



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO
TURMA ELIZABETH TEIXEIRA**

CLEBER ADRIANO RODRIGUES FOLGADO

**A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA NORMATIVO DE
AGROTÓXICOS E A LIBERAÇÃO DO *BENZOATO DE
EMAMECTINA*: UMA REFLEXÃO CRÍTICA À LUZ DOS
CONCEITOS DE HEGEMONIA E ESTADO DE EXCEÇÃO**

Feira de Santana – Bahia

2018

CLEBER ADRIANO RODRIGUES FOLGADO

A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA NORMATIVO DE AGROTÓXICOS E A LIBERAÇÃO DO *BENZOATO DE EMAMECTINA*: UMA REFLEXÃO CRÍTICA À LUZ DOS CONCEITOS DE HEGEMONIA E ESTADO DE EXCEÇÃO.

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Estadual de Feira de Santana – UEFS, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Agenor de Souza Santos Sampaio Neto, e coorientação do Professor Diego Carvalho Corrêa.

Feira de Santana – Bahia
2018

CLEBER ADRIANO RODRIGUES FOLGADO

A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA NORMATIVO DE AGROTÓXICOS E A LIBERAÇÃO DO *BENZOATO DE EMAMECTINA*: UMA REFLEXÃO CRÍTICA À LUZ DOS CONCEITOS DE HEGEMONIA E ESTADO DE EXCEÇÃO.

APROVADO EM: ____ / ____ / ____

BANCA EXAMINADORA

Professor: Agenor de Souza Santos Sampaio Neto - UEFS

Professor: Pedro Teixeira Diamantino - UEFS

Promotora de Justiça: Luciana Espinheira da Costa Khoury - MPBA

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a minha filha Maria Eduarda, que ao longo dos anos tem me ensinado a ser feliz com as coisas simples da vida e assim me tornar um ser humano melhor.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todas as pessoas que de alguma forma contribuíram para que eu pudesse ingressar e concluir este curso, em especial, aos lutadores e lutadoras do povo que todos os dias dão sua cota de contribuição para a construção de uma nova sociedade. É impossível nomear a todas as companheiras e companheiros que me deram suporte e apoio ao longo dessa jornada. Todavia não posso deixar de expressar meus agradecimentos às baianas Dejacira e Thaís, que antes mesmo do vestibular me motivaram a ingressar no curso. Agradecer imensamente à Maria Mello que no momento decisivo de ingresso foi a pessoa que não me deixou desistir. Também aos amigos Ronaldo Pagotto e João Paulo Rodrigues que colaboraram de forma decisiva neste momento de ingresso. Não posso deixar de mencionar às amigas Lúcia Salles e Vânia Viana que não só me motivaram a cursar o bacharelado em Direito, mas também deram todo apoio, das mais diversas formas para me manter no curso. Agradeço a todos os professores e professoras, que me ensinaram muito mais que questões jurídicas em nome dos mestres e amigos Clóves Araújo e Pedro Diamantino, e da sempre diva, amiga, companheira, professora, mestre da arte de viver e lutar Marília Lomanto. Agradeço ainda, aos companheiros e companheiras da Associação de Advogados e Advogadas de Trabalhadores Rurais – AATR, em nome dos amigos e amigas Maurício, Joice, Duda, Bia, Felipe Estrela, Carmô, Silvana, Tatiana Santos, Lucas Viera e Marquinhos. Com imenso carinho quero agradecer aos companheiros dos Fóruns Baiano e Nacional de Combate aos Agrotóxicos em nome da ilustre amiga Luciana Khoury e do queridíssimo Pedro Serafim, pessoas com quem tenho aprendido muito. Pela escolha da temática e contribuição ao longo dos anos na luta contra os agrotóxicos, quero agradecer imensamente aos amigos e amigas Letícia Rodrigues, Wanderlei Pignati, Karen, Vicente, Luiz Cláudio, Daniela, Raquel Rigotto, Lia Giraldo, Cheila Bedor, Izabela, Larissa Bombardi, Murilo Mendonça, Dagmar Talga, Cleuton Ripol, Érika, Janaina (Naná), Melgarejo, Cláudio Silva, João Paulo, Marciano Toledo, Leomar Daroncho, Gena, Wilson, Rosalvo, Lucidalva, Ruy, Fábio, Ilka, Raphael, Marcelino Galo e Padre João. Não poderia deixar de agradecer com enorme carinho ao Observatório da Política Nacional de Saúde Integral das Populações do Campo, da Floresta e das Águas (*Obteia*), na pessoa do querido amigo e companheiro de luta Fernando Carneiro. Agradeço ainda, aos professores Agenor Sampaio e Diego Carvalho que mais que orientar na elaboração desse trabalho de conclusão, foram grandes amigos e parceiros ao longo de todo o curso. Aos amigos com quem compartilho o espaço de vivência diária Edelson, Rawy e Sara. Aos amigos do bairro onde moro, Dona Laura, Ronaldo e Wagner. De forma muito especial, agradeço a Ariane Kalinne, minha companheira de todos os momentos que sem dúvidas ilumina o meu ser. Por fim, agradeço a todos aqueles e aquelas, que por lapso de memória não foram nomeados, mas que sabem do meu carinho e agradecimento por todo apoio prestado não apenas na elaboração deste trabalho, mas ao longo de todo o curso.

EPÍGRAFE

As gerações futuras provavelmente não perdoarão nossa falta de preocupação prudente com a integridade do mundo natural que sustenta toda a vida. (Rachel Carson)

RESUMO

O presente estudo debruçou-se sobre o processo de liberação do agrotóxico denominado *benzoato de emamectina*. Antes, porém, tratou de apresentar brevemente como se construiu o sistema normativo de agrotóxicos brasileiro, abordando a construção da primeira lei específica sobre agrotóxicos – a Lei Estadual do Rio Grande do Sul nº 7.747, de 22 de dezembro de 1982 – e em seguida a construção da Lei Federal de Agrotóxicos nº 7.802, de 11 de julho de 1989. Após a apresentação deste processo de construção normativa, procurou-se apresentar o regramento de como deve se dar o registro de agrotóxicos no Brasil, abordando os institutos principais e as responsabilidades que competem aos órgãos federais responsáveis pelo registro. Posteriormente, foi abordado o tema principal de estudo, apresentando como se deu o processo de liberação do agrotóxico *benzoato de emamectina*, demonstrando cronologicamente os atos normativos editados que possibilitaram o uso do veneno em questão em regime de emergência fitossanitária para combater a lagarta *helicoverpa harmigera* que a partir do ano de 2013 passou a ser encontrada nas lavouras de soja, algodão e milho, inicialmente no Oeste do Estado da Bahia e posteriormente em diversos outros estados da federação. Por fim, realizou-se uma análise crítica deste processo de liberação do agrotóxico *benzoato de emamectina* à luz dos conceitos de Hegemonia, de Gramsci e Estado de exceção, de Agamben.

Palavras-chave: Agrotóxico. *Benzoato de Emamectina*. Lei de Agrotóxicos. Estado de Exceção. Hegemonia.

ABSTRACT

This study analyzed the process of regulation of the pesticide emamectin benzoate. Before, however, the first efforts are made to present briefly how the Brazilian pesticide regulatory system was constructed, starting with the construction of the first specific law on pesticides - Rio Grande do Sul State Law 7.747, dated December 22, 1982 - and then the construction of the Federal Agrochemicals Law Nº 7.802 of July 11, 1989. After portraying this process of normative construction, it's demonstrated the prevailing regulation procedure for register pesticides in Brazil, remarking the main institutes and the responsibilities that compete for federal agencies responsables for registration. Then, it's approached the main topic of study, demonstrating the process of approval of the emamectin benzoate pesticide, showing chronologically the normative acts edited that approved the use of this pesticide because of an phytosanitary emergency to exterminate the caterpillar *helicoverpa harmigera*, that in 2013 onwards it was found in the soybean, cotton and corn fields, initially in the West of the State of Bahia and later in several other states of the Brazil. The concluding remarks, was a critical analysis of this process of approval of the emamectin benzoate pesticide under the light of Gramsci concepts of hegemony and Agamben concepts of State of Exception.

Keywords: Agrotoxic. Emamectin Benzoate. Law of Agrochemicals. State of Exception. Hegemony.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRASCO	Associação Brasileira de Saúde Coletiva
ACP	Ação Civil Pública
ADAB	Agência Estadual de Defesa Agropecuária da Bahia
ANDEF	Associação Nacional de Defesa Vegetal
AGAPAN	Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CTA	Comitê Técnico de Assessoramento
DFIA	Departamento de Fiscalização de Insumos Agrícolas
DL	Dosagem Letal
DISAD	Divisão Nacional de Vigilância Sanitária de Produtos Saneantes Domissanitários
FAO	<i>Food and Agriculture Organization</i>
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
IA	Ingrediente Ativo
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
INC	Instrução Normativa Conjunta
MAPA	Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MP	Medida Provisória
MPF	Ministério Público Federal
NT	Nota Técnica
OMS	Organização Mundial de Saúde
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei De Conversão
SDA	Secretaria de Defesa Agropecuária
SINDVEG	Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para a Defesa Vegetal
SINITOX	Sistema Nacional de Informações Tóxico-Farmacológicas
STF	Supremo Tribunal Federal

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Quadro 01 – Cronologia dos atos normativos que possibilitaram a liberação do agrotóxico <i>benzoato de emamectina</i> no Brasil.....	59
--	----

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2 – A PROBLEMÁTICA DO USO DE AGROTÓXICOS NO BRASIL	12
2.1 – IMPACTOS DOS AGROTÓXICOS	16
2.1.1 – Impactos na Saúde	17
2.1.2 – Impactos no Meio Ambiente	19
3 – ELEMENTOS DA CONSTRUÇÃO DO SISTEMA NORMATIVO DE AGROTÓXICOS BRASILEIRO	22
3.1 – A CONSTRUÇÃO DA LEGISLAÇÃO FEDERAL	28
4. O REGISTRO DE AGROTÓXICOS NO BRASIL	35
4.1 – O PROCESSO DE REGISTRO	36
4.2 – REGULAMENTAÇÃO DA LEI 7.802/89 E IMPACTOS NO REGISTRO	39
4.3 – REAVALIAÇÃO DE AGROTÓXICOS PARA EFEITOS DE REGISTRO	42
4.4 – REGISTRO E CLASSIFICAÇÃO DOS AGROTÓXICOS	45
4.5 – PROIBIÇÃO DO REGISTRO	48
5 – INTERPRETAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE LIBERAÇÃO DO AGROTÓXICO <i>BENZOATO DE EMAMECTINA</i> À LUZ DOS CONCEITOS DE HEGEMONIA E ESTADO DE EXCEÇÃO	49
5.1 – O ATAQUE DA <i>HELICOVERPA ARMIGERA</i> E O <i>BENZOATO DE EMAMECTINA</i>	50
5.2 – A LIBERAÇÃO DO AGROTÓXICO <i>BENZOATO DE EMAMECTINA</i> PARA USO EMERGENCIAL	53
5.3 – “RESISTÊNCIAS” DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL FRENTE À LIBERAÇÃO DO <i>BENZOATO DE EMAMECTINA</i>	60
5.4 – OS ENFRENTAMENTOS JURÍDICOS	63
5.5 – ESTADO DE EXCEÇÃO E HEGEMONIA: OS ELEMENTOS DA LIBERAÇÃO DO AGROTÓXICO <i>BENZOATO DE EMAMECTINA</i>	66
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	77
7. REFERÊNCIAS	79

1. INTRODUÇÃO

Evidências científicas apontam que os agrotóxicos geram um conjunto de problemas socioambientais afetando assim o planeta e as pessoas que nele vivem. Assim, observar a legislação vigente, além de ser obrigação normativa, é uma das formas de contribuir para que tais problemas sejam minimamente evitados ou mitigados.

O sistema normativo de agrotóxicos, orientado por legislação específica, é bastante recente, pois data de 11 de julho de 1989, quando da edição da Lei de Agrotóxicos nº 7.802/1989. Tal lei – construída com participação social e disputas de interesses entre os diversos grupos sociais – apresentou ao longo dos anos constituir um importante instrumento na regulação dos venenos agrícolas, pois dispõe de instrumentos normativos que possibilitam determinado grau de segurança para a saúde da população e o meio ambiente.

Entretanto, o processo de liberação de um agrotóxico denominado *benzoato de emamectina*, não seguiu os preceitos normativos constantes da lei de agrotóxicos, motivo pelo qual, despertou-nos a atenção para estudar tal processo.

A questão que nos motivou a pesquisar foi “como se deu o processo de liberação do agrotóxico *benzoato de emamectina* e quais suas implicações para o sistema normativo de agrotóxicos?”.

Pareceu-nos importante compreender o processo de liberação do *benzoato de emamectina* para assim identificar se houve, ou não, violação da legislação, e no caso de identificação de violação da legislação, procurar discernir as implicações no conjunto do sistema normativo regulatório de agrotóxicos.

Acredita-se que compreender este processo pode contribuir para a construção de propostas que qualifiquem o sistema normativo regulatório de agrotóxicos. Ademais disso, existem poucos estudos, principalmente no campo da ciência jurídica, que buscaram se debruçar acerca da temática dos agrotóxicos. Noutras palavras, existe um vazio de reflexões no campo do

Direito para compreender a questão dos agrotóxicos e as possíveis violações de direitos decorrentes de violações normativas.

Na escolha da temática, somou-se ainda, uma vontade e afinidade pessoal em aprofundar-se no tema, afinal, antes mesmo do ingresso na Universidade e durante todo o curso de Direito, o estudante buscou voltar para as temáticas do mundo jurídico, tentando sempre que possível, ampliar a reflexão para a questão dos agrotóxicos. Desse modo, nada mais justo do que encerrar este ciclo acadêmico, debruçando-me sobre a temática aqui proposta.

Destarte, como já mencionado, o objetivo geral com a pesquisa foi o de analisar o processo de liberação para uso no país do ingrediente ativo *benzoato de emamectina* e buscar compreender suas implicações para o sistema normativo regulatório de agrotóxicos.

Os objetivos específicos centraram-se em contextualizar a questão dos agrotóxicos no país, e apontar a importância da legislação vigente, descrevendo brevemente o processo de construção do sistema normativo regulatório de agrotóxicos, principalmente no que diz respeito à edição da Lei Federal nº 7.802, de 11 de julho de 1989. Ademais, procurou-se apresentar os principais pontos normativos da Lei de Agrotóxicos seu regulamento, o Decreto 4.074/2002, para a partir daí analisar os documentos disponíveis acerca do processo de liberação do ingrediente ativo *benzoato de emamectina*, buscando identificar se houve descumprimento da legislação vigente numa leitura teórica e crítica do processo à luz dos conceitos de hegemonia e estado de Exceção.

Acredita-se que realizar uma investigação sobre o processo de liberação do agrotóxico *benzoato de emamectina* à luz deste referencial teórico, pode contribuir para que a análise possa não apenas narrar o fato em si, mas também produzir conhecimento útil para o processo de reflexão acerca dos agrotóxicos no Brasil e sua relação com o Direito, seja a partir da produção de normas, ou mesmo da efetivação de Direitos garantidos pelo ordenamento jurídico pátrio.

No que se refere aos aspectos metodológicos, atentou-se para a complexidade da proposta a que nos desafiamos e procurou-se utilizar de vários instrumentos que pudessem prevenir contra os vícios que prejudiquem os resultados a serem obtidos. Sendo assim, para o processo de pesquisa, utilizou-se principalmente de análise documental e de pesquisa bibliográfica, onde os dados e informações coletados foram sistematizados num banco de dados – levando-se em consideração elementos cronológicos quando necessários – que posteriormente foram analisados criticamente no processo de produção dos textos.

Foram analisadas e sistematizadas Leis, Decretos, Instruções Normativas, Resoluções, memórias de reuniões e outros documentos de órgãos governamentais, entidades e organizações sociais, tais como Cartas Públicas dirigidas à sociedade. Ademais destas, somam-se processos e decisões judiciais acerca do processo de liberação do *benzoato de emamectina*. Quando necessário, socorreu-se de informações disponibilizadas em sites oficiais e não oficiais, bem como de reportagens e outros instrumentos jornalísticos que contribuíram para a elucidação dos fatos.

O resultado final deste longo processo de pesquisa e sistematização foi à produção de quatro textos, organizados neste trabalho na forma de capítulos. O primeiro deles trás uma visão geral sobre o dos agrotóxicos e seus impactos negativos para o meio ambiente e a saúde pública. No segundo texto, procurou-se apresentar o processo de construção da legislação de agrotóxicos, com destaque para momentos históricos importantes como a construção da primeira lei específica de agrotóxicos ocorrida em 1982. No terceiro capítulo, é apresentado – segundo a lei – o procedimento pelo qual deve necessariamente passar um ingrediente ativo agrotóxico para ser autorizado seu uso no Brasil. Por fim, no último texto, demonstramos como se deu o processo de liberação para uso no Brasil do agrotóxico *benzoato de emamectina* e em seguida tecemos algumas considerações sobre tal processo socorrendo-nos dos conceitos de hegemonia em Gramsci e Estado de exceção de Agamben.

2 – A PROBLEMÁTICA DO USO DE AGROTÓXICOS NO BRASIL

É à população que se pede que assuma os riscos que os controladores de insetos calculam. A população precisa decidir se deseja continuar no caminho atual, e só poderá fazê-lo quando estiver em plena posse dos fatos. (Rachel Carson)¹.

Desde 2008 o Brasil é o maior mercado consumidor de agrotóxicos do mundo (O VENENO..., 2011). Naquele ano, o país consumia o equivalente a 5,2 litros de agrotóxicos por pessoa ao ano, ou ainda, noutros termos, o equivalente a 16 litros de agrotóxicos por hectare agricultável no país (O VENENO..., 2011).

Segundo a Associação Brasileira de Saúde Coletiva – ABRASCO “Não há dúvidas, estamos diante de uma verdade cientificamente comprovada: os agrotóxicos fazem mal à saúde das pessoas e ao meio ambiente” (CARNEIRO et al, 2015, p. 417). Todavia é necessário apontar que a situação absurda a que chegamos hoje é resultado de um longo processo de imposição destas substâncias na agricultura brasileira.

Sabe-se que a agricultura é praticada há mais de dez mil anos e se transformou em uma das mais importantes descobertas da humanidade. Essa descoberta, realizada pelas mulheres, foi decisiva para que os seres humanos deixassem a condição de nômades para tornarem-se sedentários, o que influenciou diretamente na construção das sociedades. Ao longo de todo este período histórico, as comunidades camponesas foram desenvolvendo novas práticas e conhecimentos que possibilitaram qualificar os processos produtivos, aumentando a quantidade e a qualidade dos alimentos produzidos.

Muitos anos se passaram até que a finalidade da produção de alimentos fosse adequada ao modelo produtivo baseado na reprodução de capital, ou seja, a produção e circulação de alimentos passaram a ser objeto de geração de

¹ CARSON, 2010, p. 28.

lucro para determinados grupos econômicos. Principalmente com o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, as empresas do complexo bélico militar se viram com dois grandes problemas: o primeiro deles era o que fazer com os estoques de produtos e armas químicas feitas para a guerra; e o segundo problema consistia na falta do que fazer com a estrutura de fábricas que formavam um enorme complexo industrial bélico montado durante o período da guerra e que agora perdia a sua utilidade específica.

É nesse contexto que algumas experiências que já vinham sendo realizadas são adotadas com maior intensidade para resolver os problemas da indústria bélica. Inicia-se então um processo de adaptação dos *restos de guerra* para uso na agricultura. É desse modo que tanques são transformados em tratores, colheitadeiras e outros maquinários agrícolas, e as armas químicas que matavam pessoas são transformadas em agrotóxicos. Nas palavras de Lutzenberger:

A grande indústria agroquímica que impõe seu paradigma à agricultura moderna é resultado do esforço bélico das duas grandes guerras mundiais, 1914-18 e 1939-45. A primeira deu origem aos adubos nitrogenados solúveis de síntese. [...] Da mesma maneira, ao terminar a segunda das guerras mundiais, a agricultura surge, novamente, como mercado para desenvolvimentos que apareceram com intenções destrutivas, não construtivas. A serviço do Ministério da Guerra, químicos das forças armadas americanas trabalhavam febrilmente na procura de substâncias que pudessem ser aplicadas de avião para destruir as colheitas dos inimigos. [...] os químicos que conceberam aquela forma de guerra química, passaram a oferecer à agricultura seus venenos, agora chamados de herbicidas, do grupo ácido fenoxiacético, o 2, 4-D e o 2, 4, 5-T MCPA e outros. Após a guerra, existindo grandes estoques e grandes capacidades de produção, os químicos lembraram-se que o que mata gente também mata inseto. Surgiram e foram promovidos assim os inseticidas do grupo do Parathion. Também o DDT, que só foi usado para matar insetos, surgiu na guerra. Depois da guerra, mais uma vez, a agricultura serviu para dar vazão aos enormes estoques sobrados e para manter funcionando as grandes capacidades de produção que foram montadas. (LUTZENBERGER, 1985, p. 1-2).

A chegada destes produtos agrotóxicos no Brasil está profundamente relacionada com a imposição, no mundo todo, do pacote tecnológico resultante do pós-guerra, chamado de *Revolução Verde*. Tal modelo de produção contou com o apoio de recursos de organismos internacionais e adoção massiva dos governos nacionais. Este novo pacote tecnológico introduziu profundas

mudanças na forma como os camponeses praticavam a agricultura no mundo todo. Segundo Görden:

Recebeu o nome de Revolução Verde porque mudou completamente o jeito de produzir na agricultura e prometia esverdear toda a terra com produção de alimentos. Os que criaram a revolução verde diziam que ela iria aumentar a produção e a produtividade agrícola, iria produzir tantos alimentos que acabaria com a fome no planeta terra. Na verdade a Revolução verde é um programa de desenvolvimento do capitalismo na agricultura e na pecuária, que se baseia na produção voltada para o lucro e para o mercado, através: - da genética vegetal com produção e multiplicação de sementes híbridas ou “melhoradas”, resistentes a doenças e pragas e adaptadas para receber altas doses de adubos químicos; - da aplicação de novas técnicas agrícolas ou tratamentos culturais – aplicação intensiva de adubos químicos e venenos; - da mudança da infra-estrutura agrícola e aplicação de mecanização pesada e intensiva em todas as atividades possíveis; - da genética animal com animais de raças “melhoradas”, uso de antibióticos, hormônios e produtos químicos. (GÖRGEN, 2004, p. 26).

A revolução verde representou, portanto, a generalização compulsória do uso de máquinas, fertilizantes, agrotóxicos (*venenos*) e outros insumos na agricultura. E para garantir a consolidação deste novo modelo foram constituídos diversos projetos e organismos internacionais que passaram a exercer grande pressão sobre os principais países agrícolas do mundo garantindo assim que estes adotassem o pacote tecnológico da revolução verde.

No cenário internacional, segundo LONDRES “a FAO (Organismo das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura) e o Banco Mundial foram os maiores difusores do pacote tecnológico da Revolução Verde” (LONDRES, 2011, p.17-18).

Foi desta forma que na década de 1950, a indústria química conseguiu estabelecer um novo paradigma para a agricultura, resultando na construção de mecanismos próprios de massificação do modelo por vários governos, que por sua vez enfrentaram resistência, mas, no entanto, foram impostos como linha a serem seguida em diversos espaços, como as faculdades de agronomia, as instituições de assistência técnica e extensão rural, além de disponibilizar recursos para a construção de instituições de pesquisa que pudessem adaptar as técnicas a serem adotadas em cada país.

