y sustancias que representan un riesgo para la vida, la calidad de vida y medio ambiente”.

Sin embargo, los baches dejados por la legislación vigente, así como los distintos intentos, en este caso legislativo, de flexibilizar la regulación de estas sustancias, contradice la disposición constitucional.

Primero porque, la propuesta actual de modificación de la legislación, a través del proyecto de ley nº 6.299/02, interfiere directamente con la flexibilidad y el mayor uso de pesticidas y similares.

En segundo lugar, porque se pretende cambiar el término identificador de "plaguicidas y similares" por "producto fitosanitario o de control ambiental". El intento de modificar los términos, en sí mismo, representa un enorme peligro para la preservación de la salud humana y el medio ambiente, ya que tiende a modificar no solo la legislación, sino las percepciones que se tiene de estas sustancias, ya que la palabra “Fitosanitario” en portugués se refiere a la idea de proteger y conservar las verduras¹³.

El Proyecto de ley nº 6.299/02 inició en el Senado Federal el 31 de agosto de 1999, a través del Senador Blairo Maggi¹⁴. Su intención inicial era modificar solo el art. 3, § 1, de la legislación vigente, de manera puntual, para que el registro de las sustancias tuviera el registro en la agencia federal por el principio activo, con el reconocimiento del principio de similitud de las características físicas y químicas, y ya no por el nombre comercial o marca de producto.

La justificación de este cambio se basó, principalmente, en la complejidad, onerosidad y demora del proceso de evaluación para el registro de una nueva sustancia, que también requiere la evaluación por parte de tres dependencias federales: el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Medio Ambiente. Debido a este retraso, en opinión del parlamentario, los agricultores brasileños sufrirían pérdidas.

Sin embargo, parece que solo este cambio sería suficiente para generar una mayor flexibilidad y un mayor uso, tal vez considerando los cambios realizados a partir de este lanzamiento.

El Proyecto de Ley nº 6.299/02, que inicialmente, en la casa legislativa del Senado, fue identificado como Proyecto de Ley del Senado (PLS) nº 526/99, llegó a la Cámara de Diputados el 13 de marzo de 2002 y desde entonces pasó por varias comisiones y recibió diversas opiniones, muchas de las cuales, refuerzan la idea de cambiar la legislación vigente y la necesidad de utilizar productos que aumenten la productividad e instalaciones para los agricultores.

Posteriormente, se incluyeron varios proyectos conjuntos, con materias interpretadas como similares, y el proyecto pasó a tramitar en una comisión especial en la Cámara de Diputados. Sin embargo, el principal cambio se produjo en 2015, con la incorporación del Proyecto de Ley nº 3.200/15, del Sr. Covatti Filho. Los cambios que desencadenó este proyecto son tan profundos que se llegó a proponer la derogación de la legislación vigente, así como la discusión sobre modificación de los términos que identifican estas sustancias.

Entre los principales argumentos dos proyectos citados se encuentran el aumento de la productividad, la disminución de los precios de los productos y la complejidad y lentitud que requiere el proceso de registro. Por esta razón, el Proyecto de Ley nº 6.299/02 es ampliamente defendido por la mayoría de los parlamentarios del poder legislativo brasileño. Sin embargo, dentro de la Cámara hay un grupo de legisladores que se oponen a esta aprobación y conforman el grupo contrario, capaz de promover enfrentamientos. Uno de los argumentos se basa en que este proyecto incorporó, casi en su totalidad, el apéndice del nº 3.200/15, que busca derogar la ley vigente y como resultado, otros proyectos que apuntaban a restricciones y/o prohibiciones fueron rechazados.

Una de las varias justificativas que se hacen es que la legislación actual está desactualizada. Y de hecho, lo es, porque no establece zonas de veda o prohibiciones, distancias mínimas para la fumigación, además de no establecer criterios adecuados para la validez del registro de un plaguicida o similar. Sin embargo, este hueco legislativo no puede ser una razón para implementar un sistema de permisividad aún mayor en el uso de pesticidas y similares. Y sí, este trabajo tiene como objetivo utilizar la palabra pesticidas para definir estas sustancias porque eso es lo que representan, sustancias tóxicas.

Por no mencionar que esta flexibilidad tiende a acentuar los usos y variedades de estas sustancias y esto beneficia, principalmente, las nuevas formas de extractivismo, representadas en una de sus formas, por la producción a gran escala de productos agrícolas. Además, las consecuencias para la salud humana y el medio ambiente son catastróficas y ampliamente conocidas, como lo ejemplifica el Dossiê Científico e Técnico Abrasco e Aba (2018).

Se explican las razones de estas consideraciones:

Primero: entre los principales puntos que aborda esta propuesta, y como ya se mencionó, el proyecto prevé el cambio del término identificador de sustancias que presentan riesgos para la salud humana y el medio ambiente de “plaguicida” a “producto fitosanitario y de control ambiental”. Este cambio ya representa un gran retroceso en el sistema de protección constitucional, ya que da la falsa idea de que estas sustancias no son muy nocivas o que promueven el bien de las personas y la naturaleza. Esta modificación desconoce totalmente todos los riesgos, peligros y daños sociales y ambientales provocados por el uso de pesticidas.

Segundo: el proyecto prevé la alteración de la competencia de los órganos de evaluación federales (Ministerios de Salud, Agricultura y Medio Ambiente), con la creación de una Política Estatal de Plaguicidas Fitosanitarios y Productos de Control Ambiental, sus Componentes y afines, que permite la concentración del análisis en un solo órgano, definido en el proyecto como Comité Técnico Nacional de Fitosanitarios (CTNFito). El establecimiento de esta nueva comisión también resultaría en un nuevo análisis sistemático de procedimientos y evaluaciones. Pese a la sugerencia de que la comisión estaría integrada por especialistas de los tres Ministerios, además de otros, la propuesta es que CTNFito sea parte del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA). Es, cuando menos intrigante, la intención de destituir al Ministerio de Salud y Medio Ambiente como órganos de evaluación, que son fundamentales para este proceso, más aún más en un país como Brasil, considerado como el granero del mundo y que tiene una historia de ser el mayor consumidor de plaguicidas.

Tercero: porque autoriza una serie de liberaciones de otros plaguicidas, incluidos los prohibidos en otros países, que son altamente peligrosos y nocivos para la salud humana y el medio ambiente, así como, limitados y/o prohibidos por la Convención de Estocolmo (sobre los contaminantes orgánicos persistentes - COP), y por la Convención de Rotterdam.

Cuarto: permite la emisión de Registro Temporal (RT) o Autorización Temporal (AT), para Productos Nuevos, Productos Formulados y Productos Genéricos. Este registro o autorización temporal consiste en la liberación de nuevos plaguicidas en base a la constatación de que son utilizados por al menos tres países de la OCDE o que no se obtiene respuesta de la agencia responsable sobre la toxicidad de la sustancia dentro del plazo y los nuevos criterios que establece el nuevo proyecto. Obviamente, si esto sucede, se estará en una situación similar a un campo minado, ya que no tendrás la dimensión real de lo que esa sustancia puede causar a corto, mediano y largo plazo. Es decir, sin ninguna seguridad sanitaria y/o ambiental.

Quinto: la restricción de las competencias de los estados, municipios y el Distrito Federal para legislar sobre la materia ambiental que involucra a estas sustancias. Este cambio nuevamente viola la Carta Constitucional brasileña en su sistema de competencias que permite a los tres ámbitos legislativos actuar sobre el tema ambiental.

Sexto: la posibilidad de que la agencia federal responsable del registro abra un procedimiento de reanálisis cuando los organismos internacionales responsables de la salud, la alimentación o el medio ambiente, de los que Brasil es signatario, adviertan de los riesgos y desaconsejen el uso de un determinado producto. Esto también permite a los solicitantes de registro presentar sus argumentos en favor del producto. Como mínimo, es obvio que toda la empresa defenderá su producto. Esta consideración también permite evaluar cómo los órganos, instituciones, entidades, etc., calificados en la materia son a menudo desatendidos y desacreditados.

Séptimo: la ausencia de obligación en el análisis de datos sobre plaguicidas en alimentos. Este cambio interfiere directamente con el análisis de los límites máximos permitidos de plaguicidas en los alimentos y/o su ingesta diaria. En otras palabras, una vez más se pone en riesgo la salud humana y el medio ambiente.

Sin embargo, estos son solo algunos de los muchos análisis que permite este proyecto. Dado que él tiene como objetivo derogar la legislación actual, varias otras disposiciones permiten análisis importantes y necesarios.

Por todos estos retrocesos en la legislación y los riesgos y peligros que presenta, es que este proyecto fue titulado por varias entidades en contra de su aprobación, como ABRASCO (Asociación Brasileña de Salud Pública) y ABA (Asociación Brasileña de Agroecología)¹⁵, como el "PL del Veneno" o el "Paquete de Veneno".

Esta designación, consensuada mediante signo, representa las intenciones que permean la propuesta, que son, principalmente difundir el uso de plaguicidas y afines. Hay muchas justificaciones, entre las que se encuentran mejorar la productividad y promover más instalaciones. Sin embargo, se ignora el costo humano y ambiental de implementar esta propuesta.

A pesar de las diversas manifestaciones en contra de este proyecto, tanto oficiales como extraoficiales, el proyecto fue aprobado por una comisión especial y actualmente se encuentra a la espera del análisis del Pleno.

El término identificador para estas sustancias adoptado en la votación final de la comisión especial fue el de plaguicidas. Si bien no se adoptó el término “producto de control fitosanitario y ambiental”, aún existe la intención de modificar el término plaguicida, debido a su supuesta connotación negativa.

La propuesta, los avances y cambios de este proyecto, demuestran cómo la idea del extractivismo está arraigada en Brasil, que se debe principalmente a la explotación de sus recursos naturales en detrimento de la salud humana de su población y su calidad ambiental.

La exportación de productos agrícolas y la extracción, además de los fuertes impactos sociales y ambientales, promueven efectos territoriales perversos. A partir de esta configuración “[...] se impone una nueva geografía basada en bloques de concesión petrolera o licencias mineras que desplazan a las comunidades locales, anulan otros circuitos productivos o rompen con fronteras ancestrales”. Esto también resulta en áreas de fragmentación del territorio y sitios de exploración. Los problemas de contaminación, pérdida de biodiversidad persisten y/o se agravan (GUDYNAS, 2012, p. 133).

Esta configuración expone las incontables vulnerabilidades sociales y ambientales que vive el país y demuestra cuántos de los intereses agro político económicos prevalecen en la configuración de la forma de producción y su propia economía.

Conclusiones

La idea de Brasil como el granero del mundo, establecido como resultado de la producción intensiva de *commodities* agrícolas y biocombustibles, inculca la noción de que el país puede alimentar a todo el mundo por su gran capacidad y disponibilidad de materia prima. Como resultado, la fuerte explotación de sus recursos y activos naturales continúa expandiéndose.

Esta configuración de su agricultura da como resultado el uso intensivo de plaguicidas y afines y otras tecnologías, en detrimento del costo humano y ambiental que ocasiona este modelo. Las vulnerabilidades socio ambientales son ignoradas por los intereses agro político económicos y se instala en el país una política de “quien puede hacer más, llora menos”.

La marcada explotación de la naturaleza refleja directamente problemas sociales, ambientales y económicos, pues, además de la contaminación y diversas enfermedades en la salud humana de la población, la destrucción de la biodiversidad y la calidad ambiental del país, también existe la expropiación de incontables territorios por parte de los grandes actores interesados en la producción a gran escala, lo que dificulta cada vez más la producción, por ejemplo, la agricultura familiar.

Esta configuración es el resultado de estrategias utilizadas por el gran poder político y económico que representa actualmente la agroindustria en Brasil. La implantación de varias empresas vinculadas al sector, se produjo junto con la implantación de la Revolución Verde en

el país, por sujetos ajenos a la realidad brasileña, que utilizaron discursos progresistas e incentivos fiscales.

Sin embargo, la instalación de este sistema productivo se arraigó hasta el punto de permitir la consecución de prácticas extractivas, justificadas mediante un discurso progresista, con la consecuente implementación y organización de mecanismos legales y legislativos que permiten y contribuyen con las agro-estrategias, en detrimento de los pequeños agricultores y los pueblos tradicionales, por ejemplo.

Los diversos arreglos institucionales contribuyen al agravamiento de los problemas sociales y ambientales, principalmente porque interfieren directamente en el proceso legislativo brasileño, como es el caso del "PL del Veneno".

Los reflejos de estos problemas y expropiaciones, resultan directamente en la legislación brasileña sobre plaguicidas y afines, hecho que se verifica en el supuesto del Proyecto de Ley nº 6.299/02 o "PL del Veneno", cuyo objetivo es flexibilizar los usos de estas sustancias e incluso, modificar las percepciones a respecto, proponiendo cambiar el término identificador. La aprobación de este proyecto tiende a agravar y profundizar los problemas internos de Brasil, incluso, de manera irreversible.

Esto ocurre, por lo tanto, la commoditización y la producción a gran escala de monocultivos favorecen esta flexibilidad en la legislación, considerando que las grandes empresas del ramo buscan instalarse en países en donde la legislación es más flexible, lo que facilita el dominio del *Marketplace*.

Con eso, se implementan discursos triunfalistas de desarrollo, que no toman en cuenta el costo humano y ambiental. Se induce la idea de que Brasil tiene un gran potencial para alimentar al mundo y que no puede desaprovechar esta oportunidad de desarrollo y, por eso, debe soportar los efectos de esta commoditización.

Este discurso está tan arraigado que se ha institucionalizado en el escenario brasileño, ya que varios de estos argumentos se utilizan para promover la aprobación del proyecto de ley en cuestión. Esto sólo demuestra la magnitud el país tiene sus bases agrícolas insertadas en un modelo productivo destructivo, que ya ha mostrado señales de agotamiento, principalmente por el agravamiento de la problemática socioambiental.

Bibliografía

ABRASCO; ABA (2018). Dossiê Científico e Técnico: *contra o Projeto de Lei do Veneno (PL 6.229/2002) e a favor do Projeto de Lei que institui a Política Nacional de Redução de Agrotóxicos – PNARA*. Rio de Janeiro: ABRASCO, ABA. Recuperado de https://www.abrasco.org.br/site/wp-content/uploads/2018/05/Dossi%3%AA_PL-Veneno_PL-PNARA_Final-1.pdf.

ACOSTA, Alberto; BRAND, Ulrich (2018). *Pós-extratativismo e decrescimento: saídas do labirinto capitalista*. Trad. Tadeu Breda. São Paulo: Elefante.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno (2010). Agroestratégias e desterritorialização: direitos territoriais e étnicos na mira dos estrategistas do agronegócio". En: *Capitalismo globalizado e recursos territoriais* (pp. 101-144). Rio de Janeiro: Lamparina.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno (2010). Direitos territoriais e étnicos: as estratégias dos agronegócios na Amazônia. En: Andréa Zhouri, Klemens Laschefski (Org.). *Desenvolvimento e conflitos ambientais* (pp. 382-387). Belo Horizonte: UFMG.

ANVISA. Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). Programa de Análise de Resíduo de Agrotóxico em Alimentos (PARA). *Relatório das Amostras Analisadas no Período de 2017-2018*. Brasília, 2018. Recuperado de <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/agrotoxicos/programa-de-analise-de-residuos-em-alimentos/arquivos/3770json-file-1>.

BERNAL-MEZA, Raúl (2016). “China y América Latina: de la oportunidad al desafío”. *Revista tempo do mundo – rtm*, v. 2, nº 2.

BRASIL (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.

BRASIL (2002). *Decreto nº 4.074, de 04 de janeiro de 2002*. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4074.htm.

BRASIL (1989). *Lei nº 7802, de 11 de julho de 1989*. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7802.htm.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 6.299 de 2002*. Recuperado de <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=46249>.

BRASIL (1999). *Projeto de Lei do Senado nº 526 de 1999*. Recuperado de <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/41703>.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (2020). *Entenda o processo legislativo*. Recuperado de <https://www.camara.leg.br/entenda-o-processo-legislativo/>.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (2020). *Projetos de lei e outras proposições*. Recuperado de <https://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/projetos-de-lei-e-outras-proposicoes>.

CRESWELL, John W (2010). *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. Trad. Magda Lopes. 3 ed. Porto Alegre: Artmed.

GIL, Antonio Carlos (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6 ed. São Paulo: Atlas.

GUDYNAS, Eduardo (2012). “Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalências del progressismo sudamericano”. *Nueva Sociedad*, nº 237, 128-146.

HESPAÑHOL, Antonio Nivaldo (2008). Modernização da Agricultura e Desenvolvimento Territorial. *4º Encontro Nacional de Grupos de Pesquisa – Engrup*, São Paulo, 370-392 (artículo).

NUNES, Sidemar Presotto (2007). O desenvolvimento da agricultura brasileira e mundial e a ideia de Desenvolvimento Rural. *Deser – Departamento de Estudos Socio-Econômicos Rurais*. nº 157.

SENADO FEDERAL (2020). *Entenda a tramitação de um projeto de lei no Congresso Nacional*. Recuperado de <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/entenda-a-tramitacao-de-um-projeto-de-lei-no-congresso-nacional>.

SVAMPA, Maristella (2012). “Consensus de los *Commodities*, Giro Ecoterritorial y Pensamiento crítico en América Latina”. *Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales Movimientos Socioambientales en América Latina*, Buenos Aires, nº 32, 1-25.

SVAMPA, Maristella (2019). *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina: conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*. Alemanha: Calas.

VIEIRA, Pedro Abel; et al (2016). "O Brasil alimentará a China ou a China engolirá o Brasil?" *Revista tempo do mundo – rtm*, v. 2, nº 1.

WIENKE, Felipe Franz (2018). Em busca de caminhos para a transição agroecológica: as estratégias de pagamento por serviços ambientais como mecanismo político-jurídico para a produção agrícola sustentável no direito brasileiro e comparado. En: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato. *Direito e Sustentabilidade na era do Antropoceno: retrocesso ambiental, balanço e perspectivas*. São Paulo: Inst. O direito por um Planeta Verde (Série Prêmio José Bonifácio de Andrada e Silva).

¹ Las preguntas de investigación se basan principalmente en identificar: ¿cómo se implementó el extractivismo y el neoextractivismo en América Latina? ¿Cómo es la producción de *commodities* y cuáles son sus impactos? ¿Cómo está organizada la legislación brasileña? ¿Cuáles son los arreglos institucionales y legislativos que permiten y contribuyen a las estrategias agrícolas y al agravamiento de los problemas socioambientales?

² Este grupo de países considerados progresistas o perfilados o escritos incluye a los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández en Argentina; Evo Morales en Bolivia; Luiz Inácio Lula da Silva y Dilma Rousseff en Brasil; Rafael Correa, en Ecuador; Tabaré Vázquez y José Mujica en Uruguay; y Hugo Chávez en Venezuela. En algunos casos se integran los gobiernos anteriores de Ricardo Lagos y Michelle Bachelet en Chile y Fernando Lugo en Paraguay, pero también hay que considerar a Ollanta Humala de Perú".

³ El Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) fue instituido en 1996 bajo el gobierno del entonces presidente de la República, Fernando Henrique Cardoso (FHC).

⁴ Un ejemplo de esto es la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADIN) propuesta por el Partido Frente Liberal (PFL), ahora Demócratas, en junio de 2004, contra el Decreto núm. 4.887, que regula el reconocimiento de comunidades quilombas. En este mismo sentido, se puede citar el anteproyecto del exdiputado federal Valdir Colatto, quien tenía la intención de derogar el Decreto núm. 4.887 y anula sus efectos. Por otro lado, el Estatuto del Indio permanece sin aprobación legislativa y hay movimientos parlamentarios para abrir las tierras indígenas a la extracción de minerales (ALMEIDA, 2010, p. 384).

⁵ A nivel federal, la Tabla de Incidencia de Impuestos sobre Productos Industrializados (TIPI) de 2017 demuestra la no tributación de innumerables fertilizantes y agroquímicos. Este beneficio se deriva del Régimen Especial de Incentivos para el Desarrollo de Infraestructura en la Industria de Fertilizantes (REIF), instituido en 2012, a través de la Medida Provisional núm. 582, posteriormente convertida en Ley 12.794 / 2013. Un caso similar se aplica a PIS / PASEP, cuya exención fue instituida por el Decreto núm. 5.195 / 2004, posteriormente sustituido por el Decreto núm. 5.630 / 2005. Estas exenciones son objeto de Acción Directa de Inconstitucionalidad del nº 5.553 (WIENKE, 2018, pág.225).

⁶ "La iniciativa de las leyes complementarias y ordinarias corresponde a cualquier miembro o Comisión de la Cámara de Diputados, el Senado Federal o Congreso Nacional, el Presidente de la República, el Tribunal Supremo Federal, los Tribunales Superiores, la Fiscalía General y la ciudadanía, en la forma y en los casos previstos en esta Constitución" (CFRB/88, art. 61).

⁷ La mayoría relativa o mayoría simple comprende el número de votos de más de la mitad de los parlamentarios que participaron en la sesión legislativa, es decir, la mayoría de los votos de los participantes.

⁸ La Medida Provisional debe convertirse en ley dentro de los sesenta días contados a partir de la fecha de publicación, plazo prorrogable una vez por igual período, salvo excepciones. Si no cumple con estos

criterios, el MP pierde su efectividad. El Congreso Nacional disciplinará, mediante decreto legislativo, las relaciones jurídicas que se deriven del período en que estuvo vigente el MP, según el art. 62 del CFRB/88 (CÂMARA DOS DEPUTADOS).

⁹ En caso de veto presidencial, el Congreso Nacional es responsable del análisis en sesión conjunta, que puede mantener o revocar el veto antes mencionado (SENADO FEDERAL, 2018). El proyecto de ley sancionado por el Presidente de la República se convierte en ley y se publica en el Diario Oficial de la Federación, si el Presidente veta parcialmente, la parte sancionada se convierte en ley y los vetos son analizados por el Congreso Nacional. En el caso de que el Congreso revoque el (los) veto (s), las secciones vetadas pasan a formar parte de la ley, de lo contrario, si se mantiene el veto, la ley estará en la forma inicialmente publicada (CÂMARA DOS DEPUTADOS). Art. 66 del CFRB/88 es la disciplina sobre la sanción presidencial y el veto.

¹⁰ En el caso de que el proyecto de ley también involucre aspectos financieros y presupuestarios, la Comisión de Finanzas y Tributación (CFT) debe analizar la propuesta, para examinar la compatibilidad y adecuación del presupuesto. Estos análisis, realizados por CFT y CCJC, se denominan admisibilidad. Así, en caso de que alguna de estas comisiones referidas no apruebe el presupuesto o declare inconstitucional el proyecto, éste quedará archivado. La CFT y la CCJC también pueden analizar los méritos de los proyectos cuando sean designados para ello (CÂMARA DOS DEPUTADOS).

¹¹ En este caso, el proyecto de ley podrá o no ser votado en el Pleno, esto solo será necesario si una comisión apruebe el proyecto y otra lo rechace o en caso de emergencia (CÂMARA DOS DEPUTADOS).

¹² La información sobre el proceso legislativo se obtuvo a través de consultas en el sitio web de la Cámara de Diputados y el Senado Federal, que proporcionan detalles del proceso legislativo.

¹³ El relator de la PL nº 6.299/02, en su primer dictamen final, declaró que la expresión “agroquímico” es inadecuada, porque los componentes léxicos de la palabra, basados en la Enciclopedia Agrícola Brasileña de 1995, señala que: *agros* significa la idea de field y *toxikon* la idea de veneno, es decir, en palabras del relator: “[...] Estos son todos productos de naturaleza tóxica utilizados en sistemas agrícolas [...]”. Por lo tanto, para él, el término “plaguicida” sería la “elección natural” a realizar, ya que también se usa en Portugal y, con la misma etimología, se usa en las principales lenguas modernas, como el español, el inglés, Alemán, francés, italiano, danés, sueco, holandés y ruso. La denominación “plaguicida”, sin embargo, tiene como componentes léxicos: *pestis*, que significa una enfermedad epidémica o pandémica y *cida* que corresponde a “lo que mata” (PL 6.299/02). Es de destacar que su uso ocasiona menores impactos negativos en relación al término, precisamente porque sus componentes léxicos no logran demostrar la magnitud de sus peligros. En cuanto al término producto fitosanitario, según el diccionario Priberam (2019), “fitosanitario” se relaciona con la preservación y defensa de las plantas y la flora en general. Esta designación se refiere a una idea de conservación.

¹⁴ En el momento de la propuesta del proyecto, Blairo Maggi ya era considerado el mayor productor de soja de Brasil. En 2016 asumió el Ministro de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento, cuando Michel Temer era presidente de la República.

¹⁵ Existen muchas otras instituciones como Instituciones de Investigación (FIOCRUZ e INCA) Sociedades Científicas y (SBPC, ABRASCO, ABA Agroecología, SBEM y SBMFC), organismos técnicos en las áreas de salud y medio ambiente (DSAST del Ministerio de Salud, ANVISA, CONASS, CONASEMS y IBAMA), Órganos Judiciales (Ministerio Público Federal, Ministerio Público del Trabajo, Defensoría Pública), Órganos de Control Social (Consejo Nacional de Derechos Humanos, Consejo Nacional de Salud, Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria; Foro Nacional y Estados de Combate a los Impactos de los Plaguicidas) y Sociedad Civil Organizada (Plataforma # *ChegaDeAgrotoxicos*: más de 100.000 firmas; Manifiesto firmado por 320 organizaciones de la sociedad civil; Servidores del Sistema Nacional de Vigilancia Sanitaria (SNVS); Asociación de Docentes de Derecho Ambiental de Brasil), *Human Rights Watch* y las Naciones Unidas (ONU) (DOSSIÉ ABRASCO ABA, 2018).