



Cleber A. R. Folgado

É graduando em Direito pela Universidade Estadual de Feira de Santana – UEFS. Militante do Movimento dos Pequenos Agricultores – MPA/CLOC-Via Campesina, e da Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos e Pela Vida, onde coordenou a Secretaria Operativa Nacional durante os anos de 2011 a 2013. É membro do Observatório da Política Nacional de Saúde Integral das Populações do Campo, da Floresta e das Águas – OBTEIA/UnB, e da Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais na Bahia – AATR. Estudioso da legislação de agrotóxicos, com vasta experiência teórica e prática em agroecologia.

Contatos:

folgadompa@gmail.com

(75) 9 9882-2221 (WhatsApp)

“Dia desse”, recebi em um grupo de whatsapp uma piadinha antiga, volta e meia requeitada que diz: “- Estou inconsolável; choro copiosamente desde ontem. Recebi a notícia da morte do juiz José Bayer... não sei quem é, mas se “é bayer, é bom”.

Mais infame do que a piada é a realidade nela implícita, reveladora de que somos forçados a acreditar em tudo o que dita o capital pelos mais diversos meios de contaminação (seria comunicação?), mesmo que vivamos realidade diametralmente oposta, de um grotesco quadro de desigualdade social potencializada ainda mais no meio rural.

Este livro, escrito por competentes e corajosos abnegados, presta-se para aqueles que, de uma forma crítica e à luz do Direito, querem conhecer ou aprofundar o conhecimento da evolução da agricultura e sua influência na história da civilização humana; os interesses perversos do agronegócio e sua estreita relação com o agrotóxico, que não apenas envenenam “corações e mentes” - inclusive de gerações futuras -, mas também precarizam as relações de trabalho e interpessoais, exterminando a dignidade da pessoa humana.

Esta obra, obrigatoriamente deve ser lida por aqueles que se emocionam com as lágrimas contaminadas de uma mulher trabalhadora, cujas mãos calejadas da enxada, são tenras quando acalantam a família, que chora não por ela, mas pelas lágrimas também envenenadas do filho que abriga no colo ou de preocupação com aquele que traz no ventre.

Este livro deve ser lido por estudiosos e ativistas que, firmes na concretude dos princípios fundamentais da Constituição, “se armam” de antidotos jurídicos para fomentar ações concretas objetivando a construção de uma sociedade mais justa e solidária.

Quem sabe um dia esqueçamos da piada para concluirmos: - “BAY BAYER. É BOM! O trocadilho também é infame, mas não envenena!”

Mário Macedo Fernandes Caron – Desembargador, Ex-presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região.



Visite nossa loja virtual: www.lumenjuris.com.br

Cleber Adriano Rodrigues Folgado

DIREITO E AGROTÓXICO



Cleber Adriano Rodrigues Folgado
(Organizador)

DIREITO E AGROTÓXICO

Reflexões Críticas Sobre o Sistema Normativo

Prefácio: **Boaventura de Sousa Santos**
Apresentação: **Benedito Ferreira Marques**



Não existe uso seguro de agrotóxicos! A essa conclusão já chegamos no Fórum Baiano de Combate aos Agrotóxicos e não há como pensar diferente quando concluímos a leitura desse livro. Existem graves e inúmeros impactos à saúde da população e dos trabalhadores e ao meio ambiente, provocados pelo uso desses produtos. Por isso, essa obra será importante ferramenta de trabalho para os operadores do direito, nas áreas de meio ambiente, saúde, consumidor, direito do trabalho e tantos outros e, ainda, para os movimentos sociais militantes da causa e da proposta agroecológica como alternativa a este cenário de graves danos que vivenciamos. Todos os temas tratados de forma bastante elucidativa e aprofundada pelos autores se somam para instigar a todos, nos diversos cantos desse país, a lutar pelo Direito Humano a uma vida livre de agrotóxicos, à soberania alimentar e ao ambiente equilibrado para todos os povos desse planeta!

Luciana Khoury - Promotora de Justiça e Coordenadora do Fórum Baiano de Combate aos Agrotóxicos.

DIREITO E AGROTÓXICO
REFLEXÕES CRÍTICAS SOBRE O SISTEMA NORMATIVO

Editores

João de Almeida
João Luiz da Silva Almeida

Conselho Editorial

Adriano Pilatti
Alexandre Bernardino Costa
Alexandre Moraes da Rosa
Ana Alice De Carli
Anderson Soares Madeira
Beatriz Souza Costa
Bleine Queiroz Caúla
Caroline Regina dos Santos
Daniele Maghelly Menezes Moreira
Diego Araujo Campos
Elder Lisboa Ferreira da Costa
Emerson Garcia
Firty Nascimento Filho
Flávio Ahmed
Frederico Antonio Lima de Oliveira

Frederico Price Grechi
Geraldo L. M. Prado
Gina Vidal Marcilio Pompeu
Gisele Cittadino
Gustavo Noronha de Ávila
Gustavo Sénéchal de Goffredo
Helena Elias Pinto
Jean Carlos Fernandes
Jerson Carneiro Gonçalves Junior
João Carlos Souto
João Marcelo de Lima Assafim
João Theotônio Mendes de Almeida Jr.
José Emilio Medaaur
José Ricardo Ferreira Cunha
Josiane Rose Petry Veronese
Leonardo El-Amme Souza e Silva da Cunha

Lúcio Antônio Chamon Junior
Luigi Bonizzato
Luis Carlos Alcoforado
Luiz Henrique Sormani Barbugiani
Manoel Messias Peixinho
Marcellus Polastri Lima
Marcelo Ribeiro Uchôa
Márcio Ricardo Staffen
Marco Aurélio Bezerra de Melo
Ricardo Lodi Ribeiro
Roberto C. Vale Ferreira
Salah Hassan Khaled Jr.
Sérgio André Rocha
Sidney Guerra
Victor Gameiro Drummond

Conselheiro benemérito: Marcos Juruena Villela Souto (*in memoriam*)

Conselho Consultivo

Andreyra Mendes de Almeida Scherer Navarro
Antonio Carlos Martins Soares
Artur de Brito Gueiros Souza

Caio de Oliveira Lima
Francisco de Assis M. Tavares
Ricardo Máximo Gomes Ferraz

Filiais

Sede: Rio de Janeiro
Av. Presidente Vargas - nº 446 –
7º andar - Sala 705
CEP: 20071-000
Centro – Rio de Janeiro – RJ
Tel. (21) 3933-4004 / (21) 3249-2898

São Paulo (Distribuidor)
Rua Sousa Lima, 75 –
CEP: 01153-020
Barra Funda – São Paulo – SP
Telefax (11) 5908-0240

Minas Gerais (Divulgação)
Sergio Ricardo de Souza
sergio@lumenjuris.com.br
Belo Horizonte – MG
Tel. (31) 9296-1764

Santa Catarina (Divulgação)
Cristiano Alfama Mabilia
cristiano@lumenjuris.com.br
Florianópolis – SC
Tel. (48) 9981-9353

CLEBER ADRIANO RODRIGUES FOLGADO
(ORGANIZADOR)

DIREITO E AGROTÓXICO
REFLEXÕES CRÍTICAS SOBRE O SISTEMA NORMATIVO

EDITORA LUMEN JURIS
RIO DE JANEIRO
2017

Copyright © 2017 by Cleber Adriano Rodrigues Folgado (organizador)

Categoria:

PRODUÇÃO EDITORIAL
Livraria e Editora Lumen Juris Ltda.

Diagramação: Alex Sandro Nunes de Souza

A LIVRARIA E EDITORA LUMEN JURIS LTDA.
não se responsabiliza pelas opiniões
emitidas nesta obra por seu Autor.

É proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, inclusive quanto às características gráficas e/ou editoriais. A violação de direitos autorais constitui crime (Código Penal, art. 184 e §§, e Lei nº 6.895, de 17/12/1980), sujeitando-se a busca e apreensão e indenizações diversas (Lei nº 9.610/98).

Todos os direitos desta edição reservados à
Livraria e Editora Lumen Juris Ltda.

Impresso no Brasil
Printed in Brazil

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE

“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



Dedicatória/Agradecimentos

Esta obra é fruto de um longo processo de amadurecimento intelectual, resultado de muitas lutas frente à questão dos agrotóxicos. Meu contato com tais produtos deu-se primeiro na roça, na época em que alguns técnicos agrícolas de instituições governamentais convenceram minha família de que tal uso facilitaria nosso trabalho no campo e possibilitaria aumentar a produção. Infelizmente, não tardou muito para que pudéssemos sentir os efeitos nefastos do uso de agrotóxicos, tanto no que se refere às intoxicações e altos preços dos produtos, quanto ao que se refere a não realização das promessas de diminuição da penosidade do trabalho e aumento da produção.

Assim, antes de qualquer reflexão acadêmica acerca dos agrotóxicos, vivi na pele e sei o que é trabalhar dias e, semanas inteiras, debaixo de intenso sol com uma “bomba de veneno” nas costas pulverizando diferentes lavouras.

A superação do “ciclo vicioso” do uso de agrotóxicos veio com a militância no Movimento dos Pequenos Agricultores no início dos anos 2000 em Rondônia, quando o MPA já discutia às alternativas vinculadas à agroecologia. O primeiro debate mais sistematizado de que me lembro, onde eram apresentados os impactos negativos dos agrotóxicos na saúde humana e no meio ambiente, aconteceu em um encontro de jovens camponeses, onde com maestria o companheiro militante do MPA Luzinei Barreto proferiu uma brilhante palestra sobre a questão. Infelizmente pouco tempo depois, Luzinei Barreto veio a falecer, vítima de um câncer onde todas as suspeitas indicam haver sido resultado do uso de agrotóxicos.

Com o passar dos anos segui me relacionando com o tema, porém em 2011, quando tive a oportunidade de contribuir com a construção da Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos e Pela Vida é que de fato passei a me dedicar à questão. Estando na Secretaria Operativa da Campanha em seus três primeiros anos, tive a oportunidade, e de certa forma o dever, de dedicar esforços para juntar a experiência empírica vivida no campo, com a experiência teórica de pensar sobre os impactos dos agrotóxicos na sociedade brasileira. Ao viajar vários estados brasileiros e alguns países do continente americano para cumprir tarefas da Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos e Pela Vida, tive a

possibilidade de perceber que existe uma necessidade de se fazer o enfrentamento prático e teórico em relação aos agrotóxicos.

É assim que essa obra começa a nascer. Porém é no curso de Direito da Universidade Estadual de Feira de Santana – UEFS, na turma do Pronera Elizabeth Teixeira que o projeto de construir um livro discutindo a questão do “Direito e Agrotóxicos” ganha forma e conteúdo.

Resgato aqui esse breve histórico para dizer que é impossível nomear o conjunto de pessoas e organizações que de uma forma ou outra, diretamente ou indiretamente contribuíram para que essa obra se transformasse em realidade. Trata-se de uma construção coletiva, e isso se refere não apenas aos autores que diretamente contribuíram com textos, mas também com as pessoas que contribuíram com ânimo e motivação para que ao longo desses anos, pudéssemos, todos nós autores e autoras, nos dedicarmos à apropriação crítica do tema e agora de alguma forma poder externalizar esse conhecimento que, como todo e qualquer conhecimento, é fruto de produção coletiva.

São muitas as companheiras e companheiros a quem devo os mais sinceros agradecimentos, assim, mesmo com a certeza de que devo olvidar-me de camaradas extremamente importantes nesse processo, me atrevo a direcionar e destacar algumas dessas pessoas.

Agradeço imensamente às companheiras e companheiros do Movimento dos Pequenos Agricultores – MPA, organização que me *pariu* na militância política e me ensinou a cultivar princípios e valores humanistas para buscar a superação dos vícios da sociedade capitalista. Em especial agradeço às companheiras e companheiros do MPA de Rondônia, Izabel Ramalho, Odair José de Souza, Valdeci Fernandes Ribeiro, Neide Oliveira, Sônia, Raimundão, Vandeir Pereira de Sá Leite, Marilan Silva, Luiz Silva, Francisco e Geraldinho. Ao MPA Nacional agradeço nas pessoas de Marciano Toledo, Rafaela Silva, Haroldo José da Silva, Ivanira Quevedo da Silva, Valter Israel, Humberto Santos Palmeira, Frei Sérgio, Roseli Maria de Souza, Leila Denise, Maria Kazé, Afonso Galvão, Sônia Costa, Raul Krause, Sérgio Conti, Leomárcio Silva, Leila Santana, Saiane Santos, Edvagno, Valmir Noventa. Não posso deixar de lembrar ainda de Maria Isabel da Silva e Derli Casali falecidos cumprindo a tarefa militante de semear sonhos.

Aos companheiros e companheiras da Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos e Pela Vida nas pessoas de Franciléia Paula de Castro, Leonardo Melgajero, Alan Tygel, Carla Bueno, Fábio Tinga, Murilo Mendonça, Fábio José da Silva, Evelyn Louise, Thales Freitas, Silvana Oliveira, Micaela Marques. Agra-

deço também aos camaradas da saúde coletiva Fernando Carneiro, Vanderlei Pignati, Lia Giraldo, Cheila Bedor, Idê Gurgel, Karen Friedrich, Raquel Rigotto, Luiz Claudio Meirelles, André Burigo, Marcelo Firpo, Antônio Matos, Aline Gurgel, Letícia Rodrigues da Silva, Suely Couto, Daniela Jorge Macedo e Heloíza Farza.