Todo esse processo garantiu de forma exitosa – no que se refere a sua adoção enquanto técnica de produção – a consolidação do modelo da

revolução verde acompanhada de todas as suas tecnologias, dentre elas, os agrotóxicos. Podemos dizer que no Brasil, o modelo da revolução verde passou a ser adotado de forma massiva a partir dos anos de 1960.

É nesse período que os agrotóxicos começam a se instalar como prática de uso recorrente na agricultura brasileira, ganhando força principalmente em 1965, quando o governo civil-militar criou o “Sistema Nacional de Crédito Rural, que vinculava a obtenção de crédito agrícola à obrigatoriedade da compra de insumos químicos pelos agricultores” (LONDRES, 2011 p.18), garantindo que os agricultores consumissem os agrotóxicos e fertilizantes.

Outro momento impar na consolidação dos agrotóxicos no país foi à criação do Programa Nacional de Defensivos Agrícolas nos marcos do II Plano Nacional de Desenvolvimento no ano de 1975. Este plano possibilitou a construção e instalação de indústrias nacionais e internacionais. Nas palavras de PELAEZ (*et al*):

A evolução da indústria de agrotóxicos está diretamente ligada ao processo de modernização da agricultura no pós II Guerra, baseado no uso intensivo de insumos químicos, biológicos e mecânicos. No Brasil, este processo consolidou-se ao longo dos anos 1970, concomitantemente à constituição de um parque industrial de insumos para a agricultura, resultante da política de substituição de importações. No caso da indústria de agrotóxicos, foi de fundamental importância a criação em 1975 do Programa Nacional de Defensivos Agrícolas, no âmbito do II Plano Nacional de Desenvolvimento, que proporcionou recursos financeiros para a criação de empresas nacionais e a instalação de subsidiárias de empresas transnacionais no país. Outro fator importante foi a oferta de crédito de custeio, necessário à criação de uma demanda em larga escala de insumos para a agricultura, viabilizado pela criação do Sistema Nacional de Crédito Rural em 1965. Além disso, a existência de um marco regulatório defasado e pouco rigoroso, baseado no Regulamento de Defesa Sanitária Vegetal de 1934, que sofreu alterações significativas em 1978, mas permaneceu em vigor até 1989, facilitou o rápido registro de substâncias agrotóxicas, muitas delas já banidas pelas legislações de países desenvolvidos. (PELAEZ *et al*, 2010, p. 28).

O resultado do uso de agrotóxicos não tardou para demonstrar efeitos adversos, sejam eles no meio ambiente ou na saúde humana. Tais impactos negativos começaram a ser registrados no mundo todo.

A primeira denúncia de âmbito internacional, com respaldo científico é feita em 1962, quando Rachel Carson, publicou nos EUA o livro *Primavera Silenciosa* que, por sua vez, tratou de detalhar os efeitos adversos da utilização de agrotóxicos, em especial os pesticidas e inseticidas sintéticos. Iniciou-se

assim, os primeiros grandes debates acerca das implicações da atividade humana com a utilização dos venenos, tratando de refletir sobre o custo desta contaminação para o ambiente e para a sociedade.

A autora ainda advertia para o fato de que a utilização de tais produtos químicos para controlar o que chamavam de *pragas* e doenças, estava interferindo nas defesas naturais do próprio ambiente, e acrescentava: “nós permitimos que esses produtos químicos fossem utilizados com pouca ou nenhuma pesquisa prévia sobre seu efeito no solo, na água, animais selvagens e sobre o próprio homem” (CARSON, 2010, p. 209).

2.1 – IMPACTOS DOS AGROTÓXICOS

O uso intensivo de agrotóxicos está profundamente vinculado ao modelo de produção adotado no Brasil chamado de Agronegócio. Podemos dizer que o agronegócio “... é a continuidade da Revolução Verde com grau mais elevado de modernização” (FOLGADO, 2017, p.11), e como tal, serve de base ideológica para a continuidade da lógica imposta pela Revolução Verde aos processos de produção na Agricultura. Nesse sentido, explica Mendonça (2013):

A construção do conceito de agronegócio, inicialmente forjada nas universidades dos Estados Unidos como *agrobusiness*, foi *importada* através de meio acadêmicos e políticos no Brasil e serviu de base ideológica para explicar a continuidade do apoio estatal para o latifúndio e para a intensificação do uso de insumos industriais na agricultura. (MENDONÇA, 2013 p. 28).

Analisando a natureza do agronegócio, de forma simples e contundente, GUTERRES assevera que “O agronegócio não é a solução, é parte do problema, pois resolve a vulnerabilidade externa do país, aumentando a interna. É a associação do grande capital internacional com a grande propriedade, o latifúndio: ganham os dois lados e perde a sociedade e o povo brasileiro” (GUTERRES, 2006, p. 79).

É preciso destacar que os agrotóxicos são um dos principais pilares de sustentação do agronegócio, e o resultado deste processo de uso indiscriminado de tais substâncias tem sido um conjunto de problemas de ordem social, econômica, ambiental e até mesmo cultural. A seguir vamos

destacar apenas alguns desses impactos a fim de demonstrar os riscos que representam os agrotóxicos, bem como a importância de discutir tal tema no âmbito do Direito.

2.1.1 – Impactos na Saúde

No que se refere aos impactos na saúde, os agrotóxicos podem causar duas principais formas de intoxicação, são elas as intoxicações agudas e as intoxicações crônicas (PIGNATI, 2016, p.18).

As intoxicações agudas são mais visíveis e mais facilmente identificadas, visto que estão relacionadas normalmente com o contato direto com o produto agrotóxico, de modo que seu efeito é imediato. Os sintomas mais comuns envolvem espasmos musculares, alterações respiratórias, náuseas, vômitos, desmaios, convulsões, fraqueza, cólicas abdominais, vertigens, tremores musculares, cefaleia, hipertermia, conjuntivites, dermatites, alergias de contato e outros (CARNEIRO *et al*, 2015, p.59).

As intoxicações crônicas são mais difíceis de diagnosticar, já que as consequências podem aparecer depois de um longo período após a exposição e até mesmo em futuras gerações. Os efeitos crônicos, em geral, são causados em função de pequenas quantidades de agrotóxicos que vão se acumulando no organismo ao longo dos anos, seja através do contato direto (aplicação e/ou manuseio) ou mesmo pela ingestão de alimentos contaminados. Os sintomas da intoxicação crônica envolvem efeitos neurotóxicos, alterações cromossômicas, lesões hepáticas, arritmias, lesões renais, neuropatias periféricas, asma, alergias, doença de parkinson, cânceres, teratogenia, fibrose pulmonar, distúrbios hormonais (hormônios da tireoide e sexuais), entre outros (CARNEIRO *et al*, 2015, p.59).

Nesse sentido, publicação recente produzida pelo Ministério da Saúde aponta que “segundo dados da Organização Mundial de Saúde (OMS), a cada ano 25 milhões de trabalhadores são contaminados com agrotóxicos apenas nos países em desenvolvimento” (FOLGADO, 2015, p. 185). A publicação aponta ainda que “no Brasil as intoxicações por agrotóxicos já ocupam o segundo lugar entre as intoxicações exógenas” e que “no período de 2006 a 2010, cerca de 73% dos casos de intoxicação por agrotóxicos envolveu o grupo

dos inseticidas organofosforados, piretróides e carbamatos, segundo o SINITOX” (BRASIL, 2015, p. 185-186).

É preciso destacar que existe demasiada subnotificação, ou seja, grande parte das pessoas que são contaminadas por agrotóxicos não procuram um centro médico, de modo que estas pessoas não entram nas notificações de contaminação por agrotóxicos. Segundo a OMS, para cada caso de intoxicação por agrotóxico notificado, estima-se que existem 50 outros casos de intoxicação que não são notificados (PORTELA & TOURINHO, 2015).

Trata-se, portanto, de um processo silencioso, porém massivo, que leva anualmente muitas pessoas a óbito. Segundo Bombardi (2013):

Cabe ressaltar ainda que este consumo exacerbado de agrotóxicos tem levado à morte milhares de brasileiros envolvidos direta ou indiretamente com a produção agrícola. Segundo dados do Sistema Nacional de Informações Tóxico-Farmacológicas – Fiocruz (Sinitox), foram 62 mil intoxicações por agrotóxicos notificadas no período de 1999 a 2009, ou seja, uma média de 15 por dia ou uma a cada 90 minutos. Nesse mesmo período houve 1.876 casos de morte por intoxicação por agrotóxicos notificados junto ao Sinitox, ou seja, uma média de 170 por ano, ou uma a cada dois dias. (BOMBARDI, 2013, p. 66).

Problematizando acerca das intoxicações crônicas, que são justamente aquelas que não chegam de imediato ao Sinitox, e evidenciando os seus riscos e impactos diretos na saúde das pessoas, destaca Talga & Talga (2016):

Ainda segunda a Organização Mundial da Saúde (OMS, 2008), as doenças crônicas não transmissíveis, que têm os agrotóxicos entre seus agentes causadores, são hoje um problema mundial de saúde. Elas são responsáveis por 63% das 57 milhões de mortes declaradas no mundo em 2008, e por 45,9% do volume global de doenças. A OMS também prevê um aumento de 15%, entre 2010 e 2020, dos óbitos causados por essas doenças, e que, no Brasil, elas já representam a principal causa de óbito, sendo responsáveis por 74% das mortes ocorridas em 2008, ou seja, 893.900 de óbitos. (TALGA & TALGA, 2016, p. 149).

Portanto, não há dúvidas quanto aos impactos e perigos que tais produtos agrotóxicos causam à saúde humana. Importa destacar ainda, que mesmo com uma incidência tão grande de intoxicações e óbitos, o sistema de saúde não está preparado para trabalhar com essas situações. Em geral, os profissionais de saúde não são treinados para identificar os indícios de intoxicações por agrotóxicos como aponta Carneiro (*et al*):

Os serviços e os profissionais da saúde, nunca foram, e não estão, devidamente capacitados para diagnosticar os efeitos relacionados com a exposição aos agrotóxicos, tais como neuropatias, imunotoxicidade, alterações endócrinas, alterações do sistema

reprodutor, do desenvolvimento e do crescimento, e produção de neoplasias, entre outros danos à saúde. Sem esses diagnósticos, não se evidenciam as enfermidades vinculadas aos agrotóxicos, e estas se ocultam em favor dos interesses do mercado (CARNEIRO, 2015, p. 78).

Tal situação demonstra a necessidade que temos de preocuparmo-nos com os agrotóxicos no que se refere às possíveis violações do direito à saúde, afinal, é disso que se trata, quando a lógica de produção adotada, que beneficia a poucos grupos econômicos, termina por proporcionar riscos à saúde do conjunto da população. Aliás, importa mencionar que dos 50 agrotóxicos mais utilizados no Brasil, 22 deles já estão proibidos em outros países (CARNEIRO, 2015, p. 53). Tais proibições em geral estão relacionadas aos impactos causados na saúde e meio ambiente.

Os impactos dos agrotóxicos na saúde devem ser tratados “como uma situação grave de saúde pública no Brasil” (PIGNATI, 2016, p. 26). Aliás, “é uma situação de epidemia grave, que tem que ser tratada não só pela saúde pública, mas pelos responsáveis pela contaminação feita pelo processo produtivo do agronegócio” (PIGNATI, 2016, p.27). Discutir a situação nestes termos é buscar a garantia ao direito fundamental à saúde, recorrentemente ameaçado e violado pelos agrotóxicos.

2.1.2 – Impactos no Meio Ambiente

No que se refere aos impactos ambientais, é inegável sua destrutividade. Aliás, em 1962, Rachel Carson já questionava “Como é possível que seres inteligentes tenham almejado controlar umas poucas espécies indesejadas por um método que contaminou todo o meio ambiente e trouxe a ameaça da doença e da morte inclusive para sua própria espécie?” (CARSON, 2010, p. 24-25).

Os agrotóxicos causam diversos impactos ambientais, pois geram um enorme desequilíbrio no ambiente natural, de modo que espécies passam a se proliferar em virtude da seletividade dos produtos agrotóxicos e da consequente inexistência de seu controle natural. Desse modo, quanto mais se utilizam agrotóxicos, mais desequilíbrio ambiental, e consequentemente maior números de “pragas”, gerando assim um ciclo vicioso de uso de venenos agrícolas.

Assim, o uso de agrotóxicos propicia contaminação ao ambiente em seu conjunto, colocando em perigo, além da fauna e da flora, o próprio ser humano, como bem destaca Carneiro (*et al*):

Pessoas podem estar expostas a níveis excessivos de agrotóxicos no trabalho e por meio do alimento, do solo, da água ou do ar. E com a contaminação de águas subterrâneas, lagos, rios e outros corpos de água, os agrotóxicos podem ainda poluir os suprimentos de água potável, peixes e outras fontes muitas vezes vitais para o bem-estar humano (CARNEIRO *et al*, 2015, p. 151).

Dentre os diversos impactos ambientais causados pelos agrotóxicos, dois deles merecem nossa maior atenção. Trata-se da contaminação das águas e da mortandade de abelhas em decorrência do uso de agrotóxicos. A seguir faremos breves considerações sobre cada um deles.

No que se refere à contaminação das águas, é de se reforçar que o uso dos venenos agrícolas contamina não apenas as águas superficiais, mas também as águas subterrâneas. Este processo de contaminação pode vir a colocar em risco o consumo humano de água potável livre de contaminantes químicos.

Além disso, sofrem contaminações os animais que necessitam dos corpos d'água – agora contaminados – para viver. Como aponta VAZ, “A acumulação de resíduos de agrotóxicos nos sedimentos dos corpos hídricos causa sérios problemas para peixes, mamíferos e ecossistemas inferiores, comprometendo também o consumo humano de água potável” (VAZ, 2006, p.52).

A contaminação da água potável por agrotóxicos é uma realidade recorrente no Brasil, e na medida em que aumenta o consumo de agrotóxicos, aumentam-se também as possibilidades de contaminação. Segundo Pignati:

Grande parte de nossa água está contaminada. No monitoramento do Ministério da Saúde (SISÁGUA), em que há o mapeamento de como está o nível de contaminação da água por agrotóxicos no Brasil, mostra-se que nossa água potável está contaminada. No último levantamento, de 2013, que se encontra no Boletim Epidemiológico de Volume 46, número 04, de 2015, de 1598 municípios brasileiros que realizaram análise da água potável, de acordo com a Portaria 2914/2011/MS, 337 municípios apresentaram níveis de agrotóxico acima do VMP (Valor máximo permitido) e o restante estava abaixo do permitido. Prenúncio de muita contaminação da água advinda da produção agrícola, que usa muito agrotóxico e parte dele vai parar nos mananciais e nas estações de abastecimento de águas urbanas. Mas será que o fato de cumprirmos esta portaria, de potabilidade da água, do Ministério da Saúde, nos livrará das doenças? Que valor

permitido é este? Se verificarmos esta Portaria veremos que um litro de água potável poderá conter até 27 tipos de agrotóxicos diferentes, até o VMP estabelecido, sendo a água ainda classificada como potável e permitida para o consumo humano. (PIGNATI, 2016, p. 27).

Desse modo, podemos observar que a contaminação das águas pelos agrotóxicos não é um problema que afeta apenas o campo. Ao contrário disso, os agrotóxicos são um problema que afeta toda a sociedade, e no que se refere à contaminação, mesmo que aceita legalmente como potável, é importante destacar que no Brasil permitem-se na água, 5.000 (cinco mil) vezes mais resíduos de glifosato – agrotóxicos mais utilizado no país – do que os parâmetros de resíduos permitidos na União Europeia (BOMBARDI, 2016, p. 50). Ou seja, nossa água encontra-se contaminada com resíduos de agrotóxicos, sejam eles permitidos ou não.

No tocante as abelhas, é algo extremamente preocupante a mortandade de colmeias que vem ocorrendo em diversos lugares do mundo. Trata-se de um fenômeno identificado inicialmente nos Estados Unidos em 2006 e depois em toda a Europa chamado de *Colony Collapse Disorder* (Desordem do Colapso das Colônias), que por sua vez tem como um de seus principais causadores os agrotóxicos. Nesse sentido, vale destacar que:

A pulverização indiscriminada de agrotóxicos por via aérea é responsabilizada pela mortandade de colônias inteiras de abelhas de várias espécies em apiários (criadores de abelhas) e meliponários (produtores de mel) registradas em todo o país, o que coloca em risco a produção de alimentos, a manutenção de matas e florestas e a biodiversidade. (OLIVEIRA, 2017).

Portanto, os agrotóxicos estão colocando em risco não apenas a existência das abelhas, mas também, os níveis de produtividade na agricultura, visto que “Das 141 espécies de plantas cultivadas no Brasil – para consumo na alimentação humana, produção animal, biodiesel e fibras –, aproximadamente 60% (85 espécies) dependem em certo grau da polinização animal” (GIANNINI *et al*, 2015 *apud* PIRES *et al*, 2016, p. 422-423).

Destarte, não há dúvidas, os agrotóxicos são um problema socioambiental que coloca em risco a vida e a saúde humana, bem como a saúde ambiental. Tais riscos ao se efetivarem em intoxicações sejam elas crônicas ou agudas, ou ainda, ao causar a mortandade de abelhas e intoxicação de outros seres do meio ambiente natural, estão causando violações de Direitos constitucionalmente garantidos, como o direito à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A discussão sobre os agrotóxicos em seu conjunto se faz a cada dia, ainda mais necessária. No entanto, não seguiremos aprofundando a reflexão em torno dos elementos até aqui apresentados, visto que o objetivo principal neste momento era fornecer elementos suficientes para a compreensão da

importância dada ao tema para fins de discutir criticamente as questões normativas acerca dos agrotóxicos.

3 – ELEMENTOS DA CONSTRUÇÃO DO SISTEMA NORMATIVO DE AGROTÓXICOS BRASILEIRO

Se a Declaração dos Direitos Humanos não contém nenhuma garantia de que um cidadão possa ser protegido de venenos letais distribuídos quer por indivíduos particulares, quer por funcionários públicos, certamente é apenas porque nossos antepassados, apesar de sua considerável sabedoria e capacidade de previsão, não puderam conceber semelhante problema. (*Rachel Carson*)

A construção da legislação acerca dos agrotóxicos no Brasil foi fruto de um longo processo de disputas entre os grupos com interesses opostos acerca do tema. Além disso, a norma específica foi elaborada tardiamente – se posto como parâmetro o início do uso dos agrotóxicos no Brasil. A massificação dos venenos agrícolas no país se deu, principalmente, a partir da segunda metade da década de 1960, enquanto que a legislação federal específica sobre o tema só veio em 1989. Esse processo tardio de regulação específica foi um dos elementos que possibilitou a massificação de tais produtos na agricultura brasileira, até mesmo porque a legislação existente até então não correspondia ao perigo dos produtos que circulavam no mercado de agrotóxicos. Como bem aponta Carvalho (*et al*):

Os agrotóxicos, no Brasil, até a década de 1980, com exceção de algumas portarias e decretos, eram regulamentados pelo decreto-lei n.24.114, de 1934, época em que não tinham sido inventados ainda os produtos organossintéticos². As primeiras legislações após o uso mais intensivo dos últimos 50 anos partiram dos estados, destacando-se o pioneirismo do Rio Grande do Sul, que estabeleceu em 1982 a proibição do uso de organoclorados e a obrigatoriedade do receituário agrônomo. Essa se constituiu numa tentativa de

² Os agrotóxicos organossintéticos são *novas* substâncias produzidas a partir do rearranjo das cadeias carbônicas. Trata-se de substâncias com elevado grau de toxicidade.

controlar o uso indiscriminado de agrotóxicos, todavia de resultados práticos duvidosos. (CARVALHO *et al*, 2017, p.86).

A lei estadual gaúcha nº 7.747, de 22 de dezembro de 1982, que regulou de forma específica a questão dos agrotóxicos impulsionou a construção de leis exclusivas sobre agrotóxicos em diversos outros estados da federação. Segundo Ferrari (1985):

As leis estaduais surgiram como resultado de um intenso processo de mobilização política iniciado no Rio Grande do Sul, no ano de 1982, e ampliado para todo o país, em 1983. A Lei Estadual 7.747/82, do Rio Grande do Sul, constituiu-se no parâmetro utilizado para a elaboração das leis estaduais de outros Estados. (FERRARI, 1985, p. 52).

Vale destacar que tal processo de mobilização política para a construção da lei de agrotóxicos no Rio Grande do Sul foi a divulgação de informações que afirmavam a contaminação das águas do Rio Guaíba. Nas palavras de Pinheiro (*et al*):

O embrião da Lei Estadual resultou não de mobilização ou conscientização; foi um acaso, um fato fortuito. Ao final do primeiro semestre de 1982, um repórter, sem saber o que perguntar ao Diretor do Departamento Municipal de Águas e Esgoto, lascou: “Tem agrotóxicos no Rio Guaíba?” O diretor, que falava português com um sotaque carregado, pediu ao técnico que o acompanhava que respondesse. O técnico, boquiaberto, perguntou se ele podia dizer..., e o chefe assentiu. A resposta do técnico foi a maior bomba do ano: **– A água potável de Porto Alegre está contaminada por doze inseticidas organo-clorados (Aldrin, Dieldrin, Endrin, Toxafeno, BHC, DDT, DDE, DDD, Octacloro, Heptacloro, Metoxicloro, Lindane).** (PINHEIRO *et al*, 1993, p.87 – Grifos do autor).

Após a divulgação desta notícia um conjunto de organizações³ de representação da sociedade civil se organizou no âmbito da Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, para inicialmente reivindicar a proibição da comercialização e uso, no território gaúcho dos compostos organoclorados⁴ e, solicitar ainda, à Secretaria de Saúde e Meio Ambiente a realização de estudos sobre o problema dos efeitos

³ N. do A. “Associação Democrática Feminina Gaúcha – ADFG; Centro de Estudos de Toxicologia do RS; Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural – AGAPAN; Federação das Associações de Bairros do RS – FRACAB; Movimento de Justiça e Direitos Humanos; Sociedade de Agronomia; Sociedade de Engenharia; Instituto de Direito Ecológico; Fundação Balduino Rambo; Associação dos Farmacêuticos Químicos; Associação Gaúcha dos Sociólogos; Centro dos Professores do RS; Associação de Preservação da Natureza do Vale Gravataí; Institutos dos Arquitetos do Brasil e Sindicato dos Arquitetos”. (FERRARI, 1985, p.53)

⁴ Com exceção do produto Dodecacloro (Mirex) para uso específico no combate à formiga cortadeira, enquanto não houvesse outro produto para substituí-lo que não fosse clorado, ou algum processo alternativo de controle. (Cf. FERRARI, 1985, p.53).

toxicológicos das substâncias organocloradas encontradas nas águas do Guaíba, visto que naquela época não havia informações substanciais sobre o assunto.

A pressão social foi imensa sobre o governo gaúcho possibilitando em pouco tempo algumas conquistas. A principal delas, nesse momento inicial, foi a edição de dois Decretos sobre a questão pelo então governador da época Amaral de Souza. Segundo Franco (2014):

A resposta do Poder Executivo veio dois meses depois, com a edição do Decreto-Lei nº 30.787,84 dispondo sobre o uso de agrotóxicos à base de organoclorados no Estado. No entanto, ela foi considerada insuficiente por apenas proibir o uso de tais produtos, não se estendendo ao comércio, o que traria dificuldades práticas para a fiscalização. Avaliou-se que a norma era circunscrita ao agricultor, o elemento mais frágil do ciclo, isentando as empresas que fabricam ou comercializam os insumos. Com isso, visando o reforço da medida, o fórum passou a defender a instituição do Receituário Agrônomo para todos os agrotóxicos, independente de sua classificação toxicológica. Novamente devido às pressões realizadas, o Poder Executivo viu-se obrigado a acatar o pleito. Em agosto de 1982 editou o Decreto Estadual n. 30.811, que tornou obrigatória a prescrição do receituário agrônomo no comércio de "defensivos agrícolas". (FRANCO, 2014, p. 38).

Tendo em vista as limitações das normas editadas, principalmente no que se refere ao fato de facilmente ocorrer uma revogação, às organizações articularam a elaboração de um projeto de lei, para com isso obter uma norma mais sólida que pudesse garantir proteção à saúde e ao meio ambiente. É nesse contexto que "A partir dos pontos defendidos na Comissão de Direitos Humanos, construiu-se o Projeto de Lei n 155/1982, redigido pelo fórum e proposto pelo Deputado Estadual Antenor Ferrari (MDB-RS) em 26/10/1982"⁵.

Argumentando sobre os avanços incorporados no Projeto de Lei nº 155/1982, assinala Franco (2014):

[...] o Projeto de Lei: a) condicionou a distribuição e comercialização de produtos agrotóxicos, se resultantes de importação, a uso autorizado nos países de origem (art. 1º, §2º), 96 evitando que "as multinacionais de agrotóxicos, face às restrições e proibições impostas pela legislação dos países do primeiro mundo, despejem nos países subdesenvolvidos dezenas de produtos cancerígenos e mutagênicos, não levando em consideração os efeitos sobre a saúde da população;" b) instituiu a obrigatoriedade de realização e

⁵ *Ibidem*, p. 39.

publicidade da classificação toxicológica do produto, bem como cadastro junto à Secretaria de Saúde e Meio Ambiente (art. 1º,§3º,b e art. 1º,§4º); c) inaugurou o direito das entidades civis para impugnar registros de produtos (art. 4º), dispositivo que representa o espírito democrático da Lei Estadual, pois “pela primeira vez uma lei introduziu o controle social em matéria de saúde pública”; d) reiterou o disposto nos Decretos nº 30.878/82 e nº 30.811/82, mantendo a obrigatoriedade do Receituário Agrônomo, que foi condicionada à inexistência de vínculo entre o técnico responsável e estabelecimentos produtores, manipuladores ou comercializadores de agrotóxicos e outros biocidas (arts. 6º e 7º, §4º). (FRANCO, 2014, 40-41).

O PL 115 foi aprovado por maioria na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul no dia 02 de dezembro de 1982 e publicado no Diário Oficial do Estado no dia 22 de dezembro, contendo cinco vetos do Poder Executivo. Tendo em vista que a lei dispunha de apenas 12 artigos, sendo que dois deles não dispunham de conteúdo, mas apenas dos elementos de praxe como a revogação das disposições em contrário, e a determinação que a Lei entrasse em vigor na data de sua publicação⁶, podemos dizer que metade da lei havia sido vetada.

Os artigos vetados dispunham sobre:

Art. 1º, § 2º - Vetado - Só serão admitidas, em território estadual, a distribuição e comercialização de produtos agrotóxicos e biocidas já registrados no Órgão federal competente e que, se resultantes de importação, tenham uso autorizado no país de origem. Art. 1º, § 5º - Vetado - Caso a Divisão do Ministério da Saúde, citada no item b, do parágrafo terceiro, não dispuser de todos os dados exigidos no Anexo I desta Lei, as Secretarias da Agricultura e Saúde e Meio Ambiente poderão firmar convênios com Universidades ou Centros de Pesquisas oficiais ou privadas, com ônus repassados para a empresa interessada na comercialização. Art. 4º - Vetado - Qualquer entidade associativa, legalmente constituída, poderá impugnar, fundamentadamente, o cadastramento de produtos agrotóxicos e biocidas, arguindo efeitos comprovadamente perniciosos à saúde humana e ao equilíbrio ambiental. Art. 8º - Vetado - As Comissões de Saúde e Assistência Social do Meio Ambiente, da Agricultura, de Obras Públicas e de Direitos Humanos, Segurança Social e Defesa do Consumidor, da Assembleia Legislativa, poderão requisitar, às expensas do Poder Legislativo, análises físicas, químicas e biológicas, de parte dos laboratórios oficiais do Estado, pertencentes à administração direta e indireta, e visando detectar contaminação por qualquer substância poluente em águas de consumo público e alimentos, bem como cópias de análises já efetuadas. § 1º - Para efetivação das análises previstas neste artigo, a Comissão requisitante designará um ou mais técnicos, de reconhecida idoneidade moral e capacitação profissional que terão amplo acesso

⁶ FERRARI, Antenor. **Agrotóxicos: a praga da dominação**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1985, p. 84-86.

a todas as fases das análises. § 2º- Concluídas as análises, os técnicos que as realizaram elaborarão, conjunta ou separadamente, os respectivos laudos periciais, em que indicarão, fundamentalmente, seus métodos, procedimentos e conclusões; indicando, se possível, as medidas necessárias para coibir a contaminação eventualmente verificada. § 3º - Os laudos serão encaminhados à Comissão requisitante que, ciente de seu teor, os remeterá ao Secretário da Saúde e Meio Ambiente, para as providências legais. Art. 9º - Vetado - A Secretaria da Saúde e Meio Ambiente deverá enviar às Comissões indicadas no artigo 89 e que requisitarem essas análises, em interregnos adequados, os resultados, inclusive parciais, de todas as análises físicas, químicas e biológicas efetuadas nos laboratórios estaduais, de administração direta ou indireta, e que, de imediato, serão divulgados pela imprensa oficial e demais meios de comunicação.

Tais vetos afetavam frontalmente os interesses ambientalistas envolvidos na discussão. Coaduna com nossa análise o entendimento de Franco (2014):

[...] Vinte dias após o Diário Oficial do Estado publicou a Lei no 7.747/82 contendo cinco vetos do Poder Executivo. Entre eles, justamente os que tratavam das reivindicações dos ambientalistas, tais como: vedação da distribuição e comercialização de agrotóxicos importados, cujo uso fosse proibido no país de origem (art. 1º, § 2º) da possibilidade de convênios entre o poder público e Universidades ou Centros de Pesquisas, para análises dos produtos, cujo ônus seria repassado para a empresa interessada na comercialização (Art. 1º, § 5º); a impugnação por entidades sociais quanto ao cadastramento de agrotóxicos (Art.4º). (FRANCO, 2014, p. 42).

Vale destacar que “Os vetos foram opostos às vésperas do recesso parlamentar e figuraram como uma das ações finais do governo Amaral de Souza” (FRANCO, 2014, P. 42). Desse modo, a revisão dos vetos deu-se sob um novo governo, tal como destaca Franco (2014):

Souza foi o último governador do regime ditatorial, já que em 15 de novembro de 1982 ocorreram as eleições diretas, nas quais Jair Soares (PDS) foi eleito. Todavia, embora a ARENA tenha elegido seu sucessor para o governo do Estado, em detrimento do candidato Pedro Simon, o PMDB registrou maioria na Assembleia Legislativa e isso foi fundamental para a revisão dos vetos propostos. A posse ocorreu em 15 de março de 1983 e a apreciação dos vetos apresentados pelo Poder Executivo ocorreu no dia 14 de abril de 1983. Foi nesse contexto que os parlamentares, por unanimidade, decidiram rejeitá-los, mantendo a redação da Lei tal qual a elaborada pelo coletivo de entidades civis junto à Comissão de Direitos Humanos, em 1982. Vale ressaltar que Antenor Ferrari a sancionou, como Presidente da Assembleia Legislativa Estadual. (FRANCO, 2014, p. 43).

É preciso destacar que não só a aprovação da lei, mas também a derrubada dos vetos foram elementos de negociação entre o governo e os

ambientalistas. No que se refere à derrubada dos vetos, Pinheiro (*et al*) destaca que:

O novo governo democrático, Jair Soares, eleito pelo sufrágio universal, secreto, deu sinal verde para a sua bancada quebrar os vetos do governador anterior. Mas havia uma condição: as entidades ambientalistas deveriam retirar um anteprojeto sobre as emissões de efluentes do Pólo Petroquímico (abril 1983) da pauta de votação, também naquele dia. Aceita. Foi assim que a lei gaúcha passou incólume e foi sancionada. Era abril de 1983. (PINHEIRO *et al*, 1993, p. 88).

Diante da imensa derrota sofrida e extremamente inconformada com a aprovação da lei, a indústria de agrotóxicos rapidamente se articulou e representada pela Associação Nacional de Defensivos Agrícolas (ANDEF), ingressou no Supremo Tribunal Federal (STF) com uma representação de inconstitucionalidade em 15 de março de 1983. Segundo FERRARI (1985, p. 89) “O argumento central formulado pela ANDEF é o de que os Estados não possuíam competência para legislar sobre matérias já tratadas na legislação federal. Logo, concluía, a Lei dos Agrotóxicos seria inconstitucional” (FERRARI, 1985, p. 59).

Depois de todo embate jurídico, em 16 de maio de 1985, parte da demanda da ANDEF foi atendida. O STF considerou que alguns trechos da Lei 7.747/82 eram inconstitucionais⁷. Nesse sentido, de acordo com Pinheiro (*et al*): “A lei gaúcha, assim, sofreu algumas amputações, sérias amputações. Ela passou a ser como um leão sem garras ou dentes. Caiu a definição de agrotóxicos, caiu a proibição dos organo-clorados. Foi uma derrota” (PINHEIRO, 1993, p. 81). Diferentemente, Ferrari (1985) aponta que:

Embora tenha determinado cortes que desfiguram parcialmente a Lei Estadual dos Agrotóxicos, a decisão do Supremo Tribunal Federal acabou por reconhecer explicitamente a competência dos Estados para legislar supletivamente sobre agrotóxicos. (FERRARI, 1985, p. 74).

Independentemente da determinação pelo STF de que a lei era parcialmente inconstitucional, o que podemos perceber, sem sombra de dúvidas, é que o longo processo percorrido pelas organizações sociais para a elaboração da lei estadual de agrotóxicos do Rio Grande do Sul serviu de

⁷ Cf. FERRARI, 1985, p. 73.

motivação para que diversos outros estados elaborassem suas leis para a regulamentação do uso de venenos agrícolas em seus territórios.

Dentre os diversos dispositivos que foram construídos, podemos citar os seguintes: a Lei Paranaense nº 7.827, de 29 de dezembro de 1983; a Lei Paulista nº 4.002, de 05 de janeiro de 1984⁸; a Lei nº 6.452, de 19 de novembro de 1984, do Estado de Santa Catarina⁹; as Leis Estaduais do Rio de Janeiro nº 801, de 20 de novembro de 1984, e nº 1.027, de 06 de agosto de 1986¹⁰; a Lei Estadual do Mato Grosso nº 4.638, de 10 de janeiro de 1984¹¹; a Lei Estadual de Minas Gerais nº 9.121, de 30 de dezembro de 1985; dentre outras¹².

3.1 – A CONSTRUÇÃO DA LEGISLAÇÃO FEDERAL

As legislações estaduais foram um dos principais elementos de pressão e orientação para a elaboração da norma federal. Como escrito anteriormente, antes da Lei 7.802/89, os agrotóxicos eram regulados por dispositivos esparsos que tinham como norma de orientação principal o Decreto 24.114 de, 12 de abril de 1934. Segundo Pinheiro (*et al*) “Na verdade, a legislação nacional de agrotóxicos foi oriunda da revolução de 1930, havendo sido publicada como decreto em 1934 e depois confirmada com o valor de Lei” (PINHEIRO *et al*, 1993, p. 81).

⁸ A Lei Estadual de São Paulo sofreu algumas alterações através da Lei nº 5.032 de 15/04/86.

⁹ Revogada pela Lei nº 11.069, de 29 de dezembro de 1998, atualmente em vigor.

¹⁰ Ambas revogadas pela Lei nº 3.972, de 24 de setembro de 2002.

¹¹ Revogada pela Lei nº 5.850, de 22 de outubro de 1991.

¹² As demais leis estaduais sobre agrotóxicos, em sua grande maioria vigente, foram aprovadas após a edição da Lei Federal 7.802/89. Dentre as quais podemos enumerar: Lei Estadual do Tocantins nº 224, de 26 de dezembro de 1990; Lei Estadual da Paraíba nº 13.964, de 04 de junho de 1991; Lei do Distrito Federal nº 414, de 15 de janeiro de 1993; Lei Estadual da Bahia nº 6.455, de 25 de janeiro de 1993; Lei Estadual do Ceará nº 12.228, de 09 de dezembro de 1993; Lei Estadual do Acre nº 1.116, de 13 de janeiro de 1994; Lei Estadual de Goiás nº 12.280, de 24 de janeiro de 1994; Lei Estadual do Piauí nº 716, de 27 de julho de 1994; Lei Estadual de Alagoas nº 5.757, de 29 de dezembro de 1995 e alterada pela Lei 5.852, de 10 de outubro de 1996; Lei Estadual do Pará nº 6.119, de 29 de abril de 1998; Lei Estadual do Espírito Santo nº 5.708, de 30 de julho de 1998 que posteriormente revogada foi substituída pela Lei 5.760, de 01 de dezembro de 1998; Lei Estadual de Rondônia nº 1.017, de 20 de novembro de 2001; Lei Estadual do Maranhão nº 8.193, de 06 de dezembro de 2004, posteriormente revogada pela Lei nº 8.521, de 30 de novembro de 2006; Lei Estadual do Mato Grosso do Sul nº 2.951, de 17 de dezembro de 2004; e Lei Estadual de Pernambuco nº 12.753, de 21 de janeiro de 2005.

Infelizmente a norma não acompanhava a velocidade com que os agrotóxicos se disseminavam para com isso proteger a sociedade dos riscos advindos de tais produtos. Alguns poucos instrumentos normativos foram criados, porém com limitações. Em meados da década de 1980, Ferrari (1985) asseverava:

A legislação federal sobre agrotóxicos é reconhecidamente ultrapassada e ineficaz. O diploma legal que introduziu o Regulamento de Defesa Sanitária Vegetal data de 1934, e foi expedido no contexto histórico no qual eram desconhecidos os compostos sintéticos clorados. O DDT, por exemplo, viria a ser sintetizado apenas em 1936. Vinte anos depois surgiu a Lei 2.312, de 03 de setembro de 1954, que fixa normas gerais sobre a proteção da saúde e estabelece, no artigo 1º, que os Estados seguirão as diretrizes fixadas pela União, cabendo-lhes legislar supletiva e complementarmente. Em 1965, é promulgada a Lei 4.785, dispondo sobre a fiscalização do comércio e uso de produtos fitossanitários. Esta Lei, no entanto, não seria regulamentada. (FERRARI, 1985, p.51).

Até os anos de 1970 diversas outras leis e decretos foram editados e incorporados à legislação sanitária, porém nenhum destes instrumentos normativos tratou diretamente dos agrotóxicos. Segundo Gaiger alguns dos dispositivos editados nesse período foram:

Decreto-Lei 986, de 21 de outubro de 1969, trata de normas básicas para alimentos; Lei 5.760, de 03 de dezembro de 1971, dispõe sobre inspeção sanitária e industrial dos produtos de origem animal; Lei 6.138, de 08 de novembro de 1974, diz respeito à fiscalização do comércio de fertilizantes, corretivos e inoculantes destinados à agricultura; Lei 6.360, de 23 de setembro de 1976, dispõe sobre a vigilância sanitária (medicamentos, drogas, farmacêuticos e outros); a Lei 6.437, de 20 de agosto de 1977, trata das infrações à legislação sanitária federal; Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, dispõe sobre a política nacional de meio ambiente. (GAIGER, 1984 *apud* FERRARI, 1985, p.51-52).

Diversos outros diplomas normativos criados, no entanto, não houve avanços no sentido de construir uma norma única que pudesse dar unidade em torno da questão. Segundo Tomita (2005):

Divisão de Defesa Sanitária Vegetal tomou várias providências através de portarias restritivas, das quais pode-se destacar as portarias nº 357 (de 14/10/71) e nº 393 (de 05/10/72), proibindo o uso de organoclorados em pastagens e na cultura do fumo, respectivamente, e que podem ser interpretadas como protetoras do meio ambiente. Estas proibições foram valiosas pois sabe-se que esta classe de compostos persiste por vários anos no ambiente, além de deixar resíduos tóxicos nas culturas. A Portaria nº 326, de 16/08/74 proibiu o uso de 2,4,5 T (ácido 2,4,5 - triclorofenoxiacético)

em florestas e nas margens de rios, lagos, açudes, poços e mananciais, demonstrando preocupação especialmente com a contaminação de corpos d'água.(TOMITA, 2005, p. 3).

Vale destacar que na maioria das vezes as normas editadas eram para dar respostas a casos concretos de intoxicação ou problemas decorrentes de algum produto já utilizado e disponível no mercado brasileiro. Noutras palavras, não se construíam normas protetivas de prevenção, mas sim de resposta aos casos. Exemplo disso, foi a Portaria nº 002 de 06 de janeiro de 1975, expedida pela Divisão de Defesa Sanitária Vegetal, que proibia o uso dos defensivos agrícolas – terminologia usada para os agrotóxicos na época – que tinham na composição de suas formulações os ingredientes ativos *metil-mercúrio*, *etil-mercúrio* e *alquil-mercúrio*. A proibição destes produtos se deu em função das claras evidências de elevada toxicidade¹³.

Talvez, no que se refere a normatividade, uma das questões mais antigas tenha sido a determinação da classificação toxicológica, pois “No Brasil a classificação de agrotóxicos de acordo com a toxicidade existe, pelo menos, desde 1977” (GARCIA, 2001, p. 17). Essa classificação buscou acompanhar algumas mudanças:

Em 1980 a Divisão Nacional de Vigilância Sanitária de Produtos Saneantes Domissanitários (DISAD) editou a Portaria nº 4, que definiu, dentre outras questões a classificação toxicológica dos agrotóxicos em relação à saúde. Esta classificação era bastante rigorosa, inclusive no que se refere à classificação recomendada pela Organização Mundial da Saúde na época. Tal classificação vigorou até 1992, quando foi substituída pela Portaria nº 3, editada pelo Ministério da Saúde através da SNVS, que por sua vez buscava regulamentar o que determinava a Lei dos Agrotóxicos 7.802 de 1989.(FOLGADO, 2017, p. 19).

Todavia, mesmo que alguns avanços pontuais existissem, muitos anos se passaram até que houvesse uma primeira tentativa de construção de uma lei federal que pudesse, assim como nas leis estaduais, determinar de forma específica a regulação acerca dos produtos agrotóxicos. Esta tentativa se deu no ano de 1986 através de uma ampla articulação coordenada pelo Ministério da Agricultura que tinha a frente Pedro Simon na qualidade de Ministro. Segundo Pinheiro (*et al*):

¹³ Cf. TOMITA, 2005, p. 3.

Houve um acirramento tão forte no final do governo Figueiredo (1979-1985) que o candidato à transição política da ditadura militar para o regime civil, Tancredo Neves, comprometeu-se formalmente que, se eleito, nomearia uma comissão de alto nível para preparar um anteprojeto de Lei sobre agrotóxicos [...] O presidente, empossado, José Sarney, em sua primeira audiência com Simon, nomeou a Comissão constituída por 31 entidades cuja lista foi elaborada por Alberto Monteiro, Rubens Ingelfritz, Pinheiro Machado e Sebastião Pinheiro. (PINHEIRO *et al*, 1993, p.60-61).

Desse modo, Pedro Simon nomeou a comissão especial com a tarefa de construir o anteprojeto da lei que deveria substituir o Decreto 24.114/1934, que até então ainda era o principal instrumento regulador do tema¹⁴.

Vários embates foram travados dentro da Comissão, afinal, tratava-se de uma composição bastante heterogênea. Recordando as articulações e embates, destaca Pinheiro (1993):

Já nas primeiras reuniões nosso grupo verificou que a desarticulação das entidades sintonizadas poderia tumultuar o trabalho e o resultado final não seria o desejável. Começamos a nos reunir à noite, após as reuniões formais. Discutíamos até altas horas, o que resultava no dia seguinte em maior homogeneidade nos conceitos, subsidiando, nivelando e, principalmente, trocando informações para um melhor entendimento. Não éramos membros da comissão, apenas assessores formais, e ficávamos livres para articular. No dia seguinte, as votações eram rápidas, e sempre em bloco contra os representantes da Indústria Química e os bonecos ventríloquos do MA¹⁵, que votavam incondicionalmente com eles. (PINHEIRO *et al*, 1993, 61).

O anteprojeto ficou pronto dentro do prazo previsto de 60 dias e “Em ato solene, no dia 9 de janeiro de 1986, ele foi entregue pelo professor Flavio Lewgoy, decano representante da Agapan, ao Ministro Pedro Simon” (PINHEIRO *et al*, 1993, 61).

Todavia as articulações por parte das empresas de agrotóxicos foram fortes o suficiente para que a Casa Civil, após receber o anteprojeto, alegasse a existência de vícios de constitucionalidade e tentasse devolve-lo para a realização das adequações supostamente necessárias. No entanto, Pedro Simon, mesmo já de saída do comando do Ministério da Agricultura, refutou a volta do anteprojeto.

¹⁴ Cf. FRANCO, 2014, p. 54.

¹⁵ O autor refere-se ao Ministério da Agricultura.

Seu sucessor, porém, Íris Resende, grande produtor no estado de Goiás, alinhado aos interesses das empresas do mercado de agrotóxicos, aceitou a volta do anteprojeto para o Ministério da Agricultura, e mesmo sobre forte manifestação contrária dos ex-integrantes da comissão especial, autorizou que alterações fossem feitas no anteprojeto.

Como já era previsto, as alterações atendiam com as pressões exercidas pelos representantes da indústria de agrotóxicos. No entanto, em virtude do enorme desgaste político gerado, o anteprojeto não avançou para a tramitação, de modo que ficou por quatro anos parado, sem nenhuma movimentação para sua aprovação¹⁶.

Em 1989, no âmbito do Programa Nossa Natureza¹⁷, o anteprojeto de agrotóxicos foi retomado, e em 24 de abril de 1989 foi submetido pelo Poder Executivo ao reexame do Congresso Nacional. Nessa fase o projeto recebeu a caracterização de PL nº 1.924 e passou a tramitar em regime de emergência, de modo que o Congresso Nacional teria apenas 45 dias para sua apreciação, que caso não ocorresse teria como consequência a aprovação do mesmo de forma automática por decurso de prazo.

O Congresso por sua vez tratou de apreciar o PL 1.924, o que resultou em 28 emendas parlamentares. Em geral as emendas não tratavam de alterações substanciais, pois buscavam na maior parte dos casos contribuir com a redação do texto, sem alterações de conteúdo. Uma exceção apenas foi o projeto de lei “substitutivo proposto pelo Deputado Federal Jonas Pinheiro, que acabou por apresentar um novo PL no bojo do processo, sendo, inclusive, rejeitado por todas as Comissões pelas quais o PL tramitou” (FRANCO, 2014, p. 60-61).

Durante a tramitação nas comissões, o PL 1.924 recebeu três substitutivos, como bem relata Pinheiro (*et al*):

Na Comissão de Agricultura e Política Agrária, ele recebeu um substitutivo do relator Giovani Mazzini, PMDB-PR. Na Comissão de Economia, Indústria e Comércio recebeu outro Substitutivo de autoria

¹⁶ Cf. PINHEIRO, 1993, p. 61-62.

¹⁷ Criado pelo Decreto 96.944, de 12 de outubro de 1988.

de Lima Cavalcânti, PDT-PE na época, que anteriormente, como Deputado estadual por Pernambuco, tinha feito cinco leis sobre meio ambiente, com minha ajuda e do Lutzenberger. Entre elas a Lei Estadual de Agrotóxicos de Pernambuco. A proposta de Lima Cavalcânti era muito boa e feita com auxílio de funcionários honestos do Ministério da Agricultura ligados ao PDT. O outro substitutivo era da Comissão de Meio Ambiente, presidida por Sandra Cavalcânti, PFL-RJ na época, e escoltada por Fábio Feldman, PSDB-SP, um jovem ambientalista de São Paulo, expoente no Congresso na defesa ambiental. (PINHEIRO *et al*, 1993, p. 26-27).

Diante da existência de três propostas de projeto substitutivo, e da urgência do prazo, para que não houvesse aprovação automática do anteprojeto enviado pelo executivo, acordou-se pela construção de um projeto que tivesse uma única redação.¹⁸

Considerando todas as apreciações feitas durante o processo de tramitação, foi então construído um texto comum para o Projeto de Lei 1.924, que por sua vez foi aprovado no dia 15 de junho de 1989 pela Câmara dos Deputados e enviado ao Senado, que em caráter revisório apreciou e o aprovou no dia 06 de julho de 1989 sem nenhuma alteração. No dia 11 de julho de 1989 o até então PL 1.924, foi sancionado pelo Presidente José Sarney como Lei Federal nº 7.802.¹⁹ Logo no ano seguinte Lei 7.802/89 foi regulamentada pelo Decreto 98.816 de 11 de janeiro de 1990. Obviamente que as disputas sobre o tema se estenderam ao processo regulamentar, de modo que os meros 23 artigos da Lei de Agrotóxicos se transformaram em 121 artigos no decreto regulamentar. Ao discutir a questão Pinheiro (*et al*), dispara:

As leis valem pelo que criam, mas a Lei Nacional dos Agrotóxicos não está sendo aplicada. Pior, um grupo de funcionários públicos preparou o Regulamento desta lei, modificando seu espírito ao acrescentar uma série de absurdos [...] Criou-se o conflito entre Lei e Regulamento [...] A complexidade do Regulamento é tão grande que visa à não aplicação da Lei, por carência de recursos humanos e laboratórios para o registro, quando os serviços similares em outros países têm taxas vultosas, para custeio de análises, pareceres, estudos. (PINHEIRO *et al*, 1993, p. 21).

O Decreto 98.816/90 vigorou por mais de dez anos, e só foi substituído em virtude dos interesses das empresas do mercado de agrotóxicos que pressionavam para obter o registro simplificado dos produtos agrotóxicos

¹⁸ Sebastião Pinheiro conta com detalhes a elaboração do texto comum, um relato importante por seu significado histórico que vale a pena ser conferido entre as páginas 27 e 29 do livro "A Agricultura Ecológica e a Máfia dos Agrotóxicos no Brasil".

¹⁹ Cf. FRANCO, 2014, p.65-68.

equivalentes, sem as exigências rigorosas que determinava a Lei 7.802/89. Sobre a equivalência explica Machado (2003):

Equivalência não é igualdade. O produto equivalente ou similar não é igual ao produto já registrado. O produto equivalente apresentará pontos ou aspectos de semelhança com o produto agrotóxico, componentes e afins já registrados. A equivalência não gera direito a um registro automático do produto equivalente, e nem pode significar um registro brando ou para facilitar a importação. Continua o registrante com o ônus de provar que o produto não entra na área das proibições da Lei 7.802/89 (MACHADO (2003, p. 571).

A demanda pelo registro por equivalência, a partir de acordos internacionais firmados pelo Ministério da Agricultura, resultou em contenda que só foi resolvida mediante um Tribunal Arbitral “*ad hoc*” no âmbito do Mercosul.²⁰

Tal processo impulsionou a revogação do Decreto 98.816/90 que foi substituído pelo Decreto 4.074, de 04 de janeiro de 2002, que por sua vez já havia criado o registro por equivalência, com base nos critérios e procedimentos estabelecidos pela FAO²¹. Inicialmente a Instrução Normativa Interministerial nº 49/02, harmonizou os procedimentos para o registro de agrotóxicos por equivalência. No entanto, só em 2006, com a edição do Decreto 5.981, em 06 de dezembro, que o registro por equivalência foi definitivamente implantado. Este novo Decreto (5.981/06) incluiu dispositivos e deu nova redação ao Decreto 4.074/02, tornando sem efeito os procedimentos estabelecidos pela Instrução Normativa Interministerial nº 49/02²².

Como vimos o processo de construção do sistema normativo de agrotóxicos, sejam em âmbito estadual ou federal, implicou – e implica – em embates acirrados que buscam, em geral, determinar maior ou menor grau de proteção ao meio ambiente e á saúde humana. Destarte, o sistema atual é fruto

²⁰ “Esse processo fez com que em 1996 o Sub Grupo de Trabalho nº8, relativo à Agricultura (SGT-8), desse origem às Resoluções GMC nº 48/96, nº 86/96, nº149/96 e nº 156/96, que disciplinaram procedimentos simplificados para o registro de produtos técnicos e produtos formulados por similaridade, bem como estabeleceram uma lista de substâncias ativas e formulações de livre comercialização entre os Estados Partes do MERCOSUL” (FRANCO, 2014, p.81)

²¹ *Food and Agriculture Organization* – FAO. É a organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura, fundada em 16 de outubro de 1945, atualmente é sediada em Roma-Itália.

²² Cf. FRANCO, 2014, p. 92-93.

de um longo processo de luta, e representa sem dúvidas uma conquista importante da sociedade.

4. O REGISTRO DE AGROTÓXICOS NO BRASIL

Será que alguém acredita que é possível lançar tal bombardeio de venenos na superfície da Terra sem torna-la imprópria para toda a vida? Eles não deviam ser chamados de “inseticidas”, e sim de “biocidas”. (*Rachel Carson*)²³

Neste capítulo iremos tratar brevemente acerca do registro de agrotóxicos. Destarte, ademais de abordar questões sobre as competências, atribuições e exigências dos órgãos responsáveis, de acordo com o que determina a legislação, também serão tratadas questões sobre os elementos e exigências para aquisição da autorização para produção, uso e comércio de tais produtos no território nacional.

Contudo, além de abordar acerca do processo de registro – passo inicial para que qualquer produto agrotóxico possa ser utilizado no Brasil – também iremos tecer algumas considerações e reflexões sobre os regulamentos da lei de agrotóxicos e seus impactos no processo de registro. Por fim, serão feitas algumas considerações sobre reavaliação de agrotóxicos para fins de registro, classificação dos produtos e sobre os elementos normativos que determinam a proibição do registro.

²³ CARSON, Rachel. **Primavera Silenciosa**. 1. ed. [traduzido por Claudia Sant’Anna Martins]. São Paulo: Gaia, 2010. p. 24.

4.1 – O PROCESSO DE REGISTRO

É preciso destacar inicialmente que a prática do registro de agrotóxicos não surge com a Lei Federal de Agrotóxicos nº 7.802/89. Ainda que esta seja a lei pioneira a tratar de forma ampla e específica da temática, ela não foi a primeira a exigir o registro dos venenos agrícolas. Todavia a lei de agrotóxicos garantiu maior proteção às questões ambientais e de saúde pública. Nas palavras de Garcia (*et al*):

O registro de agrotóxicos já era praticado antes, mas a “Lei dos Agrotóxicos” foi considerada um avanço do ponto de vista da preservação da saúde pública e do ambiente. (GARCIA *et al*, 2005, p. 833).

O registro de agrotóxicos é o procedimento administrativo pelo qual os venenos agrícolas devem obrigatoriamente se submeter a um conjunto de análises e avaliações que lhe permitirão – ou não – chegar ao mercado. Tanto as substâncias (produto técnico) quanto os produtos comerciais (produto formulado) estão sujeitas ao registro, que ademais de averiguar a sua possibilidade de uso no país, também estabelecerá as condições para tal uso. Como aponta Garcia (*et al*):

O registro define se determinada substância ou produto comercial pode ser empregado e sob que condições e é a partir dele que são definidos praticamente todos os demais aspectos relacionados ao controle e uso dos agrotóxicos. (GARCIA *et al*, 2005, p. 833).

Desse modo, “O registro dos agrotóxicos nas instituições governamentais competentes [...] constitui-se no instrumento básico do processo de controle governamental sobre essas substâncias/produtos” (PERES *et al*, 2003,p.26), o que por sua vez assegura à importação, exportação, produção, transporte, armazenamento, comercialização e uso dos venenos agrícolas.

Importa destacar que a exigência do registro de agrotóxicos não é apenas uma peculiaridade brasileira no que se refere às substâncias tóxicas utilizadas nos processos produtivos agrícolas. Como aponta Peres (*et al*):

Trata-se de uma etapa obrigatória em vários países com a finalidade de maximizar os benefícios para o usuário e minimizar os riscos à

saúde humana e ambiental. Assim, os órgãos governamentais envolvidos no processo de registro têm a incumbência de avaliar as características agronômicas, toxicológicas e ecotoxicológicas de cada substância/produto, como também de estabelecer as restrições e recomendações de uso necessárias para uma maior segurança na utilização dos agrotóxicos. (PERES *et al*, 2003,p.26).

O processo de registro envolve não apenas os elementos técnicos, mas também elementos de decisão política, que baseados em informações técnico-científicas devem nortear as decisões, que por sua vez devem considerar os riscos e os benefícios ao qual estarão relegando à sociedade. Desse modo, poderíamos dizer que o principal elemento decisório deveria ser a segurança da sociedade, tendo por base às questões ambientais e de saúde pública. Nesse sentido Peres (*et al*) aponta que:

É importante salientar que o registro é um processo decisivo no qual se devem avaliar cientificamente a qualidade e a pertinência dos resultados e das conclusões apresentados, os quais, em última instância, devem envolver uma análise do risco-benefício, que demanda uma visão e um conhecimento integrados dos aspectos toxicológicos, ecotoxicológicos e agronômicos, orientados para um maior interesse social. (PERES *et al*, 2003,p.26-27).

A lei de agrotóxicos tornou mais rigorosos os procedimentos para a concessão do registro e, além disso, ampliou as possibilidades de incidência sobre a questão, inclusive permitindo à entidades da sociedade civil pedirem o cancelamento do registro. Destacando tais questões e analisando a Lei nº 7.802/89 aponta Pelaez (*et al*):

Em 1989 foi aprovada no Congresso Nacional a Lei 7.802, conhecida como a Lei dos Agrotóxicos, que substituiu o Decreto 24.114 de 1934, posteriormente regulamentada pelo decreto n. 98.816 de 11 de janeiro de 1990 e substituído no ano de 2002, pelo Decreto 4074, de 04 de janeiro de 2002. O grande avanço dessa lei deu-se com o estabelecimento de regras mais rigorosas para a concessão de registro aos agrotóxicos. A nova legislação previu, desde a proibição do registro de novos agrotóxicos, caso a ação tóxica deste não fosse igual ou menor do que a de outros produtos já existentes destinados a um mesmo fim, até a possibilidade de impugnação ou cancelamento do registro por solicitação de entidades representativas da sociedade civil (Brasil 1989: art. 5º). (PELAEZ *et al*, 2010, p.36).

Um dos avanços no processo de registro foi a determinação da responsabilidade tripartite entre o Ministério da Saúde, o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Agricultura. Como aponta Peres (*et al*):

Segundo a atual legislação, compete ao Ministério da Agricultura e Abastecimento realizar a avaliação da eficácia agrônômica, ao Ministério da Saúde executar a avaliação e classificação toxicológica e ao Ministério do Meio Ambiente, por meio do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), avaliar e classificar o potencial de periculosidade ambiental. Os órgãos estaduais e do Distrito Federal, dentro de sua área de competência, devem realizar o controle e a fiscalização da comercialização e uso desses produtos na sua jurisdição. (PERES *et al*, 2003,p.27).

Vale destacar que cabe a empresa requerente do registro, ao solicitá-lo, apresentar aos três órgãos federais responsáveis, os estudos que comprovem a eficácia e a segurança do produto agrotóxico que se pretende registrar. Tais estudos, em geral, são feitos por laboratórios especializados contratados pela própria empresa. Desse modo, cabe aos órgãos governamentais a responsabilidade por avaliar os estudos apresentados “confrontando-os, quando possível, com outros estudos já publicados na literatura científica”. (LONDRES, 2011, p. 102).

Após a avaliação dos estudos apresentados e de posse do resultado – sempre de acordo com o banco de dados das monografias de produtos constantes nos órgãos registrantes – o procedimento para registro ou não será definido e encaminhado pelo órgão competente. Segundo Londres (2011):

Cada órgão faz sua análise sob o enfoque da sua área de competência: o MAPA avalia a eficácia agrônômica do produto, a Anvisa avalia os riscos para a saúde da população e o Ibama avalia os riscos para o meio ambiente [...] Quando nenhum dos três órgãos encontra evidências de que o produto seja ineficaz ou apresente riscos para a saúde ou o meio ambiente, ou quando não existe no mercado nenhum produto similar que seja menos tóxico, ele é encaminhado para o registro. (LONDRES, 2011, p. 102).

Quando são identificados empecilhos “[...] cabe aos órgãos registrantes o ônus de provar que o produto em questão apresenta riscos – caso contrário, o produto é liberado. (LONDRES, 2011, p. 102).

A depender do tipo de produto é que se determinará o órgão onde o agrotóxico será avaliado e registrado. De regra, para os produtos agrotóxicos de uso agrícola, a avaliação, para efeito de registro, é realizada pelos três órgãos competentes. Segundo Londres (2011):

[...] Produtos de uso agrícola: avaliação pela Anvisa, Ibama e Ministério da Agricultura (MAPA) e registro pelo MAPA. [...] Produtos

de uso domissanitário e campanhas de saúde pública: avaliação e registro pela Anvisa. Produtos de uso não agrícola e preservantes de madeira: avaliação pela Anvisa e Ibama e registro pelo Ibama. (LONDRES, 2011, p. 102).

Ainda que a avaliação e registro possam ser feitos em órgãos distintos, a prática existente é de que as análises e avaliações sejam feitas com certa harmonia, de modo que nenhum produto fique pendente de registro em virtude de diferenças na ordem de avaliação dos produtos entre os órgãos.

4.2 – REGULAMENTAÇÃO DA LEI 7.802/89 E IMPACTOS NO REGISTRO

Importa destacar, que os avanços conquistados, no que se refere ao registro, sofreram importantes alterações decorrentes dos enfrentamentos e controvérsias em torno da questão. Tais disputas materializaram-se ao longo dos anos nos decretos que regulamentaram a lei de agrotóxicos. Aliás, a possibilidade de alterações via Decretos – atos discricionários do Poder Executivo – e por regulamentos ministeriais são algumas das “brechas” que permaneceram na lei de agrotóxicos e são motivo de críticas como as que faz Pelaez (*et al*):

[...] embora a lei apresentasse diversos avanços, entre os quais um maior rigor para a concessão dos registros, preocupando-se com os possíveis efeitos nocivos dos agrotóxicos sobre o meio ambiente e a saúde humana, ela deixou ainda pontos polêmicos no que concerne aos parâmetros de avaliação e à atribuição de fiscalização do poder público. Nos capítulos que tratam sobre as competências e sobre o registro dos agrotóxicos, o novo marco regulatório sedimentou nas mãos do Poder Executivo a prescrição dos parâmetros oficiais que deveriam ser cumpridos para as avaliações que concederiam o registro. Os parâmetros seriam criados a partir de decretos ministeriais. Esse formato de normatização das avaliações e posterior classificação dos agrotóxicos, por ser fruto de regulamentos ministeriais, não estiveram sujeitos à aprovação do Congresso Nacional. Assim sendo, tais parâmetros tornaram-se passíveis de serem alterados em função dos critérios definidos pelos administradores em exercício de diferentes governos. (PELAEZ *et al*, 2010, p.37).

Essa margem de alterações, naquilo pode vir a determinar a norma, sem a necessidade do processo legislativo, tornou o executivo um dos principais alvos da ação dos grupos que defendem determinados interesses sobre a questão. A questão do registro é sem dúvidas um dos principais temas de

pressão e não raro objeto de alterações através de instrumentos normativos editados pelo Poder Executivo, como veremos adiante ao estudar o processo de liberação do agrotóxico *benzoato de emamectina*. Sobre o assédio ao Poder Executivo, dispara Pelaez (*et al*):

Este espaço discricionário de exercício do Poder Executivo tornou-se o foco de ação dos grupos de interesse representados por associações de classe dos diferentes segmentos da indústria de agrotóxicos como a Andef, Aenda e Sindag e de parte do setor agrícola, por meio da Confederação Nacional da Agricultura (CNA). (PELAEZ *et al*, 2010, p.37).

O resultado das intensas pressões advindas dos grupos econômicos e associações representativas dos interesses ruralistas, ligados diretamente ou não à questão dos agrotóxicos, implicaram em alterações no registro de agrotóxicos que aconteceram por meio de Decretos Presidenciais.²⁴ Nesse sentido destaca Pelaez (*et al*):

Os grupos de pressão, oriundos do setor agrícola e da indústria de agrotóxicos, lograram assim alterar o decreto n. 98.8116/90 que, segundo eles, atravancaria a expansão da oferta e a redução dos preços dos agrotóxicos, assim como impedia a desconcentração do mercado nacional. Neste cenário, ocorreram duas importantes modificações: o já mencionado decreto n. 4.074 de 2002 e o decreto n. 5.981 de 2006. (PELAEZ *et al*, 2010, p. 41).

Desde sua aprovação, três Decretos regulamentadores incidiram sobre a questão do registro a partir do que determina a Lei nº 7.802/89. Em cada Decreto é possível identificar alterações relevantes que implicam diretamente no processo de registro dos agrotóxicos. Acerca de algumas das alterações resultantes de decreto, destaca Pelaez (*et al*):

Em 4 de janeiro de 2002, publicou-se o decreto n. 4.074, que introduziu uma série de modificações no sistema de registro objetivando adequar a legislação nacional ao Mercosul e trazer celeridade ao processo de obtenção de registro, com vistas a reduzir o longo tempo e os elevados custos para a concessão dos registros. A mais importante modificação foi o estabelecimento do registro para produtos técnicos equivalentes (Brasil 2002: art. 10). Esse registro processa-se por meio da comparação entre características físico-químicas de um produto já registrado com as do candidato à equivalência. A lógica por trás desse tipo de registro é a de que, com padrões físico-químicos equivalentes, o perfil dos efeitos toxicológicos também seria equivalente aos dos produtos já registrados, estabelecendo também parâmetros nos quais os produtos (pleiteante e de referência) podem diferir entre si. (PELAEZ *et al*, 2010, p. 42).

²⁴ Cf. PELAEZ, 2010, p. 38.

O que se pode perceber é que os avanços legislativos conquistados com a edição da lei de agrotóxicos foram sendo minados – no que se refere ao registro – ao longo dos anos. Apontando, ainda, algumas dessas limitações, destaca Garcia (*et al*):

[...] determinados aspectos da regulamentação da Lei trouxeram preocupações. A sua regulamentação inicial, baseada no Decreto nº 98.816,3 de 11 de janeiro de 1990, foi alterada pelo Decreto nº 991,4 de 24 de novembro de 1993, que eliminou a validade de cinco anos para o registro dos agrotóxicos e, portanto, a necessidade de serem periodicamente reavaliados para renovação do registro. O Decreto nº 4.074/02, atualmente em vigor, revogou o Decreto nº 98.816/90 e o nº 991/93 e incorporou a modificação estabelecida por este último. (GARCIA *et al*, 2005, p. 833).

A validade de cinco anos para o registro de determinado agrotóxico implicava necessariamente em realizar um novo processo de registro – mais simples que o primeiro – o que garantia um processo de reavaliação dos produtos agrotóxicos. Aliás, vale destacar que a existência da validade de registro era prática antiga no ordenamento jurídico brasileiro e possibilitava um processo de reavaliação bastante benéfico para o conjunto da sociedade. Segundo Garcia (*et al*):

A validade de cinco anos era adotada desde 1934, mas o Decreto nº 991/93 modificou todos os artigos que tratavam do tema. Eliminou-se a necessidade de renovação, mantendo-se a possibilidade de reavaliação do registro a qualquer tempo caso os agrotóxicos apresentem redução da sua eficiência agrônômica ou riscos à saúde ou ao meio ambiente. Na prática, isso implica aspectos muito importantes do ponto de vista do controle dos agrotóxicos: não se possibilita que produtos já registrados venham necessariamente a ser periodicamente reavaliados à luz de novos conhecimentos e testes mais modernos e precisos. (GARCIA *et al*, 2005, p. 833-834).

O dispositivo de validade do registro limitado à cinco anos, se combinado com outro previsto no Decreto 4.074/2002, poderia contribuir para a redução de substâncias com graus elevados de toxicidade. Isso seria um enorme avanço, afinal, “Um dos pontos importantes da Lei é o que só permite o registro de novo produto agrotóxico se for comprovadamente igual ou de menor toxicidade aos já registrados para o mesmo fim”. (GARCIA *et al*, 2005, p. 833).

Atento a esta questão Garcia (*et al*) destaca que:

Conseqüentemente, considerando-se que ao haver a renovação de registro deveria ser aplicado o artigo da Lei que só permite o registro de produtos de igual ou menor toxicidade do que os já registrados

para a mesma finalidade, perdeu-se a oportunidade de aplicação desse dispositivo para eliminar produtos antigos, de maior toxicidade. (GARCIA *et al*, 2005, p. 833-834)

Tal disposição encontra-se prevista no art. 20 do Decreto 4.074/2002, que por sua vez determina que:

Art. 20. O registro de novo produto agrotóxico, seus componentes e afins somente será concedido se a sua ação tóxica sobre o ser humano e o meio ambiente for, comprovadamente, igual ou menor do que a daqueles já registrados para o mesmo fim.

Destarte, a combinação do disposto no art. 20 com a validade do registro por um determinado período de tempo, seja ele cinco anos ou não, seria um mecanismo de qualificação dos produtos agrotóxicos existentes no mercado. Infelizmente, não avançou-se para tais questões, de modo que atualmente “[...] os registros para agrotóxicos são concedidos por prazo indeterminado, não havendo a obrigatoriedade periódica de se conduzir uma reavaliação da segurança e da eficácia dos produtos”. (LONDRES, 2011, p. 102).

Pode-se dizer que as pressões exercidas, em especial pelas associações e sindicatos representantes das empresas de agrotóxicos, exerceram papel fundamental no processo de regulamentação. Tais pressões concretizavam-se através do *looby* exercido no Congresso Nacional, bem como das diversas reuniões, acompanhados de parlamentares da bancada ruralista aos órgãos reguladores, que por sua vez incidiam diretamente sobre o processo regulatório.

4.3 – REAVALIAÇÃO DE AGROTÓXICOS PARA EFEITOS DE REGISTRO

A legislação não determinou um prazo de validade do registro de agrotóxicos, entretanto, estabeleceu normas que permitem a reavaliação do produto para efeitos de manutenção, restrição ou mesmo cancelamento do registro. De acordo com o art. 19, do Decreto 4.074/2002:

Art. 19. Quando organizações internacionais responsáveis pela saúde, alimentação ou meio ambiente, das quais o Brasil seja membro integrante ou signatário de acordos e convênios, alertarem para riscos ou desaconselharem o uso de agrotóxicos, seus

componentes e afins, caberá aos órgãos federais de agricultura, saúde e meio ambiente, avaliar imediatamente os problemas e as informações apresentadas. (BRASIL, 2002).

Esta é uma das possibilidades de reavaliação, e segundo o parágrafo único do art. 19, do Decreto 4.074/2002, poderá o órgão federal registrante adotar medidas necessárias ao atendimento das exigências decorrentes da nova avaliação. Dentre as medidas previstas estão: I - manter o registro sem alterações; II - manter o registro, mediante a necessária adequação; III - propor a mudança da formulação, dose ou método de aplicação; IV - restringir a comercialização; V - proibir, suspender ou restringir a produção ou importação; VI - proibir, suspender ou restringir o uso; e VII - cancelar ou suspender o registro.

A reavaliação do registro é uma necessidade que se apresenta em virtude dos impactos reais que tais produtos agrotóxicos podem causar ao meio ambiente e a saúde pública ao ultrapassarem os limites dos laboratórios e passarem ao uso massivo nos processos produtivos agrícolas. Segundo Londres (2011):

Ocorre que, na prática, o conhecimento científico sobre riscos associados ao uso dos agrotóxicos tende a ser desenvolvido a partir da colocação destes produtos no mercado. Por este motivo a legislação determina algumas condições em que os órgãos registrantes podem conduzir uma Reavaliação da segurança de agrotóxicos já liberados. E esta reavaliação pode, entre outras medidas, levar ao cancelamento dos registros. (LONDRES, 2011, p. 145).

Tais reavaliações podem ser motivadas em virtude do avanço científico e, portanto, de novos conhecimentos que demonstram a periculosidade do produto, ou ainda, em virtude de impactos concretos identificados que afetem a saúde ou o meio ambiente. No que se refere à saúde aponta Londres (2011):

Em relação aos aspectos de saúde, a reavaliação de agrotóxicos ocorre quando há evidências de riscos que não foram observados durante o processo de concessão do registro. Essas chamadas “alterações de riscos a saúde” podem advir do avanço dos conhecimentos científicos sobre os produtos, de alertas provocados por observações epidemiológicas, de casos de intoxicação notificados junto aos Centros de Informação e Assistência Toxicológica (CIATs), entre outras possibilidades. (LONDRES, 2011, p. 145-146).

Outra possibilidade de reavaliação é decorrente do pedido de cancelamento de registro por parte de algum dos sujeitos legitimados na lei de agrotóxicos. Segundo o art. 5º da Lei nº 7.802/89:

Art. 5º Possuem legitimidade para requerer o cancelamento ou a impugnação, em nome próprio, do registro de agrotóxicos e afins, arguindo prejuízos ao meio ambiente, à saúde humana e dos animais: I - entidades de classe, representativas de profissões ligadas ao setor; II - partidos políticos, com representação no Congresso Nacional; III - entidades legalmente constituídas para defesa dos interesses difusos relacionados à proteção do consumidor, do meio ambiente e dos recursos naturais. (BRASIL, 1989).

Portanto, a reavaliação é resultado de *alertas* que colocam em questão a segurança ou efetividade de determinado produto. Para que se inicie o processo de reavaliação é necessária a constituição de uma Comissão de Reavaliação como demonstra LONDRES (2011, p. 146-147):

Reconhecida a necessidade da reavaliação, monta-se então uma Comissão de Reavaliação, composta por representantes da Anvisa, do Ibama e da Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA) do Ministério da Agricultura (conforme estabelecido na IN n. 2/06, Art. 2o, § 2o). Representantes do setor privado de agrotóxicos e da comunidade científica também podem ser convidados para compor a Comissão de Reavaliação. (LONDRES, 2011, p. 146-147).

Iniciado o processo, “Os órgãos do governo então realizam uma ampla pesquisa sobre novos dados e estudos publicados sobre os produtos que estejam em reavaliação” (LONDRES, 2011, p. 147). Entretanto, responsabilidades também recaem sobre o detentor do registro, visto que “As empresas titulares dos registros também são obrigadas a fornecer informações relativas a inovações concernentes aos dados sobre seus produtos” (LONDRES, 2011, p. 147).

Importa destacar que cada um dos órgãos responsáveis (ANVISA, IBAMA e MAPA) tem autonomia quanto à decisão que irá tomar acerca da reavaliação, e esta não terá efeitos vinculantes aos demais órgãos. Nesse sentido aponta Londres (2011):

E importante notar que, embora exista esta Comissão para articular o trabalho de reavaliação dos três órgãos, cada um tem autonomia para analisar e emitir parecer técnico sobre os aspectos da sua área de competência: saúde, meio ambiente ou agricultura. E a decisão do órgão federal na sua área de competência é soberana. Ou seja: mesmo que o Ministério da Agricultura e o Ibama não encontrem

problemas em um determinado agrotóxico no que diz respeito as suas áreas de competência, a Anvisa pode confirmar as suspeitas sobre graves riscos a saúde provocados pelo mesmo produto – e, neste caso, decidir pela sua proibição (IN n. 2/06, Art. 2o, § 3o). (LONDRES, 2011, p. 147).

Esta independência dos órgãos – que Londres chama de “Soberania” e nos parece não ser o melhor termo a ser utilizado – permite que cada órgão trabalhe de forma autônoma – mesmo que coordenado com os demais órgãos – de modo que “Caso as suspeitas sobre o produto sejam confirmadas, os órgãos registrantes podem determinar a alteração da classe toxicológica, impor restrições de uso ou de comercialização, ou até mesmo cancelar o registro”. (LONDRES, 2011, p. 147). Todavia se as suspeitas quanto aos riscos que deram causa a reavaliação não forem confirmadas, o registro será mantido sem alterações.

Reafirmamos, porém, que a inexistência de determinação legal que imponha a obrigatoriedade de reavaliação periódica é algo que fragiliza o sistema normativo de agrotóxicos brasileiro. Afinal de contas:

“[...] na prática, a ausência da reavaliação periódica, à luz de novos conhecimentos e testes mais modernos e precisos, permite a permanência de registros de produtos que, talvez, por suas características toxicológicas de maior periculosidade, já pudessem ter sido eliminados. (GARCIA *et al*, 2005, p. 837).

No entanto, é preciso reafirmar que mesmo contendo limitações, a reavaliação do registro de agrotóxicos é norma importante e que deve ser aprimorada, buscando assim dar maior segurança ao conjunto da população, principalmente no que se refere às questões ambientais e de saúde pública.

4.4 – REGISTRO E CLASSIFICAÇÃO DOS AGROTÓXICOS

Um dos elementos resultantes do processo de avaliação para efeito de registro é a classificação dos agrotóxicos. Tal classificação é feita para determinar níveis supostamente seguros de uso no que se refere à saúde e ao meio ambiente. Quando destinada à saúde utiliza-se a terminologia “classificação toxicológica” e quando destinada ao meio ambiente, utiliza-se a

terminologia “classificação do potencial de periculosidade ambiental”. Aliás, como destaca Peres (*et al*):

Para obtenção do registro no Brasil, até 1989, os agrotóxicos eram submetidos apenas às avaliações toxicológica e de eficácia agrônômica. Após a regulamentação da Lei no 7.802, de 11 de julho de 1989, pelo Decreto nº 98.816, de 11 de janeiro de 1990, passaram a ser exigidas também a avaliação e a classificação do potencial de periculosidade ambiental. (PERES *et al*, 2003,p.27).

A classificação dos produtos agrotóxicos em função dos impactos à saúde, decorrentes da exposição humana a esses venenos, pode resultar em diferentes classificações toxicológicas que por sua vez obedecem ao resultado de testes ou estudos realizados em laboratórios, que de regra, “[...] tentam estabelecer a dosagem letal (DL) do agrotóxico em 50% dos animais utilizados naquela concentração”. (PERES *et al*, 2003,p.28).

No que se refere à classificação toxicológica, ou seja, nos possíveis impactos à saúde nos parece que a legislação deixou a desejar quanto ao papel prático que o ato de classificar implica na sociedade. Nesse sentido, nos parece válida a explicação de Garcia (*et al*):

A regulamentação deixa a desejar também quanto ao papel da Classificação Toxicológica. A regulamentação específica da “Lei dos Agrotóxicos” foi feita pelo Ministério da Saúde por meio da Portaria SNVS nº 3/92,11 definindo parâmetros de classificação similares aos recomendados pela Organização Mundial da Saúde (OMS). Os agrotóxicos são classificados em quatro Classes Toxicológicas, definidas principalmente pela DL50* dos produtos formulados, embora outros indicadores relacionados a danos na córnea, lesões na pele e CL50** também possam determinar a classificação do produto.11 Não é necessário que todos os dados toxicológicos estejam na mesma classe. A classificação é definida pelo dado mais agravante, ou seja, aquele que por seu valor determinar enquadramento na classe de maior toxicidade. (GARCIA *et al*, 2005, p. 834).

Aliás, também nos parece bastante correta a crítica que o autor faz aos objetivos que deveria alcançar a classificação dos agrotóxicos. Segundo Garcia (*et al*):

No Brasil, a classificação toxicológica tem servido basicamente apenas para definir a comunicação de riscos na rotulagem. Tendo em vista que o emprego de agrotóxicos só deveria se dar sob condições bastante controladas, especialmente os de maior periculosidade, é preciso dar o devido valor à finalidade precípua da classificação toxicológica. (GARCIA *et al*, 2005, p. 834).

Todavia, pouco adianta a existência de uma classificação toxicológica, se o comércio e circulação dos venenos agrícolas – agrotóxicos – não se diferenciam quanto às exigências para a aquisição e consumo. Entendemos que o grau de risco e perigo que um determinado produto apresenta, deveria diferenciá-lo não apenas enquanto à sua classificação, mas também quanto a um conjunto de elementos restritivos que pudessem oferecer maior segurança ao conjunto da sociedade. Nesse ponto, também estamos de acordo com Garcia (*et al*):

Cabe aqui também uma reflexão: afinal, de que serve classificar toxicologicamente os agrotóxicos se isso não implica qualquer tipo de controle? Que diferença faz um produto ser Classe I ou Classe IV se eles podem ser recomendados, comercializados e utilizados da mesma forma e para qualquer usuário? Não se leva em consideração que os produtos mais perigosos requerem mais conhecimento e capacidade técnica além de melhor estrutura tecnológica para seu emprego. Classificar um agrotóxico segundo sua periculosidade possibilita uma rotulagem adequada, com informações necessárias para alertar o usuário sobre os riscos na sua utilização e os meios para controlá-los. Mas também deveria servir como parâmetro para a definição de medidas de controle e de gerenciamento de riscos. (GARCIA *et al*, 2005, p. 838).

Procurando dar algumas sugestões, o próprio autor elenca algumas possibilidades em meio a reflexões importantes:

Possíveis medidas incluem: a restrição da comercialização, o uso controlado dos mais perigosos apenas sob determinadas condições e sob responsabilidade de profissionais capacitados, assim como a definição de fatores econômicos (taxações e controle de preços). Essas ações deveriam inibir o consumo dos agrotóxicos de maior periculosidade [...] Essas medidas poderiam ser discutidas e definidas em âmbito federal, estadual e municipal, pois a “Lei dos Agrotóxicos” define como competências, entre outras: da União, o ato de legislar sobre classificação e controle tecnológico e toxicológico; dos Estados, legislar sobre o uso, o consumo e o comércio; dos Municípios, legislar supletivamente sobre o uso. Certamente, ainda há muito por fazer para alcançar a agilidade, transparência e eficácia atualmente exigidas pela sociedade. Faz-se necessário capacitar e instrumentalizar melhor os órgãos de registro e controle com os meios necessários para tal. (GARCIA *et al*, 2005, p. 838).

No que se refere à avaliação e a classificação do potencial de periculosidade ambiental, vale destacar que tal definição é baseada em estudos físico-químicos, toxicológicos e ecotoxicológicos, apresentados pelas próprias empresas, que por sua vez fundamentam qualquer alteração,

restrição, concessão ou não do registro a um produto agrotóxico. Como destaca Peres (*et al*):

Para a avaliação dos possíveis efeitos ambientais, as empresas interessadas devem apresentar ao Ibama informações sobre as propriedades físico-químicas das substâncias presentes naquele produto, os resultados de testes ou estudos sobre mobilidade e persistência em solos brasileiros, fotólise, hidrólise, testes de toxicidade aguda e crônica realizados com diferentes organismos não-alvos (microorganismos, minhoca, algas, peixes, abelhas, aves e amíferos), além dos resultados dos estudos de bioconcentração em peixes e do potencial mutagênico, teratogênico e carcinogênico do produto. (PERES *et al*, 2003,p.28).

A partir da análise dos estudos, e de acordo com os parâmetros ambientais pré-determinados – com exceção dos produtos impedidos de obter o registro – os agrotóxicos são classificados, quanto à periculosidade ambiental em classes que variam de I a IV, sendo de classe I os produtos altamente perigosos ao meio ambiente; de classe II os produtos muito perigosos ao meio ambiente; de classe III os produtos perigosos ao meio ambiente; e por fim, de classe IV os produtos pouco perigosos ao meio ambiente.²⁵

4.5 – PROIBIÇÃO DO REGISTRO

A legislação brasileira prevê as possibilidades de proibição do registro de agrotóxicos. O §6º, do art. 3º da Lei de Agrotóxicos (Lei nº 7.802/89) define um conjunto de situações para os quais fica proibido o registro de qualquer que seja o agrotóxico:

§ 6º Fica proibido o registro de agrotóxicos, seus componentes e afins: 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)

²⁵ Cf. PERES, 2003, p. 28.

cujas características causem danos ao meio ambiente. (BRASIL, 1989).

Trata-se de disposição importante, visto que a proibição do registro deve implicar necessariamente na impossibilidade de pesquisa, experimentação, produção, embalagem e rotulagem, transporte, armazenamento, comercialização, propaganda comercial, utilização e, importação do produto. Infelizmente, ainda que este seja um dos dispositivos mais importantes do sistema normativo de agrotóxicos, ele nem sempre é respeitado. É sobre esta discussão que iremos nos debruçar no próximo capítulo à luz dos conceitos de hegemonia e Estado de exceção.

5 – INTERPRETAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE LIBERAÇÃO DO AGROTÓXICO *BENZOATO DE EMAMECTINA* À LUZ DOS CONCEITOS DE HEGEMONIA E ESTADO DE EXCEÇÃO.

A rapidez da mudança e a velocidade com que novas situações são criadas seguem o ritmo impetuoso e insensato da humanidade, e não o passo cauteloso da natureza. (*Rachel Carson*)²⁶

Neste capítulo abordar-se-á como se deu o processo de liberação do agrotóxico *benzoato de emamectina*, procurando expor as disputas ocorridas entre os diversos sujeitos e grupos. Demonstramos ainda, o antagonismo dos interesses envolvidos bem como as bases político-jurídicas de sustentação de cada uma das posições – hegemônica e contra-hegemônica – adotada pelos grupos em disputa.

No primeiro momento será apresentado o produto *benzoato de emamectina*, seus usos e riscos. Em seguida, serão apresentados os

²⁶ CARSON, 2010. p. 23.

elementos jurídicos e como se deu o processo de liberação do uso deste agrotóxico para consumo no Brasil. Por fim, será feita uma breve reflexão sobre o processo de liberação à luz dos conceitos de hegemonia do autor italiano Antônio Gramsci e, Estado de exceção do autor, também italiano, Giorgio Agamben.

5.1 – O ATAQUE DA *HELICOVERPA ARMIGERA* E O BENZOATO DE EMAMECTINA

No segundo semestre do ano de 2012 e primeiro semestre do ano de 2013, a proliferação de uma espécie de lagarta denominada *Helicoverpa Armigera* foi identificada como causadora de enormes prejuízos às lavouras de soja, feijão, algodão e milho. Trata-se de uma espécie (*Lepidóptera Noctuidae*) até então não registrada no país. As primeiras infestações do inseto em seu estágio larval foram identificadas no estado da Bahia, principalmente na região oeste, onde “[...] os prejuízos ultrapassavam R\$ 1 bilhão na região” (BREDA *et al*, 2015, p. 28). Segundo Caixeta:

Essa espécie é extremamente polífaga²⁷, registrada como um inseto prejudicial em 181 espécies de plantas cultivadas e silvestres em pelo menos 45 famílias (SRIVASTAVA *et al.*, 2010). Alimenta-se das mais diferentes culturas de interesse econômico, como milho, soja, algodão, tomate (AVILLA *et al*, 2005; VASSAL *et al.*, 2008), feijão, sorgo, milheto, feijão guandu, trigo (ÁVILA *et al*, 2013) e citros (BUENO *et al.*, 2014). Devido a sua preferência pelas partes reprodutivas e sua habilidade de atacar um grande número de hospedeiros, recebeu o status de praga de importância econômica (CUNNINGHAM *et al.*, 1999). [...] As lagartas de *H. armigera* se alimentam de folhas e caules, porém, têm preferência por brotos, inflorescências, frutos e vagens (WANG & LI, 1986). (CAIXETA, 2015, p.18)

A *Helicoverpa Armigera* “era considerada uma praga exótica para o Brasil” (CAIXETA, 2015, p. 19), e que em virtude disso houve muito alarde quando da identificação da mesma nas lavouras. A consequência imediata foi o abuso na aplicação dos agrotóxicos de uso comum para os tipos de cultura onde a “praga” foi encontrada. Destaca-se que “Os inseticidas químicos são

²⁷ Polifagia é o hábito de se ingerir uma ampla variedade de fontes alimentares. No mundo dos insetos, se refere usualmente aos que se alimentam de plantas pertencentes a diferentes famílias.

largamente utilizados nos ambientes agrícolas como uma alternativa rápida [...]” (CAIXETA, 2015, p.18), entretanto, “O controle de *H. armigera* pode ser realizado por outros métodos e não somente com produtos químicos [...]”(CAIXETA, 2015, p.18).

Infelizmente, a opção adotada foi a de não limitar-se ao uso de agrotóxicos já registrados no Brasil, mas, principalmente, garantir o uso de um produto comprovadamente neurotóxico denominado *benzoato de emamectina*. O agrotóxico “[...] benzoato de emamectina é um larvicida/inseticida considerado de segunda geração” (CUNHA, 2014, p. 1), com alto teor de toxicidade. Este agrotóxico teve seu primeiro pedido de registro negado em 10 de fevereiro de 2010, em razão de comprovados riscos para a fauna e para a saúde humana. Naquele ano a ANVISA e o IBAMA se manifestaram contrários à utilização do produto no Brasil, motivo pelo qual o pedido de registro do agrotóxico PROCLAIM, da empresa Syngenta Proteção de Cultivos Ltda., protocolado em 01/04/2003 sob o processo nº 25351.015786/2003-61, foi indeferido.

No parecer técnico de indeferimento do produto à base do ingrediente ativo benzoato de emamectina – com base no resumo da nota técnica – ambos da ANVISA, são apontados os motivos pelos quais o produto era impeditivo de registro. No parecer a ANVISA afirma que:

O elevado potencial neurotóxico da substância teste foi evidenciado no conjunto de estudos toxicológicos anteriormente descritos. Chama a atenção o fato de que em todos os estudos crônicos (curto e longo prazos) e mesmo nos estudos de toxicidade oral, dérmica e inalatório agudos, foram demonstrados os efeitos neurotóxicos da substância. Ademais, tais efeitos foram observados em todas as espécies testadas e, com frequência, também nas doses mais baixas. Não somente sinais como tremores, redução de atividade motora, midríase, entre outros tantos foram observados, mas também, e o que é mais grave, alterações histológicas e degeneração neuronal. [...] os sinais de neurotoxicidade cruzaram a barreira inter-espécie, tendo sido observados em praticamente todas as espécies de mamíferos ensaiadas. [...] Além da neurotoxicidade, a substância-teste revelou também características preocupantes em outros endpoints. Os estudos de teratogênese em ratos e coelhos mostraram-se controversos quanto a opinião do diretor do estudo para a determinação do NOAEL materno, havendo efeito de malformação fetal nas doses média e alta. No ensaio de irritação ocular, a mesma mostrou-se extremamente agressiva, causando irritação na conjuntiva persistente por mais de sete dias e opacidade na córnea. (ANVISA, 2007, p. 6-7).

Por fim, a ANVISA concluí o parecer da seguinte forma:

A substância benzoato de emamectin demonstra um perfil toxicológico bastante desfavorável, tanto do ponto de vista agudo como crônico. Particularmente, os efeitos neurotóxicos são tão marcantes e severos que as respostas de curto e longo prazo se confundem, isto é, efeitos tipicamente agudos são observados nos ensaios de longo prazo e vice-versa. O produto revelou sinais de neurotoxicidade para todas as espécies e em doses tão baixas quanto, por exemplo, 0,1mg/kg (LOAEL) em camundongos CF-1 e 0,5mg/kg em cães, mesmo em estudos nos quais este efeito não estava sendo investigado. Como demonstrado, cabe ainda destacar, (sic) que efeitos neurotóxicos foram evidenciados em todos os estudos que não tinham por finalidade avaliar a neurotoxicidade do agrotóxico. Incertezas no que diz respeito aos possíveis efeitos teratogênicos, e as certezas dos efeitos deletérios demonstrados nos estudos com animais corroboram de forma decisiva para que não se exponha a população a este produto, seja nas lavouras ou pelo consumo de Alimentos. **Assim sendo, o produto técnico ora em pleito é considerado impeditivo de registro, do ponto de vista da saúde humana.** (ANVISA, 2007, p. 8 - Grifos do autor).

No que se refere aos impactos ambientais, importa destacar a afirmação feita pelo Ministério Público Federal na Ação Civil Pública nº 0051584-67.2016.4.01.3400:

Várias análises sobre os efeitos do uso de benzoato de emamectina foram realizadas pela Agência de Proteção Ambiental (Environmental Protection Agency – EPA) dos Estados Unidos. As conclusões apresentadas³³ seguem a mesma linha, afirmando que o benzoato de emamectina é altamente tóxico para insetos benéficos (como abelhas³⁴), mamíferos, peixes, aves e invertebrados aquáticos. A EPA também reafirma que o benzoato de emamectina é uma potente neurotoxina e que ainda existem inúmeras incertezas sobre a extensão e gravidade dos efeitos decorrentes de seu uso, sendo que parte dessas incertezas deriva da ausência de estudos sobre todas as variáveis relacionadas à substância. (PROCESSO nº 0051584-67.2016.4.01.3400 - 14ª Vara Federal/JFDF).

Ainda, segundo o MPF:

Em resumo, estudos realizados internacionalmente comprovam o elevado potencial nocivo do benzoato de emamectina para o meio ambiente, mas no Brasil vigora a incerteza científica quanto à extensão desses impactos negativos sobre os biomas nacionais. (PROCESSO nº 0051584-67.2016.4.01.3400 - 14ª Vara Federal/JFDF - Grifos do autor).

Diante das informações acima descritas – no que se refere ao agrotóxico em questão – podemos afirmar contundentemente, que não há dúvidas de que se trata de um produto perigoso para a saúde e o meio ambiente, que por sua vez pode causar danos incalculáveis e irreversíveis.

5.2 – A LIBERAÇÃO DO AGROTÓXICO BENZOATO DE EMAMECTINA PARA USO EMERGENCIAL

Assim que foram identificados os primeiros ataques da *helicoverpa armigera* no estado da Bahia, os produtores do agronegócio, organizados em associações²⁸, iniciaram as pressões para que fosse possível a utilização de agrotóxicos ainda não registrados no Brasil. Desse modo “No âmbito governamental, as associações conseguiram mobilizar os governos federal e estadual para a aprovação de novas moléculas” (BREDA *et al*, 2015, p. 30) possibilitando assim a utilização do *benzoato de emamectina*.

No dia 05 de março de 2013 o MAPA publicou a Portaria nº 42/2013, na qual declarou a proliferação da *helicoverpa armigera* como emergência fitossanitária, o que exigia de imediato a implementação do plano de supressão da praga e adoção de medidas emergenciais para as safras 2012/2013 e 2014/2015. Esta portaria instituiu o Grupo de Gerenciamento Situacional da Emergência Fitossanitária para *Helicoverpa*, responsável pelo acompanhamento da situação, articulação entre os diversos órgãos e proposição de medidas que pudessem resolver os problemas decorrentes da situação de emergência.

Em seguida, outro passo rumo à liberação do *benzoato de emamectina* foi a tentativa de autorização do produto no Comitê Técnico de Assessoramento para Agrotóxicos - CTA²⁹. Vale mencionar que o CTA é uma instância consultiva e deliberativa, constituído por dois representantes, sendo titulares e suplentes designados pelos Ministros de cada um dos órgãos federais de agricultura, saúde e meio ambiente, responsáveis pelo processo de registro de agrotóxicos de acordo com a Lei nº 7.802/89.

Dentre as atribuições descritas no artigo 95 do decreto 4.074/02, que institui o CTA, importa mencionar o inciso VI que dá ao CTA a competência de:

²⁸ As principais associações nesse período foram a Associação Baiana de Produtores de Algodão – ABAPA, e a Associação de Agricultores e Irrigantes da Bahia – AIBA.

²⁹ O CTA é uma instância técnica colegiada integrada por representantes indicados pelos Ministros da Agricultura, da Saúde e do Meio Ambiente. Foi criado por meio do artigo 95 do Decreto nº4.074/02 que regulamenta a Lei de Agrotóxicos nº 7.802/89.

Assessorar os Ministérios responsáveis na concessão do registro para uso emergencial de agrotóxicos e afins e no estabelecimento de diretrizes e medidas que possam reduzir os efeitos danosos desses produtos sobre a saúde humana e o meio ambiente. (BRASIL, 2002).

Tendo em vista os ataques da *helicoverpa armigera* e as pressões exercidas pelos setores organizados do agronegócio – através de manifestações em jornais, mídias eletrônicas (sites), reuniões com órgãos governamentais, manifestações, articulações com parlamentares, etc. – o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, convocou uma reunião do CTA, que realizou-se no dia 13/03/13. Na oportunidade foi discutida a proposta do MAPA – apresentada através do ofício nº 021/2013 enviado pelo DFIA/SDA/MAPA – de autorizar a utilização de cinco produtos agrotóxicos já registrados no Brasil para realizar o combate a *helicoverpa*.

Como tais produtos não eram indicados para uso do combate a *helicoverpa*, o pedido era para que a autorização fosse concedida em regime emergencial a estas culturas pelo período de 24 meses, ou seja, para as safras de 2012/2013 e 2014/2015 mediante a contratação de estudos de eficiência agrônômica pelas empresas titulares do registro dos cinco produtos em questão. Na oportunidade também foi discutida, em virtude das pressões do MAPA, acerca da liberação do *benzoato de emamectina*.

Ao fim da reunião, se decidiu pela inclusão da *helicoverpa* como alvo para os cinco produtos solicitados³⁰, determinando que, em caráter emergencial, as medidas propostas poderiam ser imediatamente adotadas. No entanto, no que diz respeito ao *benzoato de emamectina*, a decisão foi de indeferir o uso do produto com a seguinte afirmação:

Com relação ao uso do Benzoato de Emamectina como única alternativa eficaz para o controle da *Helicoverpa zea*, os documentos apresentados não permitem esta conclusão. (CTA, 2013a).

Obviamente que as pressões continuaram e o setor regulado³¹ seguiu lutando para garantir a liberação do *benzoato*, de modo que apenas cinco dias após a reunião do CTA, portanto, no dia 18 de março de 2013, uma nova

³⁰ Os cinco produtos solicitados eram: o *Vírus VPN-HzSNPV*; o *Bacillus thuringiensis*; o *Cloranthraniliprole*, o *Clorfenapyr*, e o *Indoxacarbe*.

³¹ Diz-se “setor regulado” referindo-se às empresas detentoras das patentes, titulares e/ou solicitantes de registro.

reunião foi realizada pelo CTA a fim de discutir, especificamente, a possibilidade de liberação para importação e uso do *benzoato*.

Dentre as empresas que exerceram pressão, destaca-se o papel da empresa Syngenta Proteção de Cultivos Ltda., que por sua vez realizou forte lobby no Congresso Nacional e nas empresas reguladoras, principalmente na ANVISA, onde realizou diversas reuniões, acompanhadas por parlamentares da bancada ruralista.

É preciso mencionar que após a primeira reunião, o MAPA havia apresentado uma nova Nota Técnica pedindo como complemento às ações adotadas na reunião anterior, o uso emergencial do *benzoato de emamectina* para o controle da *helicoverpa armigera*.

De acordo com o relatório de memória da reunião:

Inicialmente o MAPA fez a apresentação e justificativa para a apresentação desta nova NT (Nota Técnica) contendo uma estratégia distinta da decidida na 2º reunião extraordinária, salientando que se trata de um plano de contingência químico para o controle da *Helicoverpa spp.* (CTA, 2013b).

Tendo em vista esta alteração de estratégia por parte do MAPA, os demais setores técnicos dos órgãos integrantes do CTA (IBAMA e ANVISA) questionam e apontam contradições na postura adotada pelo MAPA entre uma reunião e outra no intervalo de apenas cinco dias.

A ANVISA, de forma contundente, elencou um conjunto de contradições existentes entre as Notas Técnicas exibidas pelo MAPA no transcorrer de uma reunião e outra, e asseverou que “O registro emergencial do benzoato de Emamectina contraria o art. 5 parágrafo único da INC 01-2008, impedindo o CTA de se manifestar de forma contrária a norma” (CTA, 2013b), e por fim, afirmou que “outros trabalhos realizados no Brasil, atestam a eficiência de outros produtos no controle da praga *Helicoverpa spp.*” (CTA, 2013b).

Ademais, “O IBAMA questiona porque na NT 22/2013 o MAPA afirma que os produtos listados na tabela da memória da reunião de 13/03/2013 não são eficientes, em contradição com a afirmação da NT 19/2013” (CTA, 2013b).

Diante da controvérsia acerca da liberação do *benzoato de emamectina*, e das posições firmes do IBAMA e da ANVISA em contraste ao posicionamento defendido pelo MAPA, o órgão colegiado deliberou concluindo que:

O CTA entende que como órgão de assessoramento e considerando a legislação de agrotóxicos, especialmente o inciso VI do artigo 95 do decreto 4074/02 não há subsídios para um posicionamento sobre a autorização de uso emergencial do Benzoato de Emamectina [...] (CTA, 2013b).

Inconformado com as decisões do órgão colegiado, o MAPA passou a operar com a lógica do Estado de exceção. Inicialmente no dia 03 de abril de 2013 – contrariando todo o regramento existente sobre os agrotóxicos – o MAPA publicou a Instrução Normativa nº 13, permitindo que a Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA autorizasse a importação de agrotóxicos a base do ingrediente ativo *benzoato de emamectina*, para o controle da *helicoverpa armigera*. Com base nisso, a SDA publicou a Instrução Normativa nº 08, em 05 de abril de 2013³², instrumento pelo qual autorizou e definiu os critérios para a importação do *benzoato de emamectina*:

Art. 2º O interessado deverá apresentar Solicitação de Autorização de Importação no setor competente da Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento - SFA, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, da Unidade da Federação, instruído com os seguintes documentos: I - termo de autorização de aplicação emitido pelo Órgão Estadual de Defesa Agropecuária conforme Anexo desta Instrução Normativa; e, II - cópia do Licenciamento de Importação (LI). §1º O interessado deverá incluir em campo próprio do LI a observação de que se trata de produto para aplicação emergencial e o número do Termo de Autorização emitido pelo órgão estadual de defesa agropecuária, nos termos da Instrução Normativa nº 13, de 2013. §2º Para efeito de registro do LI, o produto deverá ser enquadrado na NCM 3808.9199. Art. 3º Para os efeitos desta Instrução Normativa não será exigido do interessado registro de produto junto ao MAPA. Art. 4º Quando da chegada do produto no país, o importador deverá requerer a fiscalização junto a Unidade Vigiagro, apresentando o Termo de Autorização emitido pelo órgão Estadual de Defesa Agropecuária e demais documentos aduaneiros exigidos. Parágrafo único. A fiscalização federal agropecuária, para fins de deferimento do LI no Siscomex, verificará a conformidade somente entre as informações contidas na documentação apresentada e as informações do rótulo da mercadoria. (BRASIL, 2013).

³² A IN-SDA/MAPA nº 08/2013 pode ser consultada na íntegra no endereço http://www.infoconsult.com.br/legislacao/instrucao_normativa_sda/2013/in_sda_8_2013.htm

No dia 18 de abril de 2013, a SDA publicou a Instrução Normativa nº 12, que definiu os procedimentos para utilização dos agrotóxicos a base de *benzoato de emamectina*.

Até aqui os diversos atos normativos, como a IN/MAPA nº 13, IN/SDA nº 08 e a IN/SDA nº 12, evidenciam uma violação ao princípio da legalidade, que no âmbito da Administração Pública, exige dos gestores ações e posicionamentos permitidos pelo ordenamento jurídico, e não o contrário. Aliás, pode-se complementar que também estamos a tratar de inequívoca violação a supremacia do interesse público em detrimento do interesse privado. Sobre isso, vale recordar as palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, que ao discutir a supremacia do interesse público sobre o privado afirma:

Trata-se de verdadeiro axioma reconhecível no moderno Direito Público. Proclama a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o do particular, como condição, até mesmo, da sobrevivência e asseguramento deste último. (MELLO, 2014, p. 70).

A violação ao princípio da legalidade demonstra a força com que atuam os grupos do agronegócio dentro da estrutura governamental. Percebe-se uma total desconsideração à lei – o que veremos adiante como Estado de exceção – e a outros institutos jurídicos basilares do Estado de Direito, dentre eles, o princípio da legalidade. Acerca deste princípio aponta Mello:

Este é o princípio capital para a configuração do regime jurídico-administrativo. [...] Com efeito, enquanto o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é da essência de *qualquer Estado*, de qualquer sociedade juridicamente organizada com fins políticos, o da legalidade é *específico do Estado de Direito*, é justamente aquele que o qualifica e que lhe dá a identidade própria. Por isso mesmo é o princípio basilar do regime jurídico-administrativo [...]. É o fruto da submissão do Estado à lei. É em suma: a consagração da ideia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei e que, de conseguinte, a atividade administrativa é atividade sublegal, infralegal, consistente na expedição de *comandos complementares* à lei. (MELLO, 2014, p. 102-103).

Buscando dar “ares de legalidade” à liberação do uso do *benzoato*, a bancada ruralista realizou uma manobra legislativa – comumente chamada de “contrabando legislativo” – agregando o tema no Projeto de Lei de Conversão

nº 25, aprovado em 24 de outubro de 2013, relativo à Medida Provisória 619, de 06 de junho de 2013, e que deu origem a Lei 12.873/2013.

Importa destacar que a Medida Provisória 619/13 tratou de nada menos que 23 temas diferentes entre si³³, o que configura, além de absurdo, uma deturpação do real sentido da Medida Provisória enquanto instrumento jurídico previsto no art. 62 da Constituição da República Federativa do Brasil.

Como dito, entre os 23 temas estava àquele referente à autorização ao Poder Executivo para declarar estado de emergência fitossanitária ou zoossanitária, e com isso conceder poderes para que a instância central e superior do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária autorizasse a importação emergencial e temporária de agrotóxicos e afins sem registro no Brasil, como demonstram os artigos 52 e 53 abaixo:

Art. 52. Fica o Poder Executivo autorizado a declarar estado de emergência fitossanitária ou zoossanitária, quando for constatada situação epidemiológica que indique risco iminente de introdução de doença exótica ou praga quarentenária ausente no País, ou haja risco de surto ou epidemia de doença ou praga já existente. Parágrafo único. Os limites e condições para a declaração do estado de emergência serão estabelecidos em regulamento.

Art. 53. Fica a instância central e superior do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária de que trata o § 4º do art. 28-A da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, **autorizada, nos termos do regulamento, em caráter extraordinário, a anuir com a importação e a conceder autorização emergencial temporária de produção, distribuição, comercialização e uso, quando declarado estado de emergência fitossanitária ou zoossanitária de:** I – reagentes, kits ou equipamentos para diagnóstico; **II - agrotóxicos e afins;** e III – produtos veterinários. [...] **§ 4º A anuência e a autorização emergencial temporária de que trata o caput não poderão ser concedidas a produtos agrotóxicos e afins que causem graves danos ao meio ambiente ou que reconhecidamente:** I - não disponham, no Brasil, 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; II - não tenham antídoto ou tratamento eficaz no Brasil; III - revelem características teratogênicas, carcinogênicas ou mutagênicas, de acordo com os resultados atualizados de experiências da comunidade científica; IV – provoquem distúrbios hormonais, danos ao aparelho reprodutor, de acordo com procedimentos e experiências atualizados na comunidade científica; e V – revelem-se mais perigosos para o homem do que os testes de

³³ Houve críticas ao elevado número de temas tratados na mesma Medida Provisória, mas mesmo assim foi submetida à votação e aprovada. Disponível em <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2013/10/01/senado-aprova-mp-que-amplia-capacidade-de-armazenagem-de-graos-no-pais>>. Acesso em: 20 de jun. de 2014.

laboratório com animais tenham podido demonstrar, segundo critérios técnicos e científicos atualizados. (BRASIL, 2013 – Grifo nosso).

Mesmo com a edição do novo texto normativo a partir da conversão da MP 619/13 na Lei nº 12.873/2013, em virtude das exigências previstas no § 4º do art. 53, o *benzoato de emamectina* não poderia obter autorização para importação e uso, afinal, como apontado anteriormente, o IBAMA havia afirmado tratar-se de agrotóxico que causa grave dano ao meio ambiente, e segundo a ANVISA o mesmo trás riscos a saúde pública em virtude de suas características neurotóxicas identificadas, motivos pelos quais, havia sido indeferido o pedido de registro em 2010.

Em 28 de outubro de 2013, o Decreto n. 8.133 regulamentou a Lei 12.873/2013. Logo em seguida, no dia 31 de outubro de 2013, o MAPA editou a Portaria nº 1.059 declarando estado de emergência fitossanitária na região oeste do Estado da Bahia³⁴. Seguindo o curso das ações, em 06 de novembro de 2013 o MAPA publicou a Portaria nº 1.109 que dispôs sobre o plano de supressão da praga *helicoverpa armigera*, autorizando, uma vez mais, a importação de produtos agrotóxicos que tinham como ingrediente ativo o *benzoato emamectina*.

Em síntese, o que podemos perceber é que após a decisão política do MAPA de liberar o *benzoato de emamectina*, todos os passos foram sendo realizados ao arripio da lei de agrotóxicos. Obviamente que cada ato normativo se insere no contexto das disputas e lutas travadas no seio das contradições acerca dos agrotóxicos. Abaixo organizamos um quadro com os atos normativos indicados em linha cronológica, a fim de facilitar a compreensão de como se deu a sucessão de atos normativos.

Quadro 01 – Cronologia dos atos normativos que possibilitaram a liberação do agrotóxico *benzoato de emamectina* no Brasil.

DATA	ATO	DISPOSIÇÃO NORMATIVA
05/03/2013	Portaria MAPA nº 42	Declara Estado de Emergência Fitossanitária (inicialmente na Bahia)
13/03/2013	1ª Reunião do	Autorizou o uso de cinco produtos

³⁴ Este ato foi renovado através da Portaria nº 1057/2014.

	CTA	agrotóxicos no combate a helioverpa armigera, porém negou o uso do benzoato de emamectina
18/03/2013	2ª Reunião do CTA	Negou o pedido do MAPA para a importação e uso de agrotóxicos a base de benzoato de emamectina
03/04/2013	IN-MAPA nº 13	Permitiu que a SDA autorizasse a importação de agrotóxicos a base de benzoato de emamectina
05/04/2013	IN-SDA/MAPA nº 08	Autorizou e definiu os critérios para a importação do benzoato de emamectina mesmo sem o registro prévio no país
18/04/2013	IN-SDA/MAPA nº 12	Definiu os procedimentos para utilização dos agrotóxicos a base de benzoato de emamectina
24/10/2013	Lei nº 12.873/2013	Autorizou a instância central e superior do Sistema Unificado de Atenção a Sanidade Agropecuária a anuir com a importação e a conceder autorização emergencial temporária de maneira unilateral de agrotóxicos a base de benzoato de emamectina
28/10/2013	Decreto nº 8.133	Regulamentou a Lei 12.873/2013
31/10/2013	Portaria do MAPA nº 1.059	Declarou estado de emergência fitossanitária no Oeste do Estado da Bahia (este ato foi renovado pela Portaria nº 1057/2014)
06/11/2013	Portaria do MAPA nº 1.109	Dispôs sobre o plano de supressão da praga helioverpa armigera, autorizando, uma vez mais, a importação de produtos agrotóxicos que tinham como ingrediente ativo o benzoato emamectina

5.3 – “RESISTÊNCIAS” DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL FRENTE À LIBERAÇÃO DO BENZOATO DE EMAMECTINA

O processo de liberação da importação e uso do *benzoato de emamectina* gerou enorme movimentação entre entidades e movimentos sociais, em especial àqueles ligados às áreas de saúde e meio ambiente. Alguns órgãos oficiais também se manifestaram contrários à autorização concedida ao produto agrotóxico em questão.

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA aprovou durante sua Plenária Nacional realizada no dia 02 de outubro de 2013,

um *ad referendum*³⁵ solicitando o veto do artigo 53, alegando dentre outras coisas o seguinte:

O caput do artigo 53 do PLV, ao conceder ao MAPA poderes que subjugarão as competências de órgãos como ANVISA e IBAMA, flexibiliza normas definidas nas Leis nº 8.171/1991 e nº 7.802/1989, e o Decreto nº 5.741/2006, que regem o tema, de forma a preservar e resguardar a saúde humana e o meio ambiente. (CONSEA, 2013).

A Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos e Pela Vida³⁶ composta por mais de 60 organizações de caráter nacional também divulgou nota em seu site pedindo a presidenta Dilma Rousseff o veto dos artigos 52,53 e 54 do PLC 619/13.

Pedimos o veto dos artigos 52, 53 e 54, porque representam a flexibilização da legislação de agrotóxicos, e trás consigo riscos para a saúde humana o meio ambiente. Aprovar tais artigos seria andar na contramão do que determina nossa lei maior, a Constituição, bem como colocar o conjunto da população brasileira a mercê dos interesses do capital, onde a saúde pública será prejudicada em detrimentos dos interesses econômicos do agronegócio. (CAMPANHA, 2013)

Logo após aprovação da Lei nº 12.873 e de sua regulamentação através da edição do Decreto nº 8.133 ambos de 2013, a Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz veio a público manifestar-se através de Carta Aberta à Sociedade:

[...] a Fundação Oswaldo Cruz contesta a Lei que permite o registro temporário no País em casos de emergência fitossanitária ou zoossanitária sem avaliação prévia dos setores reguladores da saúde e do meio ambiente (Lei nº 12.873 /13 e o Decreto nº 8.133/13), pugnando por sua revogação imediata. A Fiocruz se coloca também contrária a outros Projetos de Lei que tenham o mesmo sentido, como o PL 209/2013 do Senado que pretende retirar definitivamente ou mesmo restringir a atuação das áreas de saúde e meio ambiente do processo de autorização para registro de agrotóxicos no Brasil. (FIOCRUZ, 2014)

Ademais dos posicionamentos públicos, também foram realizadas diversas reuniões com parlamentares, incluindo audiências na Casa Civil, antes da aprovação do PLC 619 com a finalidade de impedir sua aprovação, e após a

³⁵ Termo jurídico em latim que significa "para apreciação", "para aprovação", "para ser referendado". É utilizado para atos que dependem de aprovação ou ratificação de uma autoridade ou de um poder competente para serem válidos.

³⁶ Trata-se da maior Campanha contra os agrotóxicos no Brasil. Foi lançada no dia 07 de abril de 2011 com a participação de mais de 60 organizações tais como Via Campesina, Movimento dos Pequenos Agricultores – MPA, Contag, Fiocruz, Abrasco, CUT, ASFOC, entre outras. Informações sobre a Campanha podem ser encontradas em: www.contraosagrotóxicos.org

aprovação, com o objetivo de articular as forças contrárias para buscar formas de impedir o uso do *benzoato* em território nacional.

Como era de se prever, a liberação do uso emergencial do *benzoato de emamectina*, abriu caminho para a sua liberação definitiva. Em 2013 a empresa Syngenta havia pedido novamente o registro do agrotóxico à base de *benzoato de emamectina* de marca comercial Proclaim 50. Em seguida o Ministério da Agricultura, por meio do Ato nº 01/2016, incluiu o *benzoato de emamectina* na lista de produtos prioritários de análise, que resultou em aceleração das análises, de modo que no dia 06 de novembro de 2017, a ANVISA publicou a conclusão da avaliação toxicológica favorável ao registro, que por sua vez já contava com o aval do IBAMA. Assim, no dia 29 de novembro o MAPA concedeu o registro definitivo para o produto Proclaim 50, a base do ingrediente ativo *benzoato de emamectina*.

Uma questão interessante a se perguntar é: O que fez com que o IBAMA e ANVISA, antes ferrenhos defensores da não concessão do registro para o *benzoato* mudassem de postura? Alega a ANVISA que novos estudos comprovaram a segurança do produto agrotóxico. Todavia é importante destacar que houve mudanças na direção da agência, principalmente na Gerencia Geral de Toxicologia³⁷.

Infelizmente, o posicionamento de parte da sociedade civil organizada, contrária à liberação do *benzoato*, bem como suas ações e articulações não foram suficientes para obter conquistas efetivas no que se refere à liberação do agrotóxico em questão, no entanto, outras frentes seguiram no enfrentamento articulando-se com as organizações sociais contra-hegemônicas. Dentre elas, uma das frentes extremamente atuante no tema foi à jurídica capitaneada pelo Ministério Público.

³⁷ Em 2012 o Gerente Geral de Toxicologia da ANVISA, Sr. Luiz Cláudio Meireles, foi demitido após denunciar no Ministério Público irregularidades e fraudes, envolvendo inclusive a falsificação de sua assinatura para a liberação de registros de substâncias que ainda não haviam sido avaliadas. Após a demissão de Meireles, várias foram as alterações realizadas na Gerencia Geral de Toxicologia que fragilizaram alguns procedimentos de registro.

5.4 – OS ENFRENTAMENTOS JURÍDICOS

Após a edição dos atos normativos emanados do MAPA e SDA que deram autorização em nível nacional para a importação e uso do agrotóxicos a base do ingrediente ativo *benzoato de emamectina*, a Agência Estadual de Defesa Agropecuária da Bahia – ADAB, também decidiu autorizar o uso de tais substâncias no território baiano sem a exigência do registro.

Desse modo, no dia 24 de maio de 2013, o Ministério Público da Bahia ingressou com a Ação Civil Pública – ACP nº 0302121-90.2013.8.05.0022, na Comarca de Barreiras, solicitando liminarmente que a ADAB fosse proibida de conceder autorizações para uso do *benzoato* e que fossem suspensas todas as autorizações já concedidas pelo órgão para uso da substância no território baiano. Ademais disso, pedia ainda, em caráter liminar, que fosse determinado aos órgãos responsáveis a realização de atividades de fiscalização, bem como a apreensão de todos os agrotóxicos contendo o ingrediente ativo *benzoato de emamectina*, encontrados na Bahia.

Em decisão do dia 27 de maio de 2013, a Juíza de Direito Marlise Freire Alvarenga, decidiu favoravelmente aos pedidos liminares alegando que no campo das incertezas técnico-científicas as decisões devem ser norteadas pelo *in dubio pro natura*, ou seja, na existência da dúvida acerca dos impactos negativos, deve-se decidir a favor do meio ambiente natural.

O estado da Bahia por sua vez recorreu da decisão pedindo a suspensão da liminar concedida pelo juízo de primeiro grau. O recurso foi apreciado no dia 18 de março de 2014, pelo Presidente do Tribunal de Justiça da Bahia, Desembargador Eserval Rocha, que por sua vez indeferiu o pedido de suspensão da decisão liminar mantendo-a nos seus termos iniciais. Inconformado, o Estado da Bahia interpôs Agravo Regimental, com pedido de reconsideração da decisão prolatada. Destarte, no dia 13 de maio de 2014, reexaminando sua própria decisão, o Desembargador Eserval Rocha, reconsiderou o pedido e concedeu a suspensão da liminar proferida pelo juízo *a quo*. Diante disso, o Ministério Público da Bahia interpôs Agravo Regimental para a questão fosse decidida pelo Plenário do Tribunal de Justiça da Bahia.

Em apoio ao posicionamento do Ministério Público da Bahia, foi lançada uma Carta Aberta contendo 139 assinaturas de Organizações Institucionais, Movimentos Sociais, Universidades, Sindicatos, Grupos Ambientalistas, Pastorais Sociais, Institutos, Associações, Federações, Fóruns, Órgãos Governamentais, Núcleos Universitários, Centrais de Trabalhadores, Conselhos, Entidades de Assessoria Jurídica, Parlamentares, Professores Universitários, dentre outros. Articulados em torno da Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos e Pela Vida e pelo Fórum Baiano de Combate aos Agrotóxicos manifestaram sua posição em relação à liberação do *benzoato de emamectina* e a controvérsia em questão nos seguintes termos:

Por que os produtores acham que não podem ganhar menores lucros e a sociedade pode ter perda ou comprometimento de vidas humanas, contaminação dos solos, dos rios e de vidas de animais? O conflito está posto: contra a liberação do produto, de um lado, a sociedade, as instituições públicas que atuam nos Fóruns Estaduais e Nacional de Combate aos impactos dos Agrotóxicos, os órgãos de saúde, a Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos e Pela Vida, a Fiocruz, as Universidades e o Ministério Público, legítimo defensor dos interesses coletivos; e de outro, o modelo insustentável de produção, que explora de maneira irracional os recursos naturais em busca de lucros incessantes com soluções imediatistas, às custas da saúde da população, do trabalhador e do meio ambiente. Resta à justiça cumprir o seu papel fundamental de dirimir os conflitos sociais, decidindo de forma justa, de modo a proteger a saúde pública, o meio ambiente e a população (CAMPANHA, 2014).

A demanda foi julgada em 24 de setembro de 2014 pelo Pleno do Tribunal de Justiça da Bahia, que por sua vez decidiu pela manutenção do uso do produto nos seguintes termos:

Diante do quadro fático e legislativo delineado e nos limites cognitivos do pleito suspensivo, verifica-se que, de fato, a decisão de primeiro grau ofende a ordem e a economia públicas. (PROCESSO nº 0302121-90.2013.8.05.0022 - TJBA, p. 615).

Na fundamentação da decisão, é curioso observar que utiliza-se dos artigos 52 e 53 da Lei 12.873/2013, porém no caso do art. 53, são mencionados apenas os parágrafos 2º e 3º, ignorando cabalmente o §4º, que por sua vez trás os elementos principais de impedimento do registro e uso do *benzoato* em virtude de suas características neurotóxicas comprovadas.

Todavia a luta pela proibição do benzoato de emamectina não restou limitada à ação movida na Bahia. Em 31 de agosto de 2016 o Ministério Público

Federal ingressou com uma Ação Civil Pública – ACP, na 14ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, protocolizada como Processo nº 0051584-67.2016.4.01.3400, alegando que a liberação do agrotóxico em questão havia desrespeitado o devido processo legal, principalmente no que se refere aos parâmetros definidos na lei de agrotóxicos, e que em virtude disso, a liberação do produto deveria ser cancelada com a anulação da Portaria DAS/MAPA nº 1.109, de 6 de novembro de 2013, que permitiu o uso do *benzoato de emamectina*.

Ademais a ACP pedia a concessão da tutela provisória de urgência, de modo a antecipar os efeitos da tutela exauriente de mérito para que fosse determinada a suspensão da Portaria DAS/MAPA nº 1.109 e por decorrência lógica, de todos os atos normativos nela fundamentados. Também pedia que fosse imputado à União o dever de comunicar e determinar a todos os estados para os quais havia autorizado à importação e utilização de agrotóxicos a base de *benzoato de emamectina* para que os órgãos estaduais pudessem realizar a fiscalização, apreensão e recolhimento de todos os agrotóxicos e embalagens vazias contendo o ingrediente ativo em questão que já estivessem em território nacional.

Os argumentos do MPF na ACP afirmavam que o MAPA teria ignorado por completo os pareceres das áreas técnicas, em especial da saúde e meio ambiente, e assim permitiu a importação do veneno agrícola em questão, através de instrução normativa expedida pela Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA. Segundo o MPF:

Ora, até aqui, todo o proceder do MAPA foi contrário à legislação que regulamentava a matéria, vez que, sem qualquer respaldo legal, autorizou, unilateralmente, a importação de produto a base de benzoato de emamectina, ingrediente ativo este que a ANVISA já havia considerado como de alta neurotoxicidade, bem como de possível característica teratogênica, negando seu registro. (PROCESSO nº 0051584-67.2016.4.01.3400 - 14ª Vara Federal/JFDF – Grifos do autor).

Acerca do pedido liminar, em 30 de março de 2017, o Juiz Federal da 14ª Vara do DF, Waldemar Cláudio de Carvalho:

[...] em sede de análise perfunctória, não vislumbro a presença de risco de dano ou risco ao resultado útil do processo que justifique a imediata suspensão dos efeitos da Portaria nº 1.109, de 6 de novembro de 2013 que, inclusive, já se encontrava vigente há quase 03 (três) anos, o que afasta o *periculum in mora*, eis que a presente ação foi ajuizada apenas em 31 de agosto de 2016. Assim, percebe-se que não se encontram presentes os pressupostos necessários para concessão da tutela vindicada. Ante o exposto, indefiro o pedido de tutela provisória de urgência. (PROCESSO nº 0051584-67.2016.4.01.3400 - 14ª Vara Federal/JFDF – Grifos do autor).

A ação segue em tramitação, e até a conclusão deste trabalho monográfico não havia decisão de mérito, motivo pelo qual não temos condições de delongar-nos em uma análise mais acurada da movimentação do poder judiciário, em âmbito federal, acerca das controvérsias em torno do *benzoato de emamectina* e as violações normativas decorrentes de sua liberação para uso emergencial.

5.5 – ESTADO DE EXCEÇÃO E HEGEMONIA: OS ELEMENTOS DA LIBERAÇÃO DO AGROTÓXICO BENZOATO DE EMAMECTINA

Como buscamos demonstrar anteriormente, os procedimentos adotados para a liberação da importação e uso do agrotóxico *benzoato de emamectina*, para o combate da lagarta *helioverpa armigera* que atacou lavouras do agronegócio em diversos estados foi conturbado. Um conjunto de violações de direitos e desrespeito ao processo administrativo, principalmente no que tange a observância do devido processo legal, foi o que possibilitou a elaboração de vários instrumentos normativos com o objetivo de patrocinar o uso do veneno em questão no território nacional.

Por trás dos elementos normativos, é preciso destacar a existência de um processo político que implica nas disputas inerentes as lutas de classes. A correlação de forças entre os diversos grupos de interesses paradoxais e antagônicos é o que moveu a disputa em torno da liberação do *benzoato*. Neste processo é possível identificar a incidência/realização de dois conceitos que nos parecem importantes: trata-se do conceito de **hegemonia** e do conceito de **Estado de exceção**. Vejamos brevemente cada um deles e a

possível caracterização prática dos mesmos na liberação do *benzoato de emamectina*.

Para Agamben “[...] a compreensão do problema do estado de exceção pressupõe uma correta determinação de sua localização (ou de sua deslocalização)” (AGAMBEN, 2004, p. 39). Procurando dialogar com outros autores que se debruçaram sobre a questão aponta Agamben:

À diversidade das tradições jurídicas corresponde, na doutrina, a divisão entre os que procuram inserir o estado de exceção no âmbito do ordenamento jurídico e aqueles que o consideram exterior a esse ordenamento, isto é, como um fenômeno essencialmente político ou, em todo caso, extrajurídico. (AGAMBEN, 2004, p. 38).

Buscando dialogar, porém apontando a insuficiência de ambas as posições doutrinárias, continua Agamben:

A simples oposição topográfica (dentro/fora) implícita nessas teorias parece insuficiente para dar conta do fenômeno que deveria explicar. Se o que é próprio do estado de exceção é a suspensão (total ou parcial) do ordenamento jurídico, como poderá essa suspensão ser ainda compreendida na ordem legal? Como pode uma anomia ser inscrita na ordem jurídica? E se, ao contrário, o estado de exceção é apenas uma situação de fato e, enquanto tal, estranha ou contrária à lei; como é possível o ordenamento jurídico ter uma lacuna justamente quanto a uma situação crucial? E qual o sentido dessa lacuna? (AGAMBEN, 2004, p. 39).

Diante disso, conclui o autor que existe uma relação mais profunda no que se refere à definição e localização do Estado de exceção. Define Agamben:

Na verdade, o estado de exceção não é nem exterior nem interior ao ordenamento jurídico e o problema de sua definição diz respeito a um patamar, ou a uma zona de indiferença, em que dentro e fora não se excluem mas se indeterminam. A suspensão da norma não significa sua abolição e a zona de anomia por ela instaurada não é (ou, pelo menos, não pretende ser) destituída de relação com a ordem jurídica. (AGAMBEN, 2004, p. 39).

Assim, o Estado de exceção “define um “estado da lei” em que, de um lado, a norma esta em vigor, mas não se aplica (não tem “força”) e em que, de outro lado, atos que não tem valor de lei adquirem sua “força”” (AGAMBEN, 2004, p. 61).

Acreditamos que vários dos elementos constantes do conceito de Estado de exceção de Agamben, dialogam com a situação ocorrida com o *benzoato de emamectina*, porém, por não tratar-se da “decretação” do Estado de exceção, em termos clássicos, iremos utilizar a terminologia “Estado de exceção” para nos referir a uma “exceção no Estado”, e com isso aproveitaremos dos elementos conceituais de Agamben para nossa reflexão acerca do que ocorreu com o processo de liberação do *benzoato de emamectina*.

Desse modo, a situação em que foi submetida a Lei de agrotóxicos nº 7.802/89, no que tange a liberação do *benzoato*, trata-se da efetivação da “exceção no Estado”, afinal, tal instrumento normativo (Lei de Agrotóxicos) encontra-se em vigor, no entanto foi ignorado em sua força normativa em detrimento de atos administrativos do Poder Executivo, tais como as instruções normativas IN-MAPA nº 13, IN-SDA/MAPA nº 08 e IN-SDA/MAPA nº 12, que passaram a ter valor e força de lei.

Noutras palavras, o agrotóxico *benzoato de emamectina* não preenche os requisitos exigidos pela lei de agrotóxicos para que possa ser registrado no país, motivo este que impede a sua importação e conseqüente uso no país. Entretanto, os atos normativos editados pelo MAPA e pela DAS atropelam as determinações normativas da lei, e de forma completamente oposta, passa a permitir a importação do agrotóxico, bem como regula a sua forma de utilização no país.

Para os defensores e representantes do agronegócio não havia outra alternativa, pois tratava-se de uma situação de “necessidade” extrema, visto que a não autorização do *benzoato* poderia resultar em prejuízos maiores do que os já sofridos – do ponto de vista econômico – bem como supostos impactos na oferta de alimentos no país. Esta “necessidade” apontada pelo agronegócio parece-nos distinta, porém dialógica, com o peso dado ao “estado de necessidade” para justificar a exceção no Estado com elementos do Estado de exceção.

Todavia discordamos dessa “necessidade” como elementos suficiente e justificável para a imposição da “exceção”. Parece-nos correta a observação apontada por Agamben, que se contrapondo aos autores que buscam justificar a existência da imposição do Estado de exceção como resultado do Estado de necessidade explica:

A tentativa de resolver o estado de exceção no estado de necessidade choca-se, assim, com tantas e mais graves aporias quanto o fenômeno que deveria explicar. Não só a necessidade se reduz, em última instância, a uma decisão, como também aquilo sobre o que ela decide é, na verdade, algo indecível de fato e de direito. (AGAMBEN, 2004, p. 47).

Destarte, o Estado de exceção é na verdade uma decisão política, ou melhor, a expressão de tal decisão. Assim, “[...] o estado de necessidade é então interpretado como uma lacuna no direito público, a qual o poder executivo é obrigado a remediar” (AGAMBEN, 2004, p. 48). No entanto, para Agamben, essa lacuna não se refere a uma carência no texto legislativo, mas sim “[...] a uma suspensão do ordenamento vigente para garantir-lhe a existência” (AGAMBEN, 2004, p. 48).

Tal compreensão pode ser traduzida da seguinte forma no que se refere ao processo de liberação do *benzoato de emamectina*: Não é por existir uma lacuna na lei de agrotóxicos que esta foi parcialmente suspensa afastando a sua incidência normativa evitando com isso a proibição da importação e uso do *benzoato*, ao contrário, por haver uma decisão política acerca da liberação do agrotóxico em questão, é que se aplica a exceção no Estado – com elementos do Estado de exceção – como mecanismo de suspensão da incidência da norma (Lei), para com isso garantir a sua própria existência enquanto tal. Nas palavras de Agamben:

Longe de responder a uma lacuna normativa, o estado de exceção apresenta-se como a abertura de uma lacuna fictícia no ordenamento, com o objetivo de salvaguardar a existência da norma e sua aplicabilidade à situação normal. A lacuna não é interna à lei, mas diz respeito à sua relação com a realidade, à possibilidade mesma de sua aplicação. É como se o direito contivesse uma fratura essencial entre o estabelecimento da norma e a sua aplicação e que, em caso extremo, só pudesse ser preenchida pelo estado de exceção, ou seja, criando-se uma área onde essa aplicação é suspensa, mas onde a lei, enquanto tal, permanece em vigor. (AGAMBEN, 2004, p. 48-49).

Assim, poderíamos dizer que mesmo contrariando a norma – no caso a lei de agrotóxicos – os atos normativos que possibilitaram à liberação do *benzoato de emamectina* para o combate à *helicoverpa armigera*, salvaguardaram, em alguma medida, a existência da norma que por sua vez permanece em vigor.

Parece-nos lógico, porém, realizar o seguinte questionamento: De que vale então a existência da norma (lei de agrotóxicos) se quando necessária a sua aplicação – em especial neste caso, tendo em vista a gravidade do risco ambiental e de saúde pública em virtude da toxicidade do produto agrotóxico (*benzoato de emamectina*) – ela sofre uma suspensão dos efeitos através de uma exceção no Estado com elementos do Estado de exceção?

A resposta a esta questão nos parece óbvia. O agronegócio brasileiro, atrelado ao capital internacional, tem total interesse na revogação da lei de agrotóxicos, porém, não contava com força suficiente naquele momento para avançar a tal ponto, de modo, que atuou de forma a suspender os efeitos da norma, sem com isso revogá-la.

Desse modo, a lei de agrotóxicos estando em vigor era dotada de eficácia, mas não de força. Ao tratar da “eficácia da norma” e da “força de lei” no Estado de exceção, explica Agamben:

[...] a doutrina moderna distingue a *eficácia* da lei, que decorre de modo absoluto de todo ato legislativo válido e consiste na produção de efeitos jurídicos, e *força de lei*, que, ao contrário, é um conceito relativo que expressa a posição da lei ou dos atos a ela assimilados em relação aos outros atos do ordenamento jurídico, dotados de força superior à lei (como é o caso da constituição) ou de força inferior a ela (os decretos e regulamentos promulgados pelo executivo). [...] O conceito “força-de-lei”, enquanto termo técnico do direito, define, pois, uma separação entre a *vis obligandi*³⁸ ou a aplicabilidade da norma e sua essência formal, pela qual decretos, disposições e medidas, que não são formalmente leis, adquirem, entretanto, sua “força”.(AGAMBEN, 2004, p. 60).

Assim, “O estado de exceção é um espaço anômico onde o que está em jogo é uma força-de-lei sem lei [...]” (AGAMBEN, 2004, p. 61). Noutras palavras, é a situação tal em que os decretos e instruções normativas que

³⁸ Capacidade de obrigar decorrente da norma.

permitiram a importação e regulamentação do uso do *benzoato de emamectina* adquirem força de lei sem ser lei, enquanto que a lei de agrotóxicos que deveria ser aplicada, mantem-se em vigor, mas sem força para sua aplicação, o que lhe coloca na condição de suspensão frente a anomia criada pelas forças hegemônicas.

Aliás, esse processo realiza-se em virtude da existência de uma correlação de forças favorável a determinados grupos que conseguem exercer hegemonia, mesmo que exija certas concessões que não coloquem em risco o essencial. Como aponta Gramsci:

[...] O fato da hegemonia pressupõe indubitavelmente que sejam levados em conta os interesses e as tendências dos grupos sobre os quais a hegemonia será exercida, que se forme um certo equilíbrio de compromisso, isto é, que o grupo dirigente faça sacrifícios de ordem econômico-corporativas; mas também é indubitável que tais sacrifícios e tal compromisso não podem envolver o essencial, dado que, se a hegemonia é ético-política, não pode deixar de ser também econômica, não pode deixar de ter seu fundamento na função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo decisivo da atividade econômica. (GRAMSCI, 2014, p. 49).

Para Gramsci, hegemonia significa o exercício do poder por uma classe social determinada, que geralmente é dirigida por uma fração desta. Desse modo a hegemonia é uma ação de classe que extrapola a ação partidária³⁹ ou mesmo economicista e, portanto, deve ser enfrentada construindo-se a contra-hegemonia. Assim a noção de hegemonia para Gramsci manifesta-se na forma como o poder é exercido não apenas a partir das instituições, mas também, e principalmente, através da organização da cultura.

Neste processo é de suma importância considerar a “relação de forças” existente, buscando identificar os diversos momentos e graus dessa relação. Para Gramsci um desses graus está “estritamente ligada à estrutura, objetiva, independente da vontade dos homens, que pode ser mensurada com os sistemas das ciências exatas ou físicas”⁴⁰ (GRAMSCI, 2014, p. 40). Neste

³⁹ Para Gramsci, o partido é a organização civil ou institucional da classe e sua fração. Neste caso a hegemonia extrapola o partido, por que ele é um meio, não um fim, de modo que o partido (ou partidos) articula a construção de consensos e a difusão da vontade coletiva, antes apenas do grupo (ou fração da classe) para se tornar universal, predominante ao conjunto.

⁴⁰ A perda financeira em virtude dos impactos da *helicoverpa armigera* nas lavouras é um argumento técnico econômico das ciências exatas.

caso, podemos considerar o avanço das forças produtivas em torno do agronegócio, afinal, “Com base no grau de desenvolvimento das forças materiais de produção têm-se os agrupamentos sociais, cada um dos quais representa uma função e ocupa uma posição determinada na própria produção” (GRAMSCI, 2014, p. 40-41).

Dito de outro modo, a posição que ocupa o agronegócio no cenário nacional possibilitou o agrupamento de forças sociais – no caso em tela bem representadas pelas associações de produtores que pressionaram para a liberação do *benzoato de emamectina* – que a partir de um elemento concreto da realidade, qual seja, o ataque da *helicoverpa armigera*, possibilitou um alinhamento com interesses mais complexos da classe dominante. Tais interesses concentram-se no processo de desmonte e flexibilização da legislação de agrotóxicos e na abertura de mercado para a indústria de agrotóxicos.

Gramsci aponta “[...] a relação das forças políticas, ou seja, a avaliação do grau de homogeneidade, de autoconsciência e de organização alcançado pelos vários grupos sociais” (GRAMSCI, 2014, p. 41) como elemento a ser analisado para a compreensão das relações de força existentes na sociedade. Aponta ainda o autor, “Que esse momento, por sua vez, pode ser analisado e diferenciado em vários graus, que correspondem aos diversos momentos da consciência política coletiva [...]” (GRAMSCI, 2014, p. 41).

Ao analisar os grupos sociais subalternos, Gramsci indica os diferentes graus/momentos da consciência coletiva, apontando que o primeiro e mais elementar momento é aquele atrelado ao elemento econômico-corporativo, onde a solidariedade é exercida entre os iguais (podemos dizer: produtores de soja, produtores de milho, etc. afetados pela *helicoverpa*). Nesse momento “[...] sente-se a unidade homogênea do grupo profissional e o dever de organizá-la, mas não ainda a unidade do grupo social mais amplo” (GRAMSCI, 2014, p. 41). O momento seguinte “[...] é aquele em que se atinge a consciência da solidariedade de interesses entre todos os membros do grupo social, mas ainda no campo meramente econômico” (GRAMSCI, 2014, p. 41). Segundo Gramsci:

Já se põe neste momento a questão do Estado, mas apenas no terreno da obtenção de uma igualdade político-jurídica com os grupos dominantes, já que se reivindica o direito de participar da legislação e da administração e mesmo de modificá-las, de reforma-las, mas nos quadros fundamentais existentes. (GRAMSCI, 2014, p. 41).

O terceiro momento é o mais complexo e mais estritamente político, pois segundo Gramsci:

[...] é aquele em que se adquire a consciência de que os próprios interesses corporativos, em seu desenvolvimento atual e futuro, superam o círculo corporativo, de grupo meramente econômico, e podem e devem tornar-se os interesses de outros grupos subordinados. Esta é a fase mais estritamente política, que assinala a passagem nítida da estrutura para a esfera das superestruturas complexas; é a fase em que as ideologias geradas anteriormente se transformam em “partido”, entram em confrontação e lutam até que uma delas, ou pelo menos uma única combinação delas, tenda a prevalecer, a se impor, a se irradiar por toda a área social, determinando, além da unicidade dos fins econômicos e políticos, também a unidade intelectual e moral, pondo todas as questões em torno das quais ferve a luta não no plano corporativo, mas num plano “universal”, criando assim a hegemonia de um grupo social fundamental sobre uma série de grupos subordinados. (GRAMSCI, 2014, p. 41-42).

Dadas às devidas proporções, e atentando-se para o fato de que Gramsci está também buscando discutir a questão do partido em sentido amplo – aquele que organiza e difunde a vontade coletiva e estabelece o consenso – ao analisar as relações de força a partir da experiência italiana, principalmente a partir da década de 1920, é possível encontrar elementos dialógicos na realidade brasileira quando do processo de liberação do *benzoato de emamectina*.

Como vimos anteriormente, no primeiro momento os grupos de produtores organizam-se para buscarem conjuntamente as formas de enfrentar o problema da *helicopterpa*, porém avançam para um estágio seguinte, procurando articularem-se não apenas com os produtores das áreas atacadas pela lagarta, mas no âmbito dos produtores do agronegócio. Extrapolam inclusive os limites dos estados atacados, articulando-se com as entidades representativas, pressionando, nesse momento, os governos estaduais para adotarem medidas a fim de evitar redução de lucros na produção.

Em seguida, dá-se um salto na articulação, superando-se assim os limites corporativos, num processo mais amplo de articulação com associações

e demais entidades representativas do agronegócio, bem como, com o aparato estatal através de órgãos governamentais, bancada ruralista e outros parlamentares, Ministros de Estado, etc. Deve-se destacar que nesse momento passa a ter participação fundamental os aparatos de comunicação de massa, que disseminam como sendo uma enorme tragédia para a nação o ataque da *helicoverpa armigera* que inclusive gerar problemas de abastecimento, além dos vultosos prejuízos econômicos suportados pelos produtores do agronegócio.

A partir disso, passa-se a adotar uma incidência mais direta e concentrada na estrutura estatal, agora, porém, não apenas com as exigência de que fosse resolvido o problema da *helicoverpa*, mas principalmente, com a exigência de que fosse resolvida de determinada forma específica, qual seja, a liberação do *benzoato de emamectina*, que por sua vez rompia com os interesses corporativos dos setores agropecuários, visto que tratava-se de algo que despertava interesse de outros grupos econômicos atrelados à classe dominante.

Aliás, no que tange ao papel do Estado, vale atentar-se para o que aponta Gramsci:

O Estado é certamente concebido como organismo próprio de um grupo, destinado a criar as condições favoráveis à expansão máxima desse grupo, mas este desenvolvimento e esta expansão são concebidos e apresentados como a força motriz de uma expansão universal, de um desenvolvimento de todas as energias “nacionais”, isto é, o grupo dominante é coordenado concretamente com os interesses gerais dos grupos subordinados e a vida estatal é concebida como uma contínua formação e superação de equilíbrios instáveis (no âmbito da lei) entre os interesses do grupo fundamental e os interesses dos grupos subordinados, interesses em que os interesses do grupo dominante prevalecem, mas até um determinado ponto, ou seja, não até o estreito interesse econômico-corporativo. (GRAMSCI, 2014, p. 42).

Assim, o Estado como instrumento de dominação a serviço de determinado grupo econômico, busca avançar nas pautas de interesse deste grupo. Desse modo, ao liberar para importação e uso o *benzoato*, avançou-se para além do combate a *helicoverpa*, pois contribuiu para o processo de flexibilização e desmonte da legislação de agrotóxicos, abriu brecha para o posterior registro definitivo do agrotóxico – o que realmente veio a se confirmar

– e abriu novos mercados para a indústria de agrotóxicos, principalmente as corporações internacionais, despacharem para o Brasil os estoques de *benzoato* que em grande medida vinham sendo restringidos em outros países em virtude de seu elevado grau de toxicidade e consequente efeito neurotóxico.

Aliás, no que se refere ao papel do Estado e às relações internacionais e a articulação exercida pelos grupos hegemônicos na esfera global, chama a atenção Gramsci:

Deve-se ainda levar em conta que as relações internas de um Estado-nação entrelaçam-se com as relações internacionais, criando novas combinações originais e historicamente concretas. Uma ideologia, nascida num país mais desenvolvido, difunde-se em países menos desenvolvidos, incidindo no jogo local das combinações. (GRAMSCI, 2014, p. 42).

Esta combinação se efetiva entre o elemento de caráter econômico-social com o elemento territorial e “[...] pode ser representada por uma própria expressão organizada econômica e política” (GRAMSCI, 2014, p. 42). Podemos dizer que as associações e organizações das indústrias de agrotóxicos, como a Associação Nacional de Defesa Vegetal – ANDEF, e o Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para a Defesa Vegetal - SINDVEG, composto pelas grandes indústrias e corporações internacionais do mercado de agrotóxicos⁴¹, atuam entrelaçando as relações e interesses nacionais com os internacionais. Nas palavras de Gramsci, poderíamos dizer que se configuram “[...] funcionando como partido político internacional que atua em cada nação com todas as suas forças internacionais concentradas [...]” (GRAMSCI, 2014, p. 43).

Dito de outro modo, tais associações e sindicatos, mesmo reivindicando uma suposta necessidade nacional – exterminar a *helicopterpa* e proteger a produção e a economia do país – estão na verdade protegendo os interesses da classe dominante a partir do exercício da hegemonia. Nesse sentido destaca Gramsci:

⁴¹ Dentre os diversos associados destacam-se as transnacionais Basf, Monsanto, Syngenta, DuPont, Dow AgroSciences, Bayer, dentre outros. O conjunto de associadas pode ser conferido no endereço <http://sindiveg.org.br/associadas/>

[...] com frequência, o chamado “partido do estrangeiro” não é propriamente aquele que é habitualmente apontado como tal, mas precisamente o partido mais nacionalista, que, na realidade, mais do que representar as forças vitais da próprio país, representa sua subordinação e servidão econômica às nações ou a um grupo de nações hegemônicas. (GRAMSCI, 2014, p. 20).

Outro elemento importante que devemos destacar é a opinião pública, pois no processo de construção e exercício da hegemonia ela é de extrema importância, visto que pode ser o fiel da balança na dosagem entre o exercício da força e o consenso. Para Gramsci:

O que se chama de “opinião pública” está estreitamente ligado à hegemonia política, ou seja, é o ponto de contato entre a “sociedade civil” e a “sociedade política”, entre o consenso e a força. O Estado, quando quer iniciar uma ação pouco popular, cria preventivamente a opinião pública adequada, ou seja, organiza a centraliza certos elementos da sociedade civil. [...] A opinião pública é o conteúdo político da vontade política pública, que poderia ser discordante: por isso existe luta pelo monopólio dos órgãos da opinião pública – jornais, partidos, Parlamento –, de modo que uma só força modele a opinião e, portanto, a vontade política nacional, desagregando os que discordam numa nuvem de poeira individual e inorgânica. (GRAMSCI, 2014, p. 269).

As tentativas de invisibilizar o fato de que a problemática com a *helicoverpa armigera* poderia ser resolvida de outras formas – manejo ecológico, vazão sanitário e outras formas apontadas pela própria Embrapa – está intimamente ligada com a necessidade de construir na opinião pública a aceitação de que a única forma possível de evitar o desastre agrícola nacional, era a liberação do *benzoato de emamectina*. Aliás, as decisões judiciais, que permitiram o uso de tal agrotóxico, tem em grande medida, o peso da aceitação da opinião pública construída pela estrutura estatal e privada (grupos e associações privadas, dentre outros), ou melhor, construída pela classe hegemonicamente dominante, nas diversas esferas da sociedade civil e da sociedade política.

Em síntese, o processo de liberação do *benzoato de emamectina*, foi possível graças à hegemonia exercida pela classe dominante, numa conjugação de seus interesses gerais com os interesses específicos do agronegócio. Todavia, tendo em vista a existência de limitações decorrentes da lei de agrotóxicos, optou-se por aplicar a exceção no Estado, que em menor escala, podemos dizer, assemelha-se ao próprio Estado de exceção. Assim,

garantiu-se a edição de atos normativos que tiveram força-de-lei, enquanto que a lei encontrava-se num momento de anomia com uma suspensão parcial de seus efeitos sem que a mesma fosse revogada. Tais foram os elementos que conjugados garantiram com celeridade a liberação emergencial do *benzoato*, mas também garantiram as condições concretas para sua, posterior, autorização definitiva.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os agrotóxicos são um enorme problema de saúde pública e ambiental no Brasil. Infelizmente, de forma bastante silenciosa, estão colocando em risco a vida das pessoas – produtores e consumidores/do campo e da cidade – e destruindo o meio ambiente, com impactos muitas vezes ainda incalculáveis, como é o caso das abelhas que ao serem intoxicadas e mortas pelos agrotóxicos, implicam também em impactos na produção em virtude da polinização.

Não há dúvidas sobre o perigo que tais substâncias oferecem, ao contrário, diversas pesquisas científicas somam-se a cada dia, demonstrando os danos já existentes, bem como a possível relação de doenças, como o câncer, por exemplo, com as intoxicações por agrotóxicos.

Todos estes impactos negativos dos agrotóxicos implicam em violações de Direitos constitucionalmente garantidos, como o direito à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Portanto, discutir os danos causados por agrotóxicos não é uma questão meramente ambiental ou agrária. Em geral, trata-se de discutir a violação de Direitos Humanos e a necessidade da realização da justiça para evitar que mais e maiores danos sigam ocorrendo.

Sendo assim, a discussão sobre os agrotóxicos, inclusive para além de seus aspectos normativos, se faz a cada dia, ainda mais necessária. Todavia, discutir os elementos normativos e regulatórios de agrotóxicos constitui um passo importante e necessário, afinal, a lei de agrotóxico – fruto das disputas

de classe impregnadas na sociedade – é um instrumento importante em vigor que deve ser respeitado para haja pelo menos uma redução de danos e minimização dos danos causados por agrotóxicos.

O processo de construção do sistema normativo de agrotóxicos, bem como a sua aplicação, sejam em âmbito estadual ou federal, implica necessariamente em enfrentamentos de interesses distintos e opostos presentes no seio da sociedade. O acirramento destes conflitos e a correlação de forças entre os grupos em disputa é o que determina a existência de maior ou menor grau de proteção ao meio ambiente e à saúde pública.

Como vimos, o processo de liberação do agrotóxico *benzoato de emamectina*, ultrapassou os limites dos interesses meramente econômicos dos grupos de produtores do agronegócio e ganhou o cenário nacional. A classe dominante buscou realizar diversas movimentações, seja na sociedade civil ou na sociedade política, a fim de romper com os limites normativos e assim garantir os interesses dominantes com a liberação do agrotóxico em questão.

As ações de construção da opinião pública sobre o suposto fato de ser o *benzoato de emamectina* o único meio possível de combater a *helicoverpa armigera*, bem como a invisibilização de outras alternativas possíveis, até mesmo propostas pelos órgãos técnicos, foi um instrumento relacionado diretamente com a construção e exercício da hegemonia.

A liberação do agrotóxico *benzoato*, desrespeitando completamente a lei de agrotóxicos, ou seja, a materialização da exceção no Estado com elementos do Estado de exceção, só foi possível em virtude da hegemonia exercida pela classe dominante, que passa a orientar os discursos e as ações acerca do que deveria ser considerado no processo de liberação do veneno em questão.

A melhor expressão disso são os discursos contidos nas decisões judiciais que justificam os motivos pelos quais a liberação do *benzoato* pelo MAPA não teria violado a legalidade, e ao contrário disso, a única decisão favorável à proibição do uso do veneno, oriunda do juízo de primeiro grau da Comarca de Barreiras, teria afetado a ordem e a economia pública.

Em síntese, não foi à norma já existente – lei de agrotóxicos – que permitiu a liberação do produto, ao contrário, segundo a lei de agrotóxicos, por suas características neurotóxicas, o *benzoato* jamais poderia ter sido liberado. Todavia, o discurso construído na sociedade, e o exercício da hegemonia possibilitaram a realização dos interesses dos grupos diretamente vinculados ou aliados ao agronegócio resultando na liberação do agrotóxico. Aliás, a liberação inicial em caráter de emergência fitossanitária, foi um dos passos mais concretos para a autorização definitiva do *benzoato de emamectina*.

Operou-se, portanto, a exceção no Estado com elementos concretos do Estado de exceção, para suspender a lei de agrotóxicos e assim possibilitar que atos normativos que não são lei, tivessem força-de-lei, com base na hegemonia política e no discurso hegemônico construído na sociedade.

Desse modo, ao responder nosso questionamento inicial de “como se deu o processo de liberação do agrotóxico *benzoato de emamectina* e quais suas implicações para o sistema normativo de agrotóxicos?”, vimos que o processo implicou em disputas políticas entre os grupos sociais com interesses antagônicos, e que as implicações, além das violações de direitos socioambientais, foram no sentido de flexibilizar o sistema normativo regulatório de agrotóxicos existente.

7. REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de Exceção**. Tradução de Iraci D. Poleti. – São Paulo: Boitempo, 2004.

ANVISA. **Parecer técnico de indeferimento do produto à base do ingrediente ativo benzoato de emamectina (com base no resumo da nota técnica)**. Brasília, 2007.

BOMBARDI, Larissa Mies. **Agrotóxicos: uma arma silenciosa contra os direitos humanos**. In STEFANO, Daniela; MENDONÇA, Maria Luisa. (Orgs.).

Direitos Humanos no Brasil 2013: Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos. [S.l.: s.n], 2013.

_____. **Geografia do uso de agrotóxico no Brasil e conexões com a União Europeia.** São Paulo: FFLCH – USP, 2017.

BRASIL. **Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989.** Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], 1989. Lei, Brasília, Brasil. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1989/lei-7802-11-julho-1989-356807-normaatualizada-pl.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 4.074, de 4 de janeiro de 2002.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4074.htm>. Acesso em: 23 fev. 2018.

BRASIL. **Instrução Normativa DAS/MAPA nº 08, de 5 de abril de 2013.** Disponível em: <http://www.infoconsult.com.br/legislacao/instrucao_normativa_sda/2013/in_sda_8_2013.htm>. Acesso em: 27 fev. 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Saúde e ambiente para as populações do campo, da floresta e das águas.** Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento de Apoio à Gestão Participativa. Brasília: Ministério da Saúde, 2015.

BREDA, Celito Eduardo; TAMAI, Marco Antônio. **Programa Fitossanitário da Bahia: Dois anos de conquistas e aprendizados.** Aiba Rural, #2, Ano I, 2º Trimestre, 2015.

CAIXETA, Carla Ferreira. **SELEÇÃO DE ESTIRPES DE *Bacillus thuringiensis* TÓXICAS À *Helicoverpa armigera* E PROMOTORAS DE CRESCIMENTO VEGETAL.** Dissertação de Mestrado em Agronomia. Universidade de Brasília – Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária. Brasília/DF, 2015.

CAMPANHA Permanente Contra os Agrotóxicos e Pela Vida. **Nota Pública.** [online]. 2013. Disponível em: <<http://www.contraosagrototoxicos.org/index.php/materiais/relatorios/detail>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

_____. **Carta Aberta.** [online]. 2014. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/node/29139/>>. Acesso em: 24 fev. 2018.

CARNEIRO, Fernando Ferreira; AUGUSTO, Lia Giraldo da Silva; RIGOTTO, Raquel Maria; FRIEDRICH, Karen; BÚRIGO, André Campos (Orgs.). **Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde.** Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015.

CARSON, Rachel. **Primavera Silenciosa.** 1. ed. [traduzido por Claudia Sant'Anna Martins]. São Paulo: Gaia, 2010.

CARVALHO, Miguel Mundstock Xavier de; NODARI, Eunice Sueli; NODARI, Rubens Onofre. **“Defensivos” ou “agrotóxicos”? História do uso e da percepção dos agrotóxicos no estado de Santa Catarina, Brasil, 1950-2002.** *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, Rio de Janeiro, v.24, n.1, jan.-mar. 2017.

COMITÊ TÉCNICO DE ASSESSORAMENTO – CTA. **Memória da 2º reunião extraordinária do CTA.** 2013a. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/11691_2._memoriada_ii_reuniao_extraordinaria_do_cta_2013.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2014.

_____. **Memória da 3º reunião extraordinária do CTA.** 2013b. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/11735_3._memoria_da_iii_reuniao_extraordinaria_do_cta_2013.pdf>. Acesso em: 15 ago. de 2014.

CONSEA. **Ad Referendum aprovado em Planária realizada no dia 02 de outubro de 2013.** Disponível em: <<file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/Ata%20da%20XII%20Plenaria%20do%20Consea%2002%2010%202013.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2017

CUNHA, Wéltima Teixeira. **Toxicidade do agrotóxico benzoato de emamectina e o papel da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA.** Disponível em: <<http://www.sibsa.com.br/site/anaisarquivoresumo#T>> Acesso em: 23 fev. 2018.

FERRARI, Antenor. **Agrotóxicos: a praga da dominação**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1985.

FOLGADO, Cleber Adriano Rodrigues. **Sistema normativo de agrotóxicos: elementos de contextualização histórica e reflexão crítica**. In FOLGADO, Cleber Adriano Rodrigues. (Org.) *Direito e Agrotóxico: Reflexões críticas sobre o sistema normativo*. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

_____. **Impactos dos modelos de desenvolvimento para as populações do campo, da floresta e das águas**. In BRASIL. Ministério da Saúde. *Saúde e ambiente para as populações do campo, da floresta e das águas*. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento de Apoio à Gestão Participativa. – Brasília: Ministério da Saúde, 2015.

FRANCO, Caroline da Rocha. **A formulação da política de agrotóxicos no Brasil**. 2014. 139 f. Dissertação (mestrado) - Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

GARCIA, Eduardo. **Avaliação das consequências da “Lei dos Agrotóxicos” nas intoxicações e nas classificações toxicológica e de potencial de periculosidade ambiental no período de 1990 a 2000**. São Paulo: 2001. 202 f. Tese (Doutorado em Saúde Ambiental). Departamento de Saúde Ambiental da Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo: 2001.

GARCIA, Eduardo G.; BUSSACOS, Marco Antônio; FISCHER, Frida Marina. **Impacto da legislação no registro de agrotóxicos de maior toxicidade no Brasil**. *Rev. Saúde Pública*, 2005; 39 (5).

GÖRGEN, Frei Sérgio Antônio. **Os novos desafios da agricultura camponesa**. [S.l.: s.n.], 2004.

GUTERRES, Ivani. **Agroecologia militante: contribuições de Enio Guterres**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2016.

GRAMSCI, Antônio, 1891-1937. **Cadernos do Cárcere - Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política.** V. 3. Edição e tradução, Carlos Nelson Coutinho; coedição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira – 6ª ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

LONDRES, Flávia. **Agrotóxicos no Brasil: um guia para a ação em defesa da vida.** AS-PTA. Rio de Janeiro, 2011.

LUTZENBERGER, José A. **A Problemática dos Agrotóxicos.** Maio de 1985. Disponível em: <<http://www.fgaia.org.br/texts/A%20PROBLEMA%20DOS%20AGROT%20XICOS%20Jos%20Lutzenberger,%20maio%201985.pdf>> Acesso em: 30 jan. 2018.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro.** 11 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 31ª ed. revista e atualizada até a Emenda Constitucional 76. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

MENDONÇA, Maria Luisa. **O agronegócio como instrumento de manutenção do modelo neocolonial no campo brasileiro.** In STEFANO, Daniela; MENDONÇA, Maria Luisa. (Orgs.) *Direitos Humanos no Brasil 2013: Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos.* [S.l.: s.n], 2013.

OLIVEIRA, Cida. Rede Brasil Atual – **Ambiente. Mortandade de abelhas por agrotóxicos põe em risco produção de alimentos e biodiversidade.** Publicado em 07/03/2017 com modificação em 11/12/2017 às 16h02. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/ambiente/2017/03/mortandade-de-abelhas-por-agrotoxicos-poe-em-risco-producao-de-alimentos>> Acesso em: 01 fev. 2018.

O VENENO **está na mesa.** Direção: Silvio Tendler. Fotografia e entrevistas Aline Sasahara. Rio de Janeiro: Caliban Fimes, 2011. 1 DVD (48'58 min).

PELAEZ, Victor; TERRA, Fábio Henrique Bittes; SILVA, Letícia Rodrigues da. **A regulamentação dos agrotóxicos no Brasil: entre o poder de mercado e a defesa da saúde e do meio ambiente.** Revista de Economia, v. 36, n. 1 (ano 34), p. 27-48, Editora UFPR, jan./abr. 2010.

PERES, Frederico; MOREIRA, Josino Costa; DUBOIS, Gaetan Serge. **Agrotóxicos, saúde e ambiente: uma introdução ao tema.** In PERES, Frederico. *É veneno ou é remédio? agrotóxicos, saúde e ambiente.* Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2003.

PIGNATI, Wanderlei. **Agronegócio, Agrotóxicos e Saúde.** In SOUZA, Murilo Mendonça Oliveira; FOLGADO, Cleber Adriano Rodrigues. (Orgs.). *Agrotóxicos: violações socioambientais e direitos humanos no Brasil.* Anápolis: Editora Universidade Estadual de Goiás, 2016.

PINHEIRO, Sebastião; NASR, Nasser Youssef; LUZ, Dioclécio. **A Agricultura Ecológica e a Máfia dos Agrotóxicos no Brasil.** Porto Alegre: Edição dos Autores, 1993.

PIRES, Carmen Silva Soares; PEREIRA, Fábria de Mello; LOPES, Maria Teresa do Rêgo; NOCELLI, Roberta Cornélio Ferreira; MALASPINA, Osmar; PETTIS, Jeffery Stuart; TEIXEIRA, Érica Weinstein. **Enfraquecimento e perda de colônias de abelhas no Brasil: há casos de CCD?**.Pesq. agropec. bras., Brasília, v.51, n.5, p. 422-442, maio 2016. Disponível em: <<http://seer.sct.embrapa.br/index.php/pab/article/view/22708/13305>> Acesso em: 01 fev. 2018.

PORTELA, Graça; TOURINHO, Raíza. **Artigo relaciona morte de trabalhadores por agrotóxicos e sua subnotificação.** 07/12/2015. Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde. Disponível em: <<https://www.iciet.fiocruz.br/content/artigo-relaciona-morte-de-trabalhadores-por-agrot%C3%B3xicos-e-sua-subnotifica%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em 31 jan. 2018.

TALGA, Dagmar Olmo; TALGA, Jaqueline Vilas Boas. **O poder do agronegócio e a mídia: análise a partir da pulverização aérea de**

agrotóxico sobre a Escola Municipal São José do Pontal. In SOUZA, Murilo Mendonça Oliveira; FOLGADO, Cleber Adriano Rodrigues. (Orgs.). *Agrotóxicos: violações socioambientais e direitos humanos no Brasil*. Anápolis: Editora Universidade Estadual de Goiás, 2016.

TOMITA, R. Y. **Legislação de agrotóxicos e sua contribuição para a proteção da qualidade do meio ambiente.** *Biológico*, São Paulo, v. 67, n. 1/2, 2005, p. 1-10, jan./dez.

VAZ, Paulo Afonso Brum. **O Direito Ambiental e os agrotóxicos: responsabilidade civil, penal e administrativa.** Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2006.