Agradeço também, por tudo que me tem ensinado no que se refere ao direito à alimentação a amiga Maria Emília Pacheco que conduziu de forma brilhante durante vários anos o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Aos cineastas e amigos Dagmar Talga e Silvio Tendler, que com as câmeras e imagens tem conseguido demonstrar o quão ampla é a luta contra as mazelas causadas pelos agrotóxicos.

De forma muito carinhosa quero agradecer ainda aos companheiros da trincheira jurídica, Naná, Érika, Cleuton, Raniele, Neto, Eduardo Golçalves Rocha, João Paulo Medeiros, Fernando Prioste, Rafaela, Talita, Luana Marley, Cláudio Carvalho, Emiliano e Ana Lia. Ainda nessa seara, agradeço imensamente aos professores e professoras do curso de Direito da UEFS, em especial aos queridos professores que passaram pela turma Elizabeth Teixeira nas pessoas de Beatriz Lisboa, Marília Lomanto, Márcia Missi, Clóves Araújo, Pedro Diamantino, Emanuel Oguri, Ricardo Cappi, Kamila Abreu, Flávia Pita, André Uzeda, Agenor, Diego, Daniela, Ariadne, Vanessa, Tatiana e Paulo Torres.

Preciso destacar ainda a contribuição das companheiras e companheiros do Ministério Público e do Fórum Nacional de Combate aos Agrotóxicos, que viabilizaram as condições para que essa obra pudesse se materializar. Agradeço muitíssimo pelo esforço empreendido aos amigos e amigas Margaret Matos de Carvalho, Luciana Khoury e Pedro Serafim.

Agradeço de forma muito carinhosa as pessoas que de alguma forma acompanham ou acompanharam em diferentes momentos minhas angústias em relação do tema dos agrotóxicos e as atividades acadêmicas desenvolvidas no curso de direito frente ao tema, dentre eles os amigos e amigas Edelson Moreira, Ibeane, Maria Mello, Rawy Sena, Luciana Marinho, Sara Oliveira, Raione Lima, Zé Raimundo, José Adriano, Zé Roberto, Celso, João Aparecido, Marcos Aurélio, Letícia, Weslane Cabral, Carla Santana, Larissa Nepomuceno, Salvianno, Américo, Ronaldo, Jurandir, Kaká, Nayara, Sidevaldo, Aldeni, Diana Melo, Ronaldo Pagoto, Lúcia Salles França e Vicente Almeida, Isolete Wichinieski, Silvio Cardoso, Elcinondas Evangelista, Thays Carvalho, Pablo Bandeira, Lorena Carneiro, Beni Eduardo, Bruno Galego, Clara Flores, Ariana Alencar, Fábio

Paixão, Isadora Guedes, Lorena Aguiar, Lua Marina, Luma Ornellas, Raíssa Fonseca, Vamberg Barros, Débora, Diegão e Lidiane Rodrigues.

Também quero agradecer aos amigos Benedito Ferreira Marques e Boaventura de Sousa Santos, que aceitaram prontamente o convite para fazer a apresentação e o prefácio desta obra.

Agradeço ainda a minha família, minha mãe Julia, as irmãs Joice e Keli, ao meu pai Boaventura, e em especial a minha filha Maria Eduarda, ainda que não saibam ou não tenham a dimensão, de uma forma ou de outra, contribuíram significativamente para que eu me desafiasse nessa organização.

De forma muito especial, quero agradecer carinhosamente a minha companheira Ariane Kalinne, que nos últimos anos tem sido motivo de inspiração e força para seguir persistindo na luta e sonhando com dias melhores.

Por fim, e não menos importante, quero agradecer aos companheiros e companheiras da Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais na Bahia – AATR, onde estou tendo a oportunidade e a honra de estagiar e aprender a fazer do direito um instrumento de luta na defesa dos direitos dos povos. Assim, agradeço à AATR em seu conjunto nas pessoas de Joice Bonfim, Maurício Correia, Carlos Eduardo (Duda), Mirna Oliveira, Tatiana Dias, Lucas Vieira, Beatriz Cardoso, Felipe Estrela, Silvana Fortunato, Tatiana Santos, Carmosina Maria (Carmo) e Marcos Napoleão.

Como dito no início, essa é uma obra coletiva, e acrescento que trata-se de uma obra inacabada, pois existem muitos outros enfoques que gostaríamos de aprofundar e infelizmente não conseguimos nesse momento. Dentre os temas importantes, perceberá o leitor que faltam textos sobre “Direito Ambiental e Agrotóxicos”, “Direito Tributário e Agrotóxicos”, etc. Adianto porém que tais temas serão desafio de uma próxima publicação, onde queremos aprofundar estas e outras temáticas que nos parecem extremamente importante.

Desse modo agradeço aos autores e autoras dessa obra que com afincos assumiram o desafio de construir os textos pelos quais os leitores terão uma perspectiva crítica sobre o sistema normativo de agrotóxicos e as diferentes questões que permeiam a temática dos agrotóxicos. Desde já agradeço também aos autores e autoras que estão se debruçando sobre a temática a partir de outros enfoques para que possamos posteriormente publicar e dar continuidade nas reflexões aqui suscitadas.

Cleber A. R. Folgado
Salvador – BA, 02 de fevereiro de 2017.

Sumário

Dedicatória/Agradecimentos.....	VII
Prefácio.....	XIII
Apresentação.....	1
Capítulo 1 – Sistema Normativo de Agrotóxicos: Elementos de Contextualização Histórica e Reflexão Crítica.	5
<i>Cleber Adriano Rodrigues Folgado</i>	
Capítulo 2 – Agrotóxicos e Transgênicos: Um Olhar Crítico-Normativo Sobre a CTNBio.....	55
<i>Leonardo Melgarejo</i>	
<i>José Renato de O. Barcelos</i>	
<i>Rubens Onofre Nodari</i>	
Capítulo 3 – O Direito e a Saúde dos Trabalhadores Expostos a Agrotóxicos	87
<i>Leomar Daroncho</i>	
Capítulo 4 – Agrotóxicos, Violação de Direitos e Feminismo	117
<i>Ariane Kalinne Lopes de Souza</i>	
<i>Maria do Socorro Diógenes Pinto</i>	
<i>Tayse Ribeiro de Castro Palitot</i>	
Capítulo 5 – O Uso de Agrotóxicos Sob a Ótica Constitucional	139
<i>Gladstone Leonel Júnior</i>	
Capítulo 6 – Função Social da Propriedade e Uso de Agrotóxicos: Caminhos Inconciliáveis	157
<i>Tatiana Emília Dias Gomes</i>	
<i>Claudio Oliveira de Carvalho</i>	
<i>Alexandre Garcia Araújo</i>	

**Capítulo 7 – O Princípio da Função Socioambiental da Terra
em Matéria de Agrotóxicos e Suas Consequências Jurídicas177**

Hugo Belarmino de Moraes

William Bispo de Melo

**Capítulo 8 – Direito do Consumidor e Agrotóxicos:
Perspectiva Jusfundamental 203**

Agenor de Souza Santos Sampaio Neto

Corina Teresa Costa Rosa Santos

Taurino Araújo

Capítulo 9 – Direito Penal e Agrotóxicos227

Cláudio Silva Filho

Capítulo 10 – Os Agrotóxicos no Marco Legal Internacional 267

Marciano Toledo da Silva

Prefácio

Tenho o gosto de vos apresentar um livro importante e que tem uma história importante para mim. Começamos pelo fim. Conheci o Cleber Folgado há vários anos em Fortaleza, um jovem de origem camponesa pobre cursando Direito graças aos programas de acesso à universidade que os governos do Presidente Lula tinham criado. Eu tinha feito uma palestra na Universidade Federal e participávamos num colóquio sobre o tema dos agrotóxicos organizado pelo meu amigo Fernando Carneiro, então professor da Universidade de Brasília e cujo estágio de pós-doutoramento no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra tive o gosto de orientar. Fiquei impressionado com o Cleber, com seu entusiasmo militante nas discussões sobre a terra, os camponeses, o agronegócio, os agrotóxicos e a agroecologia. E também com a sua vontade de aprender e, sobretudo com a capacidade para encurtar distâncias entre pessoas. Ouvia-o e não deixava de pensar no conceito de intelectual orgânico de Gramsci. Estava perante um jovem ativista e intelectual saído do movimento camponês ansioso por tirar um curso de direito que lhe desse os instrumentos para defender os direitos da sua gente. Era talvez um intelectual de retaguarda, o tipo de intelectual-ativista que tenho vindo a propor nos meus trabalhos sobre as epistemologias do sul. Pouco tempo depois estávamos a planejar escrever um artigo juntos e se não fizemos até agora a culpa não é certamente do Cleber.

A apresentação que o Cleber faz de si próprio neste livro é eloquente e diz tudo: “Camponês, graduando em Direito pela Universidade Estadual de Feira de Santana – UEFS (Convênio UEFS -INCRA/Pronera. Turma Elizabeth Teixeira). Militante do Movimento dos Pequenos Agricultores – MPA/CLOC-Via Campesina, e da Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos e Pela Vida. Membro do Observatório da Política Nacional de Saúde Integral das Populações do Campo, Floresta e das Águas – OBTEIA, e da Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia – AATR. Dedicar-se, dentre outros temas, a estudar o sistema normativo de agrotóxicos.”

O livro que vos apresento tem a marca desta apresentação. É um livro sólido sobre um tema importante, mas é também um livro militante que pretende

ser objetivo mas não neutro ao tratar um tema com tanto impacto na vida dos camponeses e dos brasileiros em geral. Na sua maioria escrito por jovens profissionais empenhados, competentes e incutidos do espírito de cidadania ativa, de democracia real e de justiça social, este livro merece uma leitura atenta por várias razões.

A primeira razão tem a ver com a concepção de direito que por ele perpassa. Tal como o saudoso Roberto Lyra Filho, tenho vindo a estudar as condições em que o direito pode ser emancipatório, ou seja, posto ao serviço das lutas populares e suas causas. No meu livro mais recentemente publicado *Brasil (As Bifurcações da Ordem: a Revolução, Cidade, Campo e Indignação)*. São Paulo, Cortez Editora 2016) dedico o primeiro capítulo a este tema. Os textos reunidos neste livro mostram que a área dos agrotóxicos é um campo muito difícil para a mobilização emancipatória do direito. Nele convergem interesses muito poderosos na sociedade e na política brasileiras. Os que conhecem o meu trabalho sabem que a condição essencial para o direito poder ser emancipatório é a articulação entre a mobilização política e a mobilização jurídica ou judicial. Como esta é uma área de enorme desigualdade política, o livro tem o interesse de por à prova muitas das teorias que tenho vindo a defender.

A segunda razão do interesse do livro reside no tema em si. É um tema que nos afeta a todos nós, mesmo se os seus efeitos mais imediatos e violentos recaem nos camponeses que, afinal, em condições cada vez mais difíceis continuam a produzir os produtos de que nos alimentamos. Como se diz num dos textos, padrão desenvolvimentista que subjaz ao agronegócio e aos agrotóxicos provoca reflexos devastadores: o avançado processo de erosão genética; a degradação ambiental; o desequilíbrio e deterioração da agrobiodiversidade; o empobrecimento no campo; a concentração da terra; o êxodo rural; a dependência tecnológica e a gradual extinção das técnicas agrícolas tradicionais de cultivo utilizadas pelas populações camponesas, ameaçadas de verem desaparecer os seus preciosos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade. Esse padrão predatório objetiva transpor a conceção da natureza como entidade regenerativa para um sistema que não possui capacidade intrínseca de autorregeneração e autossustentabilidade.

A terceira razão porque recomendo a leitura deste livro reside no facto de incluir uma perspectiva de análise que raramente se vê representada no tratamento deste tema. Refiro-me à perspectiva feminista. Um dos textos mostra como é fundamental perceber criticamente em que lugar da sociedade se insere

o mundo do direito, via de regra branco, androcêntrico, heteronormativo. Para depois salientar que as mulheres têm um papel determinante na luta contra a agricultura industrial devido à sua centralidade nas práticas que se opõem à lógica desta agricultura predadora. Em jeito de manifesto que não tenho dúvidas em subscrever, conclui que se os cuidados agroecológicos não são atividades das mulheres por uma assunção natural, mas sim, porque são as mulheres quem as pratica, então que as mulheres sejam visibilizadas como forma de superação de suas opressões de gênero.

Há ainda uma última razão para o interesse em ler este livro. Uma razão particularmente inquietante. O Brasil atravessa atualmente um período político particularmente conturbado em que muitas das conquistas de inclusão social obtidas no período anterior estão a ser postas em causa. É pois um período que se apresenta como sendo um período de ruptura. No entanto, este livro mostra as continuidades que atravessam o período mais recente. Afinal, o neoliberalismo trouxe consigo a tríplice aliança agronegócio-latifúndio-estado, uma aliança que se intensificou nos últimos dez anos. Onde estão as rupturas e onde estão as continuidades?

Por todas estas razões, recomendo vivamente a leitura deste livro.

Boaventura de Sousa Santos¹

1 Boaventura de Sousa Santos é Professor Catedrático Jubilado da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e Distinguished Legal Scholar da Faculdade de Direito da Universidade de Wisconsin-Madison e Global Legal Scholar da Universidade de Warwick. É igualmente Diretor do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra; Coordenador Científico do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa. Dirige atualmente o projeto de investigação ALICE - Espelhos estranhos, lições imprevistas: definindo para a Europa um novo modo de partilhar as experiências o mundo.



Apresentação

Em mais de três décadas de magistério na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás, na qual regia a cadeira de Direito Agrário, por vários anos, não raro era surpreendido com perguntas intrigantes e instigantes dos alunos. Selecciono duas, apenas, a guisa de introito a esta apresentação. Primeira, “o direito é apenas um conjunto de leis”? Segunda: “A natureza pode ser sujeito do direito, considerando-se que a Constituição Federal e o Estatuto da Terra impõem o cumprimento da função social à propriedade, e não ao que a explora”?

À primeira indagação eu respondia, socorrendo-me de um exemplo oportunizado pela regra constitucional que prevê a aposentadoria compulsória, mesmo não a querendo o servidor público. Discutia-se, em calorosos debates, se a regra posta na Carta Magna constituía um direito ao servidor público ou uma obrigação à Administração Pública. Chegava-se à conclusão de que nem sempre a lei, em si mesma, abriga o direito, e que, na maior parte das vezes, impõe deveres à sociedade. Agora mesmo, quando redijo estas linhas, ocorre-me outro exemplo de que poderia lançar nas discussões com os alunos: refiro-me ao chamado “Horário de Verão”, anualmente imposto por decreto a determinados estados. Se o decreto tem força de lei, na hipótese, não confere direitos, a menos que se queira interpretá-lo como direito do Poder Público, ao adotar medidas de contenção do consumo de energia, beneficiando, por vias oblíquas, toda a sociedade usuária de energia elétrica. Seria uma interpretação para além do dogmatismo do sistema jurídico-normativo.

Não há sovinar que, em tais diálogos peculiares no processo ensino-aprendizagem, o dogmatismo jurídico das regras positivadas em leis – a partir da Constituição, como “Lei Maior” –, não escapava uma incursão sobre a moderna concepção constitucionalista da *norma*, alçada à categoria de gênero, de que são espécies os *princípios* e as *regras*. Estas, compreendidas nos textos legais; aqueles, servindo de norte àquelas. Concluía-se, ao fim e ao cabo, que os princípios são ordinariamente transportados para dentro das leis, seja como princípios propriamente ditos, seja como critérios ou diretrizes que o legislador pontua como rumos a seguir a seguir, a respeito de uma determinada regulação de condutas. Exemplo típico dessa migração de princípios para regras foi

a Emenda Constitucional nº19/1998, que transportou para dentro do art. 37 da Constituição Federal o princípio da “eficiência” na Administração Pública, além de outros que ali já se continham. Ora, a eficiência é ínsita na atividade do agente público. Foi necessária, porém, a sua inserção no corpo da Lei Maior.

À segunda indagação, eu costumava responder aos sedentos alunos, dizendo-lhes que, de fato, ao pé da letra, tanto o Estatuto da Terra (art. 2º e respectivo §1º), como a Constituição Federal (art. 186, em harmonia com o art. 184), não explicitam um conceito da *função social da propriedade* (da terra), senão apenas apontam os seus requisitos configuradores. Não obstante, esses preceitos pecam na escolha dos verbos “desempenhar” e “cumprir”, no corpo das normas, na medida em que, na realidade, não é a propriedade que deve “desempenhar” ou “cumprir” a função social, e sim, quem a explora, seja proprietário ou não. Nessa linha de raciocínio, não se pode dizer que a propriedade – aqui considerado o imóvel rural –, é sujeito do direito, mas, sim, objeto do direito. Destarte, o sujeito do direito – posicionado no polo passivo –, é o explorador da atividade agrária no imóvel rural, situando-se a sociedade no polo ativo, por ser a beneficiária final do cumprimento dos requisitos estabelecidos para a função social.

Os dois pontos colocados em sede de preâmbulo servem para a afirmação consciente de que o livro organizado pelo estudioso **Cleber Adriano Rodrigues Folgado**, intitulado ***Direito e Agrotóxicos – Reflexões Críticas sobre o sistema normativo***, é alvissareiro, tanto sobre o prisma da oportunidade, como por albergar princípios e regras a respeito do tema. O sistema normativo a que alude o título patenteia-se ao longo dos textos que o compõem.

Uma dezena de artigos elaborados por pesquisadores da temática escolhida reúnem uma densidade teórico-doutrinário e até jurisprudencial de elevada magnitude, principalmente porque enfrenta, com lucidez e coragem, uma das mais angustiantes facetas do sistema produtivo - no caso, o emprego de agrotóxicos na lavoura e na pecuária -, espalhando-se, também, para o setor urbano.

É possível afirmar-se, portanto, que todos os ângulos da tormentosa questão foram contemplados, em abordagens profundas e consistentes, nas quais permeiam princípios e regras já arraigadas no sistema jurídico normativo, consubstanciados em dezenas de leis, decretos, instruções normativas, portarias, resoluções de diferentes Conselhos, além de propostas legislativas em curso no Poder Legislativo. Observa-se que, no centro de todos os textos que condensam o livro, situa-se o *ser humano*, enquanto usufrutuário dos recursos naturais. Mas, paradoxalmente, o homem é algoz e vítima, a um só tempo, num espectro

perverso onde convivem os exploradores das riquezas naturais, ávidos por lucratividade cada vez mais crescente, ainda que a custo da dizimação gradativa da natureza, e a população que sofre os efeitos maléficos do uso desenfreado do que pretendem sejam chamados “defensivos agrícolas”. O resultado é a antecipação da morte dos seres vivos em geral.

O auspicioso livro ora apresentado mistura, no cadinho do experimento imaginado pelo organizador talentoso, praticamente todos os ramos da Ciência Jurídica, tendo como matriz o Direito Constitucional. Mas ganham espaço maior o Direito Ambiental, o Direito Agrário, o Direito Administrativo, o Direito do Trabalho, o Direito do Consumidor e o Direito Penal, sem prejuízo de incursões válidas e pertinentes no campo da Sociologia, da Economia, da História e da Geografia. Não sem razão, o estudo é enriquecido com abordagem sobre a visão internacional do problema, veiculada em Tratados e Protocolos dos quais o Brasil se faz signatário.

Enfim, trata-se de um estudo interdisciplinar bem estruturado, de conteúdo altamente científico, no qual os diversos autores se esmeraram na produção de textos de qualidade incontestável que, certamente, vão propiciar reflexões e subsequentes criações de quantos tiverem acesso ao produto apresentado, principalmente aos que se preocupam com as gerações futuras, apanágio da regra básica do Direito Ambiental, abrigada no art. 225 da Constituição chamada “cidadã”, que acolhe princípios e regras positivados, visando a garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado, que propicie sadia qualidade de vida, ao mesmo tempo em que impõe ao Poder Público e à sociedade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Benedito Ferreira Marques¹

1 Benedito Ferreira Marques possui graduação em Direito pela Universidade Federal do Maranhão (1964), mestrado em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás (1988) e doutorado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (2004). Atualmente é Professor (aposentado) Associado III da Universidade Federal de Goiás. É autor de um dos Manuais de Direito Agrário mais famosos do Brasil, publicado pela editora Atlas que se encontra na 11ª edição.



Capítulo 1

Sistema Normativo de Agrotóxicos: Elementos de Contextualização Histórica e Reflexão Crítica.

Cleber Adriano Rodrigues Folgado¹

Direito é processo, dentro do processo histórico: não é uma coisa feita, perfeita e acabada; é aquele vir-a-ser que se enriquece nos movimentos de libertação das classes e grupos ascendentes e que define nas explorações e opressões que o contradizem, mas de cujas próprias contradições brotarão as novas conquistas (Roberto Lyra Filho)².

Agrotóxicos e seus problemas

Agrotóxicos são substâncias biocidas. Na etimologia da palavra biocida encontramos, “bio” vindo do grego *bios* que significa “vida”, e “cida” que vem do latim *caedere*, que por sua vez, significa “matar”. Portanto, biocida nos remete a algo feito para “matar a vida”. Então quando falamos de agrotóxicos, estamos falando de substâncias feitas para matar a vida e, portanto, de substâncias muito perigosas.

O tema “Agrotóxicos” tem ganhado extrema relevância em nossa história recente, não apenas pelo fato de que desde o ano de 2008³ o Brasil tenha se tornado o país que mais consome agrotóxicos no mundo, mas principalmente porque após adquirir este péssimo título no ranking mundial de consumo de

1 Camponês, graduando em Direito pela Universidade Estadual de Feira de Santana – UEFS (Convênio UEFS -INCRA/Pronera. Turma Elizabeth Teixeira). Militante do Movimento dos Pequenos Agricultores – MPA/CLOC-Via Campesina, e da Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos e Pela Vida. Membro do Observatório da Política Nacional de Saúde Integral das Populações do Campo, Floresta e das Águas – OBTEIA, e da Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia – AATR. Dedicar-se, dentre outros temas, a estudar o sistema normativo de agrotóxicos.

2 LYRA FILHO, Roberto. *O que Direito*, 2012, p.99.

3 Cf. Carneiro, *Dossiê ABRASCO*, 2015, p. 49

agrotóxicos, mais de nove anos se passaram e os dados têm apontado aumento do uso, o que também gera um aprofundamento das consequências nefastas de tal prática.

Tais consequências têm despertado a sociedade, seja através de órgãos institucionais que têm se posicionado a respeito⁴, seja através dos movimentos sociais organizados que com frequência vem questionando e debatendo o tema, ou ainda, através da crescente conscientização de cidadãos que já se manifestam contrários a presença de tanto venenos nos alimentos. Ainda que o debate sobre a questão tenha ganhado maior visibilidade nos últimos anos⁵, é de se notar que a presença de tais substâncias na agricultura brasileira não é nova e sua introdução em massa remonta em especial à segunda metade da década de 1960.

Nos primeiros anos da introdução massiva de agrotóxicos no país, nenhuma norma específica foi editada a fim de normatizar de forma ampla a questão, de modo que o uso de agrotóxicos era regulado por dispositivos esparsos de nossa estrutura normativa geral. A falta de regulação restrita e concentrada, somada a concessão de créditos governamentais com forte incentivo ideológico para aquisição de insumos, proporcionou um crescimento rápido da prática do uso de agrotóxicos no país.

Alguns anos mais tarde as primeiras normas específicas se fizeram necessárias, de modo que na década de 1980 leis estaduais foram editadas especificamente para tratar da questão dos agrotóxicos, sendo pioneiro o estado do Rio Grande do Sul com a edição da Lei 7.747 de 22 de dezembro de 1982.

Aos poucos, muito em função das pressões sociais em relação à questão ambiental, foram sendo editadas leis, decretos, instruções normativas, resoluções, dentre outros institutos normativos; órgãos das áreas de saúde, meio ambiente

4 Em nota conjunta, a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), o Instituto Nacional do Câncer (Inca) e a Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco) alertam para o risco do uso de agrotóxicos. Disponível em: <<http://portal.fiocruz.br/pt-br/content/em-nota-conjunta-fiocruz-inca-e-abrasco-alertam-para-o-risco-do-uso-de-agrot%C3%B3xicos>> Acesso em: 2 de fev. 2016.

5 Podemos observar como exemplo, as solicitações para realização de audiências públicas na Câmara dos Deputados. Entre os anos de 2001 e 2008, verifica-se no site da Câmara Federal, que foram feitos apenas 12 requerimentos com solicitação de realização de audiência pública para discutir a questão dos agrotóxicos. Já entre os anos de 2009 e 2015, verifica-se nada menos que 38 requerimentos para realização de audiências públicas para discutir a questão dos agrotóxicos. Vale destacar, a atuação do Dep. Federal do PT/MG Padre João, que em 2011 foi relator da subcomissão especial que investigou a questão dos agrotóxicos, aprovando um importante relatório com várias informações sobre o tema. O relatório está disponível em: <https://www.pjf.mg.gov.br/conselhos/seguranca_alimentar/documentos/relatorio_finalagrototoxicos2011.pdf>. Acesso em: 02 de fev. 2016.

e agricultura, dentre outros, passaram a ter responsabilidade específica sobre o tema; de modo que se estruturou um corpo complexo de normas que passou a regular de forma bastante ampla os agrotóxicos no país. Este conjunto de regras objetivou regular o tema de forma harmônica, constituindo um corpo normativo que estamos denominando de sistema normativo de agrotóxicos.

Portando, chamamos de sistema normativo o conjunto de instrumentos positivados no ordenamento jurídico que regulam a questão dos agrotóxicos, buscando dar coerência e coesão ao tema. Enquanto sistema, teoricamente objetiva dar funcionamento harmônico ao corpo normativo, suprimindo disparidades, contradições e antagonias possíveis entre os diferentes institutos normativos.

Sabemos que infelizmente não é bem assim que funciona, a realidade é um tanto quanto mais complexa. Porém, por defendermos que os dispositivos legais que tratam dos agrotóxicos devem ser complementares e coerentes entre si, é que ao longo deste capítulo, iremos utilizar da nomenclatura “sistema normativo de agrotóxicos”.

A existência de um sistema normativo de agrotóxicos, ainda que sumariamente importante, não evitou que o uso de tais substâncias se desse de forma abusiva e desnecessária, e com isso obviamente, um conjunto de problemas sociais, ambientais e econômicos passam a associar-se diretamente aos agrotóxicos. Atualmente, não é equivocado afirmar que os agrotóxicos no Brasil tornaram-se um problema de saúde pública e destruição ambiental. Em outras palavras, como aponta Carneiro, “Não há dúvida, estamos diante de uma verdade cientificamente comprovada: os agrotóxicos fazem mal à saúde das pessoas e ao meio ambiente”⁶.

Com o propósito de evidenciar o risco destes produtos, e a diferença do grau de perigo que cada um oferece, realiza-se uma diferenciação toxicológica entre eles. Por lei deve haver nos rótulos uma classificação quanto a sua toxicidade, que é feita por um sistema de identificação por cores destacadas em tarjas nos rótulos das embalagens. Segundo a classificação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) a cor verde significa pouco tóxico (classe IV); azul é mediantemente tóxico (classe III); amarela significa altamente tóxico (classe II) e; vermelho quer dizer que o agrotóxico é extremamente tóxico (classe I)⁷.

6 Carneiro, *Dossiê ABRASCO*, 2015, p.417

7 Os produtos agrotóxicos, seus componentes e afins que comprovarem, através de dados validados, serem teratogênicos, carcinogênicos ou mutagênicos, por lei não podem ser registrados no Brasil,

Entre os anos de 1999 e 2012, segundo dados do Sistema Nacional de Informações Tóxico-Farmacológicas (Sinitox) foram registrados 73.280⁸ casos de intoxicação por agrotóxicos de uso agrícola, deste total, 2.319 foram a óbito. Todavia os casos de intoxicações são ainda maiores, visto que existe o que se convencionou chamar de subnotificação: referência feita à quantidade de casos de contaminação/intoxicação que não são notificados. Segundo a Organização Mundial da Saúde – OMS para cada caso notificado existem 50 outros casos de subnotificação.

Destarte podemos perceber duas questões importantes para a reflexão. A primeira delas trata-se de questionar-nos do porquê da existência deste índice tão alto de subnotificação? Não estariam os sistemas responsáveis por fazer tais notificações aptos e com condições materiais e humanas para realizar o registro destes casos? Se a resposta for *sim*, os sistemas estão em condições aptas, nos perguntamos imediatamente então: e por que não o fazem? Se a resposta a questão anterior é *não*, então somos remetidos imediatamente a segunda questão importante: se não estamos aptos à realização das notificações dos casos de intoxicação, estaremos aptos a realização das fiscalizações e monitoramentos necessários à execução das práticas indicadas para uso dos agrotóxicos? É bastante provável que a resposta a esta questão seja um devido não.

A Revolução Verde e os agrotóxicos no Brasil

É impossível discutir a questão dos agrotóxicos sem fazer um histórico, ainda que breve, da origem destas substâncias. Torna-se também imprescindível mencionar alguns elementos do modelo hegemônico de produção no campo: o agronegócio.

Estima-se que a agricultura é praticada pelo ser humano há cerca de 10 a 12 mil anos. Sua descoberta revolucionou a existência humana, pois possibilitou

portanto, não recebem classificação toxicológica. A avaliação e classificação toxicológica de agrotóxicos são normatizadas pela Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, pelo Decreto nº 4.074 /2002 e pela Portaria nº 3, de 16 de janeiro de 1992. Vale destacar, porém, que no dia 10 de outubro de 2016 a ANVISA lançou a Consulta Pública nº 262 propondo novos critérios para a classificação toxicológica de agrotóxicos. As alterações propostas fragilizam os critérios de classificação toxicológica e tornam confusas as identificações de classificação, alterando o que existe atualmente.

8 BRASIL. SINITOX. **Dados de intoxicação**. Disponíveis em: <<http://sinitox.icict.fiocruz.br/dados-nacionais>> Acesso em: 02 de fev. 2016.

que os seres humanos, dentre outras coisas, abandonasse a condição de nômade e se tornasse um ser sedentário, migrando muitas das vezes quando não existia condição para a realização da atividade agrícola. Essa descoberta obviamente também despertou algumas disputas em torno de territórios mais férteis, no entanto o grande destaque não são as disputas, mas as criações, invenções e adaptações construídas a fim de qualificar a prática agrícola realizada ao longo da história humana.

Praticar a agricultura é praticar a invenção da intervenção humana no ambiente, e o grau de intervenção é o que em grande parte diferencia a forma predatória de praticá-la da forma sustentável. Muitas técnicas foram criadas ao longo dos anos, buscando melhorar as condições de produção agrícolas, algumas estavam relacionadas a melhorar a fertilidade dos solos, outras relacionadas a melhorar a produtividade, resistência ou capacidade de adaptação das plantas, entre outras.

O exercício da agricultura sempre esteve – e ainda está, mesmo que de forma diferente – submetido às condições climáticas, de modo que eram inevitáveis os contratempos que por vez provocavam dificuldades com a quantidade de alimentos oferecidos, chegando às vezes a submissão de populações inteiras à fome.

Dando um enorme salto na história, chegamos ao século XX. Em 1945, com o fim da Segunda Guerra Mundial, diversas transformações ocorreram no mundo, dentre elas uma nova configuração geopolítica mundial e muitas alterações no cenário internacional. Porém, fruto desse período histórico, algumas inovações mudariam a configuração do espaço de produção de alimentos mundial como jamais visto. A agricultura nunca mais seria a mesma após as invenções e adaptações do pós-guerra para a produção agrícola.

Com o fim da guerra, o complexo bélico se encontrava com sérios problemas, visto que além da grande quantidade de equipamentos armamentícios que havia restado, as empresas também contavam com um enorme complexo industrial construído e que corria o risco de ficar abandonado. É daí que se propõe uma suposta salvação mútua para as empresas e a humanidade. Propõe-se então que os restos da guerra sejam adaptados para uso na agricultura. Deste modo tanques de guerra irão se transformar em tratores e outras máquinas, e o resto de armas químicas serão adaptadas para uso na agricultura. Nasce aí a produção massiva de agrotóxicos voltados para o espaço produtivo agrícola⁹.

9 Cf. Pinheiro, Nasr, Luz, *A Agricultura Ecológica e a Máfia dos Agrotóxicos no Brasil*, 1993, p.25-26

Dito de outra maneira, a origem dos agrotóxicos está vinculada aos restos de armas químicas da Segunda Guerra Mundial que foram adaptados para uso na agricultura. Tudo isso ocorreu, segundo Rachel Carson¹⁰ “devido a súbita ascensão e ao assombroso crescimento de uma indústria de produção de substâncias químicas artificiais ou sintéticas com propriedades inseticidas. Essa indústria é um dos frutos da Segunda Guerra Mundial”¹¹.

A descoberta da possibilidade do uso destas substâncias químicas como agrotóxicos não se deu após a guerra, mas pelo contrário, se deu no transcorrer dela, como bem assevera Carson “Durante o desenvolvimento de agentes para serem usados na guerra química, descobriu-se que algumas substâncias químicas criadas em laboratório era letais aos insetos. A descoberta não ocorreu por acaso: os insetos já vinham sendo amplamente usados para testar substâncias químicas como agentes letais para os seres humanos”¹².

O desenvolvimento desse processo termina por construir um conjunto de insumos voltados para uso agrícola que será transformado no pacote mundialmente conhecido como Revolução Verde. Este pacote trazia consigo sementes híbridas, agrotóxicos, fertilizantes, novas técnicas de plantio, de adubação, mecanização para plantio, irrigação e colheita, padronização dos campos, dentre diversas outras alterações na forma de produção agrícola até então massivamente praticada. A Revolução Verde significa, portanto, o processo de industrialização da agricultura.

A principal promessa era de que com a adoção do pacote, os países poderiam produzir em maior quantidade e com maior qualidade, de modo que a erradicação da fome no mundo seria algo facilmente resolvido. Desse modo a Revolução Verde se popularizou no mundo todo, com a ajuda de recursos na-

10 Rachel Carson publicou a obra *Silent spring* (Primavera Silenciosa) em setembro de 1962 na forma de livro, antes precedida pela publicação em junho do mesmo ano na forma de série pela revista *New Yorker*. Esta foi a primeira publicação a questionar a indústria química tóxica e a forma como a humanidade vinha fazendo uso destes produtos. Tornou-se um clássico não apenas por ser pioneira, mas principalmente pela clareza e profundidade com que abordou a questão, trazendo a público a denúncia dos males causados - identificados até então - pelos *pesticidas*. Ao tratar do que chamamos de agrotóxicos a autora dizia “Eles não deviam ser chamados de ‘inseticidas’, e sim de ‘biocidas’”, e ainda acrescentava um importante questionamento que nos cabe perfeitamente nos dias de hoje “Será que alguém acredita que é possível lançar tal bombardeio de venenos na superfície da Terra sem torná-la imprópria para toda a vida?” (Carson, **Primavera Silenciosa**, 2010, p.24).

11 Carson, **Primavera Silenciosa**, 2010, p.29.

12 Carson, **Primavera Silenciosa**, 2010, p.29-30

cionais e internacionais, os países puderam ir adotando o pacote, que em muitos casos era apenas uma imposição vinculada a investimentos econômicos. O contraditório foi que passaram-se mais de cinquenta anos de adoção ao pacote da Revolução Verde, e a fome ainda é um grave problema mundial.

No Brasil, de acordo com o PNAD/IBGE¹³, 22,3 % da população, ou seja, cerca de 52 milhões de pessoas, encontra-se em situação de insegurança alimentar. Quanto à fome, que é a expressão mais grave da insegurança alimentar e nutricional, o percentual de brasileiros nesta condição é de 3,2%, ou seja, cerca de 7,2 milhões. Como podemos perceber, o atual modelo de agricultura com base principiológica na Revolução Verde, não resolveu o problema da fome, e os resultados de diminuição, não são decorrentes do modelo de produção, mas sim da adoção de políticas públicas de transferência de renda efetivadas pelo Governo Federal petista.

Outra promessa era a diminuição da penosidade¹⁴ do trabalho no campo. Essa foi uma promessa que se realizou em partes, pois com a adoção de maquinários, em muitos casos o resultado foi a expulsão de pessoas do campo, de forma que as máquinas passaram a ocupar o lugar onde antes haviam camponeses. O êxodo rural tornou-se um processo intrínseco ao pacote da Revolução Verde. Além disso, outros problemas passaram a ser recorrentes para os trabalhadores do campo, de modo que a penosidade do trabalho não acabou, ela simplesmente se metamorfoseou, transformando-se em outras duras penas, como por exemplo, em contaminações por agrotóxicos.

Agronegócio: a base de sustentação dos Agrotóxicos

O atual modelo de produção, o agronegócio, é uma continuidade da Revolução Verde com grau mais elevado de modernização. Viabiliza-se através da permanente aliança entre o capital financeiro internacional que tem como representante direto os grandes bancos; as empresas transnacionais e o latifúndio. Recebe ainda apoio incondicional dos meios de comunicação hegemônicos

13 Trata-se da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE em 2013.

14 Refere-se a atividade laboral realizada de forma sofrida, com dificuldades, visto que enfrentar o trabalho no campo, significa enfrentar o sol de cada dia, as vezes trabalhar debaixo de chuva, e tantas outras dificuldades que o trabalho no campo exige.

que invisibilizam os problemas, e superdimensionam as supostas vantagens do modelo. Além, disso, o Estado tem sido o principal financiador do agronegócio, pois reiteradamente têm proporcionado condições econômicas através de créditos, ou renegociação e perdão de dívidas para a continuidade do modelo.

Em outras palavras, assim como nas décadas de 1960 e 1970, quando os governos construíram as condições econômicas para que o pacote da revolução verde fosse adotado e sua implementação se tornasse exitosa, no último período, em especial nos últimos 20 anos, o Estado através da opção dos governos, tem sido o principal financiador e assegurador da existência do agronegócio enquanto modelo hegemônico de produção. Sem este apoio, tal modelo já teria – se é que não está – entrado em colapso, visto a sua incapacidade de ser ambientalmente sustentável, economicamente viável para o conjunto da nação e socialmente justo. Estas são dimensões intrinsecamente opostas à lógica do agronegócio, que tem como objetivo primordial a geração de lucros, transformando tudo – inclusive as pessoas – em meros bens de consumo, diga-se: mercadorias.

O Agronegócio tem, dentre outros, cinco principais pilares de sustentação de sua lógica produtiva. Tratam-se da produção de monocultivos; do uso de maquinário de grande porte; do latifúndio; da produção voltada para exportação e; do uso indiscriminado de agrotóxicos e sementes transgênicas. Vejamos cada um deles:

a) A produção em monocultivos¹⁵, refere-se ao plantio de apenas um tipo de cultura. Tal forma de produção rompe com o equilíbrio ambiental, onde as diferentes plantas conseguem manter a existência de diferentes tipos de animais e insetos que por sua vez exercem o controle natural de “pragas”; dessa forma a produção com base em monocultivos proporciona o surgimento e a proliferação de determinadas populações de insetos e plantas que por sua vez vão se tornar nocivos à produção.

b) O uso de maquinário pesado, de grande porte, tornou-se uma necessidade, visto que a produção é feita em larga escala. Porém, tais máquinas também afetam negativamente o ambiente já que terminam por exercer um processo de erosão do solo, o que por sua vez, faz com que a cada ano haja uma necessidade maior de aplicação de fertilizantes químicos que alimen-

15 Erroneamente costuma-se utilizar o termo *monocultura*, porém é importante destacar que nenhuma cultura é *mono* por natureza. As plantas em seu ambiente natural nascem, crescem e se desenvolvem em convívio com outras plantas. O que existe é o cultivo por parte do homem de determinadas plantas, impondo-lhes a pretensão de unicidade no espaço produtivo. Assim, o correto do ponto de vista terminológico é falar-se em *monocultivos* e não em *monocultura*.

tam apenas a planta e não garantem a recuperação da fertilidade da terra. A compactação do solo associada a outros problemas vai matando a terra, que antes viva, passa a ser apenas um suporte para a realização do ato produtivo dependente de insumos. Este processo apenas contribui para uma aceleração da degradação ambiental.

c) O latifúndio, antes tido como atrasado, com a adoção deste modelo passa a expressar-se através das grandes propriedades de terras que agora passam a lugar destacado na produção. Grandes extensões de terra com monocultivos passam a ocupar o território nacional. Assim o latifúndio, torna-se condição *sine qua non*¹⁶ de existência do agronegócio, até mesmo porque para que se utilize maquinário de grande porte são necessárias grandes extensões de terra. Esta necessidade tem resultado em um processo de concentração e centralização da terra em poucas mãos, e em muitos casos sob controle de estrangeiros que adquiriram terra no país, em especial após a crise de 2008.

d) A produção voltada para a exportação tornou-se a grande aposta do agronegócio, de modo que a lógica que impera sobre o que será ou não produzido é determinado em função da demanda internacional. Supostamente este seria o eixo forte do agronegócio, afinal, o discurso adotado propõe que as exportações garantem a entrada de divisas e contribui para manter o equilíbrio da balança comercial frente ao superávit primário. Todavia, alertamos para o fato de que nesta matemática, não são calculados os custos sociais e ambientais advindos da lógica produtivista do agronegócio, de modo que existe uma tergiversação dos números, afinal, os gastos sociais e o custo ambiental da adoção desta lógica, não podem ser calculados apenas em curto prazo, mas a médio e longo prazo. Importante ainda lembrar que é justamente a aceitação de garantir uma produção voltada para atender aos interesses internacionais de exportação, que transformou o Brasil em grande produtor – e exportador – de *commodities*, paradoxalmente opondo-se assim a seu mais importante potencial: ser um dos maiores produtores de alimentos do mundo.

e) Por último, e não menos importante, está o uso indiscriminado de agrotóxicos, que se tornou uma necessidade inevitável, afinal, com as imensas plantações de monocultivos proliferam determinadas plantas e insetos indesejados no

16 “Sem que não. Diz-se da condição indispensável à existência ou validade de determinado ato ou fato” (Felipe. *Dicionário jurídico de bolso*, 2002, p. 358)

espaço produtivo, denominados de “pragas”¹⁷ pelos adeptos do agronegócio. Na perspectiva destes, os agrotóxicos são a única forma de garantir a eliminação destas ameaças representadas por plantas, insetos, fungos e outros organismos indesejáveis na lavoura. As promessas feitas com as sementes transgênicas só aumentaram esse uso indiscriminado, pois em sua grande maioria as plantas geneticamente modificadas tiveram alterações para tornarem-se resistentes a algum tipo de agrotóxico. Assim, com o uso das sementes transgênicas no país o uso de agrotóxicos aumentou consideravelmente, ao ponto de que após a introdução dessas sementes no país, nós nos tornássemos desde 2008 o maior consumidor de agrotóxicos do mundo, e segundo maior produtor mundial de organismos geneticamente modificados - OGMs¹⁸.

A construção do Sistema Normativo de Agrotóxicos

Como visto os agrotóxicos quando introduzidos no Brasil não contavam com legislação específica para normatizar sua produção, circulação ou consumo, de modo que a legislação atual é fruto de um longo processo que teve maior destaque, por assim dizer, na década de 1980. Entretanto, um conjunto de normas foram editadas antes desse período, contendo prescrições sobre o tema.

Antes da norma atual que regula o tema, diga-se Lei 7.802/89, os agrotóxicos eram regulados em especial pelo Decreto 24.114 de, 12 de abril de 1934¹⁹, que por sua vez dispõe sobre a defesa sanitária vegetal. Vários dispositivos do decreto normatizam a questão dos agrotóxicos – que não eram tratados com esta nomenclatura – porém os dispositivos principais encontram-se no capítulo VI que vai do art. 52 ao art. 75 e trata da fiscalização de inseticidas e fungicidas

17 Na perspectiva agroecológica não se utiliza o termo *praga*, visto que tratam-se tão somente de animais e plantas indesejados no espaço de produção e que na práticas se constituem em *indicadores* de determinada deficiência do solo ou das plantas. Assim, ao invés de pragas, aos olhos do camponês com domínio das técnicas agroecológicas, tornam-se importantes agentes indicadores das deficiências que devem ser corrigidas no sistema de produção.

18 “O Brasil tem, hoje, a segunda maior área cultivada com plantas transgênicas do planeta e é o único país do mundo a ter liberado o uso comercial de mosquitos transgênicos para combate à dengue, mesmo sem o posicionamento e autorização da Anvisa sobre a produção, venda e uso desses mosquitos geneticamente modificados” (Carneiro, *Dossiê ABRASCO*, 2015, p.423).

19 “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, Nasr, Luz, *A Agricultura Ecológica e a Máfia dos Agrotóxicos no Brasil*, 1993, p.84).

com aplicação na lavoura. Dentre as várias exigências destacam-se as contidas no art. 53 para obtenção de registro e licença do produto, tendo extrema relevância a imposição da validade do registro por apenas 5 anos, de modo que as empresas interessadas em manter o produto no mercado deviam renová-lo obrigatoriamente, decorrido este prazo.

Em 06 de outubro de 1965 é sancionada a Lei nº 4.785 que dispõe sobre a fiscalização do comércio e uso de produtos fitossanitários e dá outras providências. Nesse período, os agrotóxicos eram considerados produtos saneantes, tanto que o art. 2º da referida lei trata de conceituar dizendo que “entende-se por produtos fitossanitários as substâncias ou preparações, de natureza química ou biológica, e os organismos vivos quando destinados ao emprego na prevenção, repelência e destruição de insetos, fungos, ervas daninhas, nematódeos, ácaros, roedores e outras formas de vida animal ou vegetal e outros agentes que afetam as plantas e os produtos agrícolas”²⁰. O artigo traz ainda um parágrafo único dizendo que incluem-se como defensivos da lavoura os engenhos destinados aos fins mencionados no artigo, desde que sejam essenciais às características do processo de combate.

O artigo 3º destaca que ao Serviço de Defesa Sanitária Vegetal (SDSV) do Departamento de Defesa e Inspeção Agropecuária, compete especificar e caracterizar os produtos químicos, as preparações e as matérias-primas de composição de defensivos de uso na lavoura, para efeito desta lei e de outros dispositivos legais relacionados com a importação, exportação, fabricação manipulação, venda e uso de tais produtos no País.

Além disso, a Lei 4.785/65 aponta que a fiscalização do comércio, armazenamento, trânsito e uso de produtos fitossanitários, bem como a fiscalização das empresas que exploram serviços fitossanitários, compete ao Ministério da Agricultura, por intermédio do Serviço de Defesa Sanitária Vegetal do Departamento de Defesa e Inspeção Agropecuária. A lei determina ainda, que em se tratando de fiscalização, poderá o Ministério da Agricultura, mediante convênio, delegar competência às Secretarias ou Departamentos de Agricultura dos Estados, Territórios ou Distrito Federal. O parágrafo 6º, no entanto, dispõe sobre algo que nunca veio a realizar-se, pois determinava que o Poder Executivo, no prazo de noventa dias iria editar o regulamento da lei, bem como as medidas complementares que se fizessem necessárias à sua execução²¹.

20 BRASIL. Lei n. 4.785, de 06 de outubro de 1965.

21 Antenor Ferrari faz um importante destaque à questão normativa deste período, aponta ele que “A legislação federal sobre agrotóxicos é reconhecidamente ultrapassada e ineficaz. O diploma legal

Como destaca Ferrari, “Até 1970, outras leis e decretos seriam incorporados à legislação sanitária, mas sem tratar diretamente de agrotóxicos²²”. Dentre as normas que serão editadas e que de alguma forma passam pelo tema dos agrotóxicos, relacionando-os com outros temas, podemos destacar, por exemplo, a Lei 5.197, de 03 de janeiro de 1967, que dispõe sobre a proteção à fauna e dá outras providências. No art. 10, quando trata da proibição da utilização, perseguição, destruição, caça ou apanha de espécimes da fauna silvestre, por diversas formas, vai mencionar na alínea “a” o uso de veneno, o que numa compreensão mais alargada possibilita o abarcamento dos produtos biocidas, tais quais os agrotóxicos.

O Decreto-Lei 917, de 7 de outubro de 1969, que trata do emprego da aviação agrícola, incorpora dentre as atividades do setor, o emprego de agrotóxicos, e determina em seu art.3º, que incumbe ao Ministério da Agricultura, ouvidos outros Ministérios interessados, quando for o caso, homologar e fazer publicar a relação dos produtos químicos em condições de serem aplicados por aviação agrícola, atendidas as normas de proteção biológica, de proteção à saúde, e de defesa geral do interesse público.

Em 1970, no dia 27 de agosto, foi publicado no Diário Oficial da União o Decreto nº 67.112, que por sua vez aprovou normas técnicas especiais para controle da fabricação e venda de produtos saneantes e congêneres. Tais normas tinham por objeto o controle da fabricação, manipulação, fracionamento, venda e demais operações concernentes aos produtos saneantes. Enquadram-se dentro da área de abrangência da norma todo e qualquer produto, seja qual for a sua finalidade, que encerrar em sua composição, substância

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, **Agrotóxicos: a praga da dominação**, 1985, p.51).

- 22 N. do A. “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, **Agrotóxicos: a praga da dominação**, 1985, p.51-52).

destinada à prevenção, controle e combate a agente-nocivos ao homem, aos vegetais e animais domésticos.

Dentro da conceituação adotada pelo Decreto (67.112/70), os agrotóxicos são definidos como Produto Saneante Fitossanitário (art. 2º, I, b), sendo caracterizado pela norma como produto saneante toda substância ou preparação destinada à higienização, desinfecção ou desinfestação, inclusive ao tratamento da água e do solo, assim compreendidos: a) domissanitário - o de aplicação nos domicílios, ambientes coletivos, públicos e lugares de uso comum, e no tratamento da água; b) fitossanitário - o de aplicação em vegetais e seus produtos, e no tratamento do solo; c) zoossanitário - o de aplicação em animais, especialmente na pecuária.

O Decreto ainda define que os produtos fitossanitários e zoossanitários serão registrados no órgão competente do Ministério da Agricultura (art.28), e que o órgão federal de saúde competente, elaborará, com a colaboração dos órgãos competentes do Ministério da Agricultura, a relação das especificações referentes aos produtos saneantes, insumos e solventes permitidos, que constituirão os grupos dos preparados aceitos (art.29).

Uma parte ainda do Decreto, dispõe especificamente sobre os produtos saneantes fitossanitários - diga-se: agrotóxicos - e estão entre os artigos 73 e 80. Várias questões importantes são tratadas neste trecho, dentre elas está, por exemplo, a classificação que deve dar-se de acordo com a toxicidade de seus elementos ativos, em: a) praticamente não tóxicos; b) pouco tóxicos; c) medianamente tóxicos; d) altamente tóxicos.

Além disso, dispõe que nos rótulos e nas instruções para o emprego de tais produtos (art.79) deve constar: a) finalidade a que se destina o produto, modo de aplicação claramente descrito, instruções de uso, bem como as limitações de seu emprego; b) grupo químico a que pertencem os componentes ativos da fórmula, as medidas terapêuticas de urgência a serem adotadas em caso de acidente, incluída a recomendação da necessidade de socorro médico imediato, e os respectivos antídotos, quando houver; c) frases comuns a todos os produtos incluídos na norma, tais como, "Conserve fora do alcance das crianças e animais domésticos", "Não use a embalagem vazia", "Não guarde ou aplique junto de alimentos, bebidas, medicamentos, produtos de higiene e cosméticos".

Para os produtos, pouco tóxicos, acrescenta-se que deverão conter a palavra "Precauções", seguida das indicações peculiares aos componentes ativos, a fim de serem evitados acidentes. Para os produtos medianamente tóxicos, em

concentração elevada, e para os altamente tóxicos, em qualquer concentração, exige-se o símbolo clássico de perigo de vida, representado pela caveira e duas tóxicas cruzadas; e as palavras, "Cuidado, veneno", com destaque.

Ademais das informações exigidas pelo art.79, também são exigidos, através do que dispõe o art.80 do Decreto 67.112/70, que nos rótulos, prospectos e instruções de emprego deverão constar para produtos inflamáveis a frase: "Evite a aplicação sobre superfícies aquecidas ou nas proximidades de chamas"; para produtos em forma líquida ou em pó as frases "Lave com água e sabão as partes do corpo atingidas pelo produto", "Use roupa, luvas e máscaras apropriadas", "Após o trabalho, tomar banho completo com água fria e sabão e troca de roupa" e "Não permitir crianças, enfermos e animais úteis nas áreas de aplicação"; para produtos fumigantes e voláteis as frases exigidas são "Evite a inalação do produto" e " Evite a presença de pessoas e animais domésticos nos ambientes tratados". Prescrições normativas, por outros mecanismos, viriam reforçar a regulação da rotulagem nas embalagens dos produtos agrotóxicos, afim de garantir maior proteção à saúde e ao meio ambiente²³.

Segundo Tomita a "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"²⁴. Dentre outras, podemos destacar ainda a Portaria nº 002 de 06 de janeiro de 1975, expedida pela Divisão de Defesa Sanitária

23 "Várias ações foram ocorrendo em relação à rotulagem e embalagem dos defensivos agrícolas bem como a aplicação destes compostos no sentido de salvaguardar a saúde humana e o ambiente, como por exemplo a Portaria nº 220, de 14/03/79, do Ministério da Agricultura e da Saúde que disciplina e considera a necessidade de se padronizar a rotulagem dos agrotóxicos, inclusive com a finalidade de "melhor proteger a saúde humana, o ambiente e a vida silvestre não daninha", estabelecendo ainda que os "rótulos devem conter advertências relacionadas à proteção do ambiente e, em particular, da flora e fauna silvestre não daninha". (Tomita, *Legislação de agrotóxicos e sua contribuição para a proteção da qualidade do meio ambiente*, 2010, p.4).

24 Tomita, *Legislação de agrotóxicos e sua contribuição para a proteção da qualidade do meio ambiente*, 2010, p. 3.

Vegetal, que proibia o uso dos defensivos agrícolas – terminologia usada para os agrotóxicos na época – que tenham na composição de suas formulações metil-mercúrio, etil-mercúrio e outros alquil-mercúrio. Tal proibição havia se dado em função das claras evidências de elevada toxicidade destes produtos, de modo que a proibição atuava como instrumento de proteção, buscando evitar problemas de intoxicações de pessoas e contaminação ambiental²⁵.

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 3²⁶, editada pelo Ministério da Saúde através da SNVS, que por sua vez buscava regulamentar o que determinava a Lei dos Agrotóxicos 7.802 de 1989²⁷.

Lei Estadual de Agrotóxicos: um passo em direção à Lei Federal

A atual Lei de Agrotóxicos 7.802 de 11 de julho de 1989 tem como embrião a Lei Estadual do Rio Grande do Sul, nº 7.747, de 22 de dezembro de 1982. A Lei gaúcha é resultado de um importante processo de mobilização e organização popular na luta contra as contaminações resultantes do uso de agrotóxicos²⁸.

25 Cf. Tomita, **Legislação de agrotóxicos e sua contribuição para a proteção da qualidade do meio ambiente**, 2010, p. 3.

26 A Anvisa através da Consulta Pública nº 87/15, está revisando a Portaria nº 3/1992, alegando, dentre outros pontos, que a revisão busca aproximar os critérios de avaliação e classificação toxicológica de agrotóxicos com os do Sistema Globalmente Harmonizado de Classificação e Rotulagem de Produtos Químicos, referido pela sigla GHS (do inglês *Globally Harmonized System of Classification and Labeling of Chemicals*) já adotado pelo Brasil para outras substâncias químicas.

27 Cf. Garcia, **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, 2001**, p.17.

28 “A lei estadual é a mais importante conquista da sociedade civil em matéria de controle do comércio, manipulação e uso de agrotóxicos no Rio Grande do Sul, posteriormente estendida a outros estados do Brasil. Até o momento de sua aprovação, os Estados não possuíam participação efetiva no controle desses produtos, pois todos os poderes estavam concentrados na esfera federal”. (Ferrari, **Agrotóxicos: a praga da dominação**, 1985, p.51).

Como bem destaca Ferrari “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”²⁹.

O grande estopim para o debate em torno da construção da lei estadual gaúcha de agrotóxicos foi a divulgação da contaminação das águas do Rio Guaíba³⁰. Após análise realizada em Porto Alegre – RS, pelo Departamento Municipal de Águas e Esgotos, a imprensa divulgou que o rio estava contaminado por resíduos de Heptacloro, Endosulfan e outros – produtos da família dos organoclorados amplamente utilizados na produção agrícola da região – isso foi o elemento motivador para que um conjunto de organizações³¹ de representação da sociedade se organizasse para tratar do problema. O espaço de discussão passou a ser a Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado, que inicialmente reivindicou do governo estadual a proibição da comercialização e uso, no território gaúcho dos compostos organoclorados³² e, solicitou à Secretaria de Saúde e Meio Ambiente a realização de estudos sobre a

29 Ferrari, **Agrotóxicos: a praga da dominação**, 1985, p.52.

30 “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, Nasr, Luz, **A Agricultura Ecológica e a Máfia dos Agrotóxicos no Brasil**, 1993, p.87).

31 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, **Agrotóxicos: a praga da dominação**, 1985, p.53)

32 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, **Agrotóxicos: a praga da dominação**, 1985, p.53)

problemática dos efeitos toxicológicos dos organoclorados, visto que não havia informações consistentes sobre o assunto³³.

Fruto desse processo, de forma até breve³⁴, o governador da época, Amaral de Souza, baixou dois decretos³⁵, sendo um proibindo o uso dos clorados no território do Rio Grande do Sul (Decreto-Lei 30.787) e o outro, instituindo o receituário agrônomico (Decreto 30.811), que, aliás, já era uma bandeira antiga.

No entanto, as entidades que estavam mobilizadas, não se contentaram com a edição destes dois decretos, afinal, na condição de decretos, poderiam facilmente ser revogados. É dessa incerteza e necessidade de construção de bases mais sólidas para a proteção humana e ambiental contra as contaminações por agrotóxicos, que será elaborado o PL 115³⁶. Porém havia um longo caminho a ser percorrido para que tal proposta viesse a se efetivar enquanto Lei.

No dia 02 de dezembro de 1982, o PL 115 foi aprovado por maioria na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, porém, este só veio a ser publicado no Diário Oficial do Estado no dia 22 de dezembro, contendo ainda cinco vetos do Poder Executivo³⁷. A Lei aprovada tinha apenas 12 artigos, sendo que dez deles eram de conteúdo, visto que os últimos dois eram os artigos de praxe, ou seja, um revogava as disposições em contrário, e o outro, determinava que a Lei entrasse em vigor na data de sua publicação³⁸. Sendo, assim, podemos afirmar que metade da Lei havia sido vetada pelo governador Amaral de Souza, e den-

33 Cf Ferrari, **Agrotóxicos: a praga da dominação**, 1985, p.53

34 “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 Agrônomico 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 agrônomico no comércio de “defensivos agrícolas” (Franco, **A formulação da política de agrotóxicos no Brasil**, 2014, p. 38).

35 Cf. Ferrari, **Agrotóxicos: a praga da dominação**, 1985, p.81-83.

36 “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” (Franco, **A formulação da política de agrotóxicos no Brasil**, 2014, p. 39).

37 Cf. Franco, **A formulação da política de agrotóxicos no Brasil**, 2014, p. 41.

38 Cf. Ferrari, **Agrotóxicos: a praga da dominação**, 1985, p.84-86

tre os vetos, encontravam-se alguns dos pontos mais importantes defendidos pelos ambientalistas³⁹.

Com a alteração do governo estadual, agora no comando de Jair Soares, a conjuntura tornou-se mais favorável, de modo que mesmo sob negociações⁴⁰, os vetos foram apreciados e derrubados no dia 14 de abril de 1983, mantendo o texto na íntegra. Assim, Antenor Ferrari, como Presidente da Assembleia Legislativa a sancionou⁴¹.

A indústria de agrotóxicos, insatisfeita com a aprovação, articulou-se, e no dia 15 de março de 1983, representada pela Associação Nacional de Defensivos

39 N. do A. “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 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” (Franco, **A formulação da política de agrotóxicos no Brasil**, 2014, p. 41).

40 “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. Fio assim que a lei gaúcha passou incólume e foi sancionada. Era abril de 1983” (Pinheiro, Nasr, Luz, **A Agricultura Ecológica e a Máfia dos Agrotóxicos no Brasil**, 1993, p.88).

41 Cf. Franco, **A formulação da política de agrotóxicos no Brasil**, 2014, p.42

Agrícolas (ANDEF), ingressou no Supremo Tribunal Federal (STF) com uma representação de inconstitucionalidade da Lei 7.747/82. Vários argumentos foram levantados, pela ANDEF, porém como destaca Ferrari, “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”⁴². Foi impetrado ainda, representação contra os Decretos nº 30.787 e nº 30.811, ambos de 1982, editados pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul.

Depois de um longo processo que perdurou até 16 de maio de 1985, a ANDEF teve parte de sua demanda atendida, pois foi considerado pelo STF que alguns trechos da Lei 7.747/82 incorriam em inconstitucionalidade⁴³. Para Pinheiro, as alterações impostas pelo STF causavam enorme dano no texto normativo, em suas palavras “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 (sic). Foi uma derrota”⁴⁴. Na visão de Ferrari, houve alguma conquista, pois “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”⁴⁵.

De fato, após a aprovação da Lei Estadual de Agrotóxicos do Rio Grande do Sul, vários outros estados da federação seguiram o exemplo e construíram suas legislações estaduais, tendo por base a Lei gaúcha. Dentre elas podemos citar: a Lei Paranaense nº 7.827, de 29 de dezembro de 1983; a Lei Paulista nº 4.002, de 05 de janeiro de 1984⁴⁶; a Lei nº 6.452, de 19 de novembro de 1984, do Estado de Santa Catarina⁴⁷; as Leis Estaduais do Rio de Janeiro nº 801, de 20 de novembro de 1984, e nº 1.027, de 06 de agosto de 1986⁴⁸; a Lei Estadual do Mato

42 Ferrari, *Agrotóxicos: a praga da dominação*, 1985, p.59

43 Cf. Ferrari, *Agrotóxicos: a praga da dominação*, 1985, p.73

44 Pinheiro, Nasr, Luz, *A Agricultura Ecológica e a Máfia dos Agrotóxicos no Brasil*, 1993, p.81.

45 . Ferrari, *Agrotóxicos: a praga da dominação*, 1985, p.74.

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

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

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

Grosso nº 4.638, de 10 de janeiro de 1984⁴⁹; a Lei Estadual de Minas Gerais nº 9.121, de 30 de dezembro de 1985; dentre outras⁵⁰.

A construção da Lei Federal de Agrotóxicos

A Lei Federal de Agrotóxicos nº 7.802, de 11 de julho de 1989, é resultado de um conjunto de fatores que pairavam sobre a conjuntura nacional, dentre eles a pressão exercida pelos Estados com a aprovação das Leis Estaduais de Agrotóxicos; o crescente debate e conscientização na sociedade em torno da questão ambiental; o fim do período ditatorial e a promulgação da nova Constituição de 1988; entre outros.

A primeira tentativa de construção de uma lei federal específica para tratar de agrotóxicos se dá em 1986, quando o então Presidente José Sarney nomeou Pedro Simon como Ministro da Agricultura e o autorizou a cumprir com uma das promessas de campanha. Assim, na condição de Ministro, Simon tratou de reunir uma comissão especial⁵¹ a fim de construir um anteprojeto que pudesse substituir o Decreto 24.114/1934, que até então era o principal instrumento que normatizava o tema⁵².

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

50 As demais leis estaduais específicas sobre agrotóxicos, em sua grande maioria vigentes, foram aprovadas após a edição da Lei Federal 7.802/89. Dentre elas 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.

51 “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”, com a morte de Tancredo “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, Nasr, Luz, *A Agricultura Ecológica e a Máfia dos Agrotóxicos no Brasil*, 1993, p.60-61).

52 Cf. Franco, *A formulação da política de agrotóxicos no Brasil*, 2014, p. 54.

O Decreto nº 91.633, de 09 de setembro de 1985, cria a Comissão Especial para propor a reformulação da legislação que dispõe sobre o comércio e o uso de agrotóxicos e biocidas. O art. 1º determinava que a comissão criada ficava incumbida de elaborar estudos para a reformulação da legislação que dispõe sobre a fiscalização da produção, da exportação, da importação, da comercialização e da utilização dos agrotóxicos e biocidas, inclusive de seus componentes.

O art. 2º do Decreto 91.633/85, prescrevia que a coordenação da comissão seria de responsabilidade do Ministério da Agricultura, e sua composição continha 27 representações, sendo três do Ministério da Agricultura; um do Ministério da Saúde; um do Ministério do Trabalho; um do Ministério da Indústria e do Comércio; um do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente; um do Ministério da Educação; um do Ministério do Interior; um do Ministério da Ciência e Tecnologia; um da Secretaria de Planejamento da Presidência da República – SEPLAN; um da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA; um da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMBRATER; um do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF; um da Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA; um da Associação Nacional de Defensivos Agrícolas – ANDEF; um da Federação das Associações de Engenheiros Agrônomos do Brasil – FAEAB; um da Sociedade Nacional de Medicina Veterinária – SNMV; um da Confederação Nacional da Agricultura – CNA; um da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG; um do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CONFEA; um do Conselho Federal de Medicina Veterinária – CFMV; um do Conselho Nacional dos Consumidores; Quatro das Entidades Ambientalistas.

No dia 12 de novembro de 1985, é editado o Decreto 91.910, para alterar a composição originária da comissão especial, incluindo com este um representante da Federação Nacional das Associações de Técnicos Agrícolas – FENATA; um representante da Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB; e um representante do Sindicato Nacional da Indústria de Defensivos Animais – SINDAM.

É fácil observar que tendo a comissão uma composição tão ampla, vários interesses estavam em jogo, incluindo interesses significativamente antagônicos, a exemplo dos interesses da ANDEF e da AGAPAN. Porém as entidades ambientalistas se articularam, e como relata Pinheiro “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 MA⁵³, que votavam incondicionalmente com eles⁵⁴.

Tal como determinava o decreto que instituiu a comissão especial, o texto do anteprojeto ficou pronto em 60 dias. “Em ato solene, no dia 9 de janeiro de 1986, ele foi entregue pelo professor Flavio Lewgoy, decano representante da Agapan, ao Ministro Pedro Simon⁵⁵. O anteprojeto foi enviado a Casa Civil, que por sua vez quis retornar o anteprojeto para que fossem feitas alterações, alegando vícios de inconstitucionalidade. Pedro Simon, não aceitou a volta do anteprojeto, afinal, já se preparava para sair da condição de Ministro da Agricultura, e diante disso alegou que tal como determinava o Decreto 91.633/85, a comissão cumpriu com o prazo estabelecido, elaborou o anteprojeto e fora desfeita. Era evidente que qualquer alteração significaria atender com interesses das empresas e não com resolver qualquer vício de inconstitucionalidade, até mesmo porque não havia tais vícios.

Entretanto Íris Resende, foi o sucessor de Pedro Simon no Ministério da Agricultura, e estando este alinhado aos interesses das empresas, aceitou a volta do anteprojeto para o Ministério da Agricultura, e autorizou, mesmo sobre forte manifestação contrária de ex-integrantes da comissão especial, que alterações fossem feitas no anteprojeto. As alterações como já se previa atendiam com as pressões exercidas pelos representantes da indústria de agrotóxicos. No entanto, devido o desgaste político gerado em torno da questão, o anteprojeto ficou parado no palácio por quatro anos, sem nenhuma movimentação para sua aprovação⁵⁶. Assim, foi derrotada a primeira tentativa de construção de uma norma federal única para os produtos agrotóxicos.

Em 1988, o seringueiro e líder ambientalista Chico Mendes que havia no ano anterior recebido o “Prêmio Global 500” das Nações Unidas, e o prêmio “Por Uma Vida Melhor” da sociedade americana para ecologia, foi cruelmente

53 O autor refere-se ao Ministério da Agricultura.

54 Pinheiro, Nasr, Luz, *A Agricultura Ecológica e a Máfia dos Agrotóxicos no Brasil*, 1993, p. 61.

55 Pinheiro, Nasr, Luz, *A Agricultura Ecológica e a Máfia dos Agrotóxicos no Brasil*, 1993, p. 61.

56 Cf. Pinheiro, Nasr, Luz, *A Agricultura Ecológica e a Máfia dos Agrotóxicos no Brasil*, 1993, p. 61-62.

assassinado. O crime contra Chico Mendes teve enorme repercussão internacional, e juntamente com outras questões de caráter ambientalista impactou o governo, que como resposta propôs um pacote de medidas relacionadas a questão ambiental e ecológica chamado de “Nossa Natureza”.

No âmbito do Programa Nossa Natureza⁵⁷, o anteprojeto de agrotóxicos que encontrava-se engavetado, é retomado, e em 24 de abril de 1989 ele é submetido pelo Poder Executivo ao reexame do Congresso Nacional, onde recebeu a caracterização de PL nº 1.924. Como o projeto foi enviado em regime de emergência, este teria então apenas 45 dias para sua apreciação, e caso não fosse apreciado, seria aprovado automaticamente por decurso de prazo e sancionado.

Durante o processo de tramitação o PL nº 1.924 recebeu 28 emendas parlamentares que em geral buscavam contribuir com a redação do texto, sem alterações de conteúdo, com exceção apenas do substitutivo proposto pelo Deputado Federal Jonas Pinheiro, que propôs um novo PL que ao tramitar foi recusado por todas as comissões que o apreciou⁵⁸.

Nas Comissões, três foram os substitutivos propostos, como bem relata Pinheiro “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 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”⁵⁹.

Frente às três propostas de substitutivo, acordou-se pela construção de uma única redação, afinal havia a necessidade de se chegar a um texto comum, visto que o prazo para apreciação parlamentar estava por exaurir-se, o que se ocorresse sem que os parlamentares tivessem aprovado teor consensual, o projeto

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

58 Cf. Franco, *A formulação da política de agrotóxicos no Brasil*, 2014, p. 59-60

59 Pinheiro, Nasr, Luz, *A Agricultura Ecológica e a Máfia dos Agrotóxicos no Brasil*, 1993, p.26-27

inicial enviado pelo Poder Executivo é que terminaria por ser sancionado⁶⁰, ou seja, seria aprovado o anteprojeto reformulado em 1985 para adequar-se aos interesses das empresas.

Destarte, considerando todas as apreciações feitas durante o processo de tramitação, tais como as propostas de emendas e substitutivos, chegou-se a 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 o apreciou em caráter revisório e o aprovou no dia 06 de julho de 1989 sem nenhuma alteração. Assim, apenas cinco dias depois, o PL 1.924, já devidamente aprovado, foi sancionado pelo Presidente José Sarney como Lei Federal nº 7.802, de 11 de julho de 1989, tornando-se assim, a primeira Lei de caráter amplo e específica sobre os agrotóxicos, inaugurando uma nova concepção regulamentar sobre o tema, e convertendo-se na pedra angular de todo o sistema normativo de agrotóxicos brasileiro⁶¹.

Infelizmente questões como a reavaliação periódica dos registros, a proibição no Brasil de agrotóxicos banidos em seu país de origem, dentre outras questões importantes, que em alguns casos inclusive já constavam nas legislações estaduais, não foram contempladas pela nova Lei. Entretanto, a lei incorporou a ideia de dar coerência e harmonia entre os diversos dispositivos normativos existentes sobre o tema, revogando alguns e mantendo outros sob sua orientação, o que independentemente de qualquer dificuldade, representou um importante avanço normativo em relação aos agrotóxicos. Mais a frente iremos tratar de alguns pontos importantes da Lei 7.802/89.

Regulamentos da Lei de Agrotóxicos e o Registro por Equivalência

O primeiro regulamento da Lei 7.802/89 data de 11 de janeiro de 1990. Trata-se do Decreto 98.816/90. Este regulamento detalhou várias das questões prescritas na Lei. Obviamente que as disputas concernentes ao tema não se

60 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”, amplamente utilizado neste capítulo.

61 Cf. Franco, *A formulação da política de agrotóxicos no Brasil*, 2014, p. 65-68.

limitaram ao processo legislativo, e desse modo, alastraram-se também para o processo regulamentar de responsabilidade do Poder Executivo. É desse modo que os meros 23 artigos da Lei de Agrotóxicos, se desdobraram em 121 artigos no Decreto 98.816/90.

Esta imensa quantidade de artigos, demonstra apenas a complexidade com que o tema seguiu sendo tratado, de modo que muitas das questões dispostas normativamente, incorriam em debilidade de aplicação prática por diferentes motivos. Pinheiro, ao tratar do tema 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”⁶².

Como se sabe, a pura e simples elaboração e aprovação de um determinado texto normativo enquanto lei, não é suficiente para que esta possa de fato ser efetiva. Evitar que o texto torne-se letra morta passa necessariamente pela construção das condições de efetivação da lei. No caso da lei de agrotóxicos, era preciso que o país se estruturasse com laboratórios capazes de realizar análises, que o quadro técnico de funcionários dos órgãos responsáveis pelo tema fosse ampliado, bem como os próprios órgãos fossem preparados do ponto de vista da infraestrutura e dos recursos disponíveis. Infelizmente isso não ocorreu na época, e ainda hoje esta é uma dificuldade basilar presente nos órgãos de fiscalização e controle dos agrotóxicos, incluindo as agências reguladoras tais como a Anvisa.

Passaram-se mais de dez anos, até que o Decreto 98.816/90 fosse substituído. Um dos principais motivos que provocou a alteração derivou de uma demanda do setor das empresas de agrotóxicos e dos latifundiários, defensores do agronegócio. Trata-se da demanda de incorporação no mercado brasileiro, através do registro simplificado, sem as exigências rigorosas que determina a Lei 7.802/89 para produtos agrotóxicos equivalentes⁶³.

62 Pinheiro, Nasr, Luz, *A Agricultura Ecológica e a Máfia dos Agrotóxicos no Brasil*, 1993, p.21.

63 “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,

O Ministério da Agricultura, ignorando a competência que a Lei 7.802/89 havia distribuído de forma tripartite entre o mesmo e os Ministério da Saúde e Ministério do Meio Ambiente, havia firmado no Mercosul cinco resoluções que tinham dentre os objetivos harmonizar as normas para a circulação de produtos fitossanitários no bloco, ao quais, no Brasil, enquadram-se os agrotóxicos tal qual estão conceituados pela Lei de Agrotóxicos.

Em 1996, como resultado de um grupo de trabalho do Mercosul, quatro resoluções⁶⁴ buscaram disciplinar os procedimentos de forma simplificada para um conjunto de produtos técnicos e formulados com base na similaridade, estabeleceu-se ainda, uma lista de ingredientes ativos e formulações de que seriam de livre comercialização no bloco do Mercosul. No entanto, tais produtos deveriam estar inscritos no país de destino em órgãos que haviam sido definidos pela Resolução do bloco nº87/96, e que aqui no Brasil correspondia ao Ministério da Agricultura apenas⁶⁵.

O Governo Argentino mostrava-se insatisfeito com a situação de não incorporação do que dispunham as resoluções do MERCOSUL, no sistema normativo de agrotóxicos brasileiro, afinal, até o ano de 1998 já haviam sido elaboradas três listas⁶⁶ de substâncias ativas e formulações que deviam ter circulação livre no bloco, e o Brasil não havia adotado nenhuma delas.

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, *Direito Ambiental Brasileiro*, 2003, p.571).

64 "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, *A formulação da política de agrotóxicos no Brasil*, 2014, p. 81)

65 Cf. Franco, *A formulação da política de agrotóxicos no Brasil*, 2014, p. 81.

66 N do A. "A primeira delas veio como anexo da Resolução GMC nº 48/96 e tratou das seguintes substâncias: oxicloreto de cobre, bacillus thuringiensis, cipermetrina, metamidofos, permetrina, 2-4.d, amitraz, atrazina, glifossato, simazina, trifluralina, monocrotofos, óleo mineral. A segunda veio com a Resolução nº 156/96 e trouxe o bentazon, clorimuron etil, flumetralin, metsulfuron metil, fosfeto de alumínio, nicosulfuron, metam sódio e clorpirifos. A terceira, imposta pela Resolução GMC nº 71/98, incluiu os ingredientes ametrina, cloreto de mepiquat, endosulfan, fluzifop -p-butil, hidrazida maléica e quizalofop-p-etil" (Franco, *A formulação da política de agrotóxicos no Brasil*, 2014, p.82)

A resolução do conflito se deu no Tribunal Arbitral “*ad hoc*” no âmbito do Mercosul, onde a Argentina havia buscado auxílio, com apoio da Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e da Associação das Empresas Nacionais de Defensivos Agrícolas (AENDA). A decisão no Tribunal foi desfavorável ao Brasil, de modo que determinou-se que o país teria o prazo máximo de 120 dias para incorporar em seu sistema normativo as Resoluções GMC nº 48/96, nº 87/96, nº 149/96, nº 156/96 e nº 71/98⁶⁷.

A decisão foi um importante passo para a instalação do registro por equivalência, pois atendendo a determinação do Tribunal Arbitral, foi expedida no dia 21 de agosto de 2002 a Instrução Normativa Interministerial nº 49, estabelecendo os procedimentos de registro por equivalência.

O Decreto 4.074, de 04 de janeiro de 2002, já havia criado o registro por equivalência, com base nos critérios e procedimentos estabelecidos pela FAO⁶⁸, porém como visto acima, a Instrução Normativa Interministerial nº 49/02, é quem termina por harmonizar os procedimentos. No entanto, é só em 2006, com a edição do Decreto 5.981, em 06 de dezembro, que o registro por equivalência será implantado de fato. Este novo Decreto (5.981/06) irá incluir dispositivos e dar nova redação ao Decreto 4.074/02, tornando sem efeito os procedimentos estabelecidos pela Instrução Normativa Interministerial nº 49/02⁶⁹.

Pontos importantes da Lei de Agrotóxicos nº 7.802/89

Depois de transcorrido este processo histórico de construção da estrutura normativa dos agrotóxicos, daremos destaque a alguns pontos da Lei 7.802/89, e do Decreto 4.074/02. Existe uma enormidade, por assim dizer, de diplomas legais que disciplinam questões relacionadas aos agrotóxicos, no entanto, não teremos condições de tratar deles neste capítulo. Alguns serão objetos de reflexão dos capítulos seguintes, ainda que obviamente não iremos adentrar por menorizadamente em todos os diplomas normativos sobre o tema e tampouco esgotaremos a reflexão a cerca de cada um deles, afinal, este não é o objetivo dessa obra. Vale inclusive reforçar, que se faz necessário à elaboração de uma

67 Cf. Franco, *A formulação da política de agrotóxicos no Brasil*, 2014, p.84

68 *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.

69 CF. Franco, *A formulação da política de agrotóxicos no Brasil*, 2014, p. 92-93.

obra que possa discutir na perspectiva doutrinária, os principais elementos normativos em relação ao tema. Acredito que a continuidade deste trabalho poderá se desdobrar em construção dessa natureza.

A Lei 7.802/89 é uma lei relativamente pequena, pois conta com apenas 23 artigos, pelos quais dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências.

Dentre os pontos importantes que ela traz, o primeiro diz respeito ao conceito de agrotóxicos, pois desde o Decreto 24.114 de 1934, várias terminologias foram utilizadas para tratar de tais produtos. Por exemplo, a Lei 4.785/65 e o Decreto 67.112/70 referem-se aos agrotóxicos como produtos saneantes fitossanitários; a Lei 917/69 os trata como defensivos agrícolas; e a Lei atual como agrotóxicos.

No art. 2º da Lei 7.802/89, os agrotóxicos são definidos como: a) os produtos e os agentes de processos físicos, químicos ou biológicos, destinados ao uso nos setores de produção, no armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, nas pastagens, na proteção de florestas, nativas ou implantadas, e de outros ecossistemas e também de ambientes urbanos, hídricos e industriais, cuja finalidade seja alterar a composição da flora ou da fauna, a fim de preservá-las da ação danosa de seres vivos considerados nocivos; b) substâncias e produtos, empregados como desfolhantes, dessecantes, estimuladores e inibidores de crescimento. Já os componentes são definidos como os princípios ativos, os produtos técnicos, suas matérias-primas, os ingredientes inertes e aditivos usados na fabricação de agrotóxicos e afins.

As empresas de agrotóxicos e os defensores do uso, constantemente têm utilizado dos termos defensivos agrícolas e produtos fitossanitários. Como a linguagem não é neutra, mas traz consigo uma carga ideológica que reverbera em ações concretas, esta é obviamente uma das formas utilizadas para buscar diminuir o impacto negativo em relação à imagem de tais produtos. Sem dúvidas, esta é uma atitude irresponsável e movida simplesmente pelo interesse econômico, visto que se trata de produtos biocidas que tem impactos nefastos sobre a saúde e o meio ambiente. Para Machado “Deixou-se, finalmente, o uso do termo “defensivo agrícola”, que distorcia o conceito e cuja denominação fu-

gia da linha da terminologia internacional, que é “pesticida” ou “praguicida”⁷⁰. Equivoca-se renomado autor ao dizer que o termo deixou de ser utilizado, no entanto, está coberto de razão frente ao sentido distorcido do uso do termo defensivo agrícola.

Com relação ao registro dos agrotóxicos, existem pontos importantes, mas também, existem questões que poderiam ser mais avançadas. Uma das questões importantes encontra-se no art. 3º, § 5º, que prescreve que o registro para novo produto agrotóxico, seus componentes e afins, 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, segundo os parâmetros fixados na regulamentação desta Lei.

Este mecanismo impede – e isso é importante – que produtos com maior toxicidade do que a já existente no mercado possa ser incorporado no comércio⁷¹. Ainda que se trate de mecanismo importante, ele poderia ser melhor, se a legislação tivesse incorporado a obrigatoriedade da reavaliação periódica, tal qual já era exigida pelo Decreto 24.114/34, no art.53, § 2º, que determinava a validade do registro por cinco anos, devendo os interessados renová-lo obrigatoriamente, decorrido este prazo.

Se nossa legislação tivesse mantido essa exigência, teríamos assim, um mecanismo permanente de reavaliação que associado com a exigência de não permissão do registro para produtos mais tóxicos do que os já existentes, atuariam de forma a possibilitar o ingresso de produtos menos tóxicos a cada período. Como a exigência de reavaliação periódica não foi incorporada é de se notar que produtos extremamente tóxicos e altamente tóxicos, registrados quando as exigências para tal eram menos restritivas, ainda encontram-se em circulação no país.

O registro de agrotóxicos no Brasil é quase eterno, pois têm prazo de validade indeterminado. A não adoção da reavaliação periódica é uma enorme fragilidade do sistema normativo de agrotóxicos. Os agrotóxicos, segundo determina a Lei e o regulamento, estão sujeitos a reavaliação 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. Nestes casos caberá à autoridade competente tomar imediatas providências, sob pena de res-

70 Machado, *Direito Ambiental Brasileiro*, 2003, p. 558.

71 Cf. Machado, *Direito Ambiental Brasileiro*, 2003, p. 569.

ponsabilidade. Dentre as medidas previstas, decorrentes da reavaliação, poderá o órgão federal registrante, adotar como medida a manutenção do registro sem alterações; a manutenção do registro, mediante a necessária adequação; propor a mudança da formulação, dose ou método de aplicação; restringir a comercialização; proibir, suspender ou restringir a produção ou importação; proibir, suspender ou restringir o uso; e cancelar ou suspender o registro⁷².

Uma questão importante, ainda sobre o registro dos agrotóxicos, é a responsabilidade tripartite no processo. O processo de avaliação dos agrotóxicos para concessão do registro tramita simultaneamente com atribuições e responsabilidades distintas perante o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), o Ministério da Saúde (MS), e o Ministério do Meio Ambiente (MMA). Atualmente a Secretaria de Defesa Agropecuária - SDA (MAPA), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA (MMA), e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA (MS) são os órgãos que atuam na avaliação para concessão do registro⁷³.

Para os produtos de uso agrícola, a avaliação é feita pelos três órgãos e o registro é feito no MAPA. Para os produtos de uso domissanitários e campanhas de saúde pública a avaliação e registro é feito pela ANVISA. Produtos de uso não agrícola e preservantes de madeira são avaliados pela ANVISA e IBAMA, e registrados pelo IBAMA⁷⁴.

A fim de harmonizar os procedimentos técnicos-científicos e administrativos nos processos de registro, bem como assessorar os ministérios responsáveis pela concessão do registro de agrotóxicos, foi instituído pelo Decreto 4.074/02 (art.95) o Comitê Técnico de Assessoramento para Agrotóxicos (CTA) que é composto por dois representantes (titular e suplente) de cada um dos órgãos federais responsáveis, diga-se: MAPA, MS e MMA.

Cabe ao MAPA avaliar a eficiência agronômica do produto, ao IBAMA o impacto do agrotóxico no meio ambiente, e a ANVISA a avaliação toxicológica e os impactos na saúde. Esta responsabilização tripartite é importante porque desconcentra a responsabilidade, dificultando assim, a ingerência política sobre o processo. Obviamente que não evita por completo a interferência política

72 Determinações dispostas no art. 3º, § 4º, da Lei 7.802/89, e no art. 19 do Decreto 4.074/02.

73 As responsabilidades e competências de cada órgão estão dispostas no Capítulo II “Das Competências” que vão do art. 2º ao 7º, no Decreto 4.074/02 e art.3º da Lei 7.802/89.

74 Cf. Londres, *Agrotóxicos no Brasil: um guia em defesa da vida*, 2011, p.102.

exercida pela pressão das empresas e seus aliados, no entanto, torna-se mais difícil do que já foi no passado, quando a atribuição era de responsabilidade apenas do MAPA.

A receita agronômica é algo que vale destaque, pois sua incorporação como obrigatória na Lei é algo que vincula e responsabiliza o profissional habilitado, que pode ser engenheiro agrônomo, engenheiro florestal ou técnico agrícola, sobre a indicação do produto, sua forma de uso e quantidades. Cada receita é única, e deve ser expedida em duas vias, ficando uma com o usuário e a outra com o estabelecimento comercial onde foi realizada a compra do produto. A receita deve ser específica e conter um conjunto de informações que detalham a cultura, o produto, a propriedade onde será usada, entre outros⁷⁵. Sem o receituário agronômico, pela lei, não podem ser comercializados agrotóxicos, exceto aqueles considerados de baixa periculosidade e dispensados de receita pelos órgãos federais responsáveis pelos setores de saúde, agricultura e meio ambiente. Vale lembrar que “cerca de 430 ingredientes ativos (IAs), 750 produtos técnicos e 1.400 formulações de agrotóxicos estão autorizados pelo Ministério da Saúde (MS) e pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) e registrados no MAPA”⁷⁶.

Um dos grandes problemas em torno do receituário agronômico, é que os estabelecimentos comerciais, devido à falta de fiscalização, tornaram prática comum a emissão dos chamados “receituários de gaveta”, ou seja, aqueles expedidos sem a visita à propriedade tal qual determina a lei. Paulo Vaz, acerca da questão destaca que “é prática comum a emissão do receituário sem a visita prévia à propriedade rural, a receita assinada em branco, a emissão de um número excessivo de receitas por um único profissional. É de conhecimento geral que uma pessoa pode adquirir uma receita e comprar qualquer tipo de agrotóxico, mesmo os mais letais, sem a

75 “Art. 66. A receita, específica para cada cultura ou problema, deverá conter, necessariamente: I - nome do usuário, da propriedade e sua localização; II - diagnóstico; III - recomendação para que o usuário leia atentamente o rótulo e a bula do produto; IV - recomendação técnica com as seguintes informações: a) nome do(s) produto(s) comercial(ais) que deverá(ão) ser utilizado(s) e de eventual(ais) produto(s) equivalente(s); b) cultura e áreas onde serão aplicados; c) doses de aplicação e quantidades totais a serem adquiridas; d) modalidade de aplicação, com anotação de instruções específicas, quando necessário, e, obrigatoriamente, nos casos de aplicação aérea; e) época de aplicação; f) intervalo de segurança; g) orientações quanto ao manejo integrado de pragas e de resistência; h) precauções de uso; e i) orientação quanto à obrigatoriedade da utilização de EPI; e V - data, nome, CPF e assinatura do profissional que a emitiu, além do seu registro no órgão fiscalizador do exercício profissional. Parágrafo único: Os produtos só poderão ser prescritos com observância das recomendações de uso aprovadas em rótulo e bula” (Decreto 4.074/02)

76 Carneiro, Dossiê ABRASCO, 2015, p.53.

mínima dificuldade, em face do despreparo dos profissionais e da inoperância, tanto dos CREAs, como das autoridades sanitárias e ambientais⁷⁷.

Avanço destacável também diz respeito a competência para legislar sobre a matéria, visto que antes da Lei 7.802/89, havia grande impasse sobre a competência dos estados para legislar sobre os agrotóxicos. A primeira vitória em relação a esta competência, como vimos, veio quando a Lei de Agrotóxicos do Rio Grande do Sul foi reconhecida parcialmente constitucional pelo Supremo Tribunal Federal⁷⁸, o que apontou para a constitucionalidade dos estados legislarem sobre o tema.

A Lei de Agrotóxicos designou à União a competência para legislar sobre a produção, registro, comércio interestadual, exportação, importação, transporte, classificação e controle tecnológico e toxicológico. Compete ainda, controlar e fiscalizar os estabelecimentos de produção, importação e exportação, bem como, analisar os produtos agrotóxicos, seus componentes e afins, nacionais e importados, e por fim, controlar e fiscalizar a produção, a exportação e a importação (art. 9º). Através dos órgãos competentes, deve a União prestar o apoio necessário às ações de controle e fiscalização, à Unidade da Federação que não dispuser dos meios necessários (art.12).

O art. 10 determina que compete aos Estado e ao Distrito Federal, nos termos dos artigos 23 e 24 da Constituição Federal de 1988, legislar sobre o uso, produção, o consumo, o comércio e o armazenamento dos agrotóxicos, seus componentes e afins, bem como fiscalizar o uso, o consumo, o comércio, o armazenamento e o transporte interno.

Quanto aos municípios, nos termos do art. 11, cabe legislar supletivamente sobre o uso e o armazenamento dos agrotóxicos, seus componentes e afins.

A Lei 9.974, de 6 de junho de 2000, acrescentou alguns dispositivos na Lei de Agrotóxicos, dentre eles, o art. 12-A, que prescreve que compete ao Poder Público a fiscalização: I) da devolução e destinação adequada de embalagens vazias de agrotóxicos, seus componentes e afins, de produtos apreendidos pela ação fiscalizadora e daqueles impróprios para utilização ou em desuso; II) do armazenamento, transporte, reciclagem, reutilização e inutilização de embalagens vazias e produtos referidos no inciso I.

Percebe-se com este novo dispositivo uma preocupação bastante grande em relação às embalagens dos produtos agrotóxicos. Diante disso, no perguntamos:

77 Vaz, *O Direito Ambiental e os Agrotóxicos: responsabilidade civil, penal e administrativa*, 2006, p.82.

78 STF – REP nº 1153-4/RS – DJ 25.10.1985.

se as embalagens são tão perigosas e necessitam de tanto cuidado, o que dizer dos produtos que estavam dentro destas embalagens e que as tornaram tão perigosas?

Acreditamos extremamente válida a preocupação com a reciclagem e destinação correta das embalagens, no entanto, é preciso ampliar a preocupação com ações práticas no sentido de diminuir o uso destes produtos no país, de modo que a diminuição de embalagens, por exemplo, poderia ser uma consequência.

O cuidado apenas com as embalagens a torna uma preocupação enviesada, visto que as fiscalizações são irrelevantes em se tratando da quantidade de ações realizadas, afinal, os órgãos responsáveis contam com um número insignificante de profissionais habilitados para realizar tais procedimentos. Assim, se faz necessário que as campanhas de recolhimento de embalagens possam estar casadas com processos de conscientização da população em relação aos perigos e riscos decorrentes dos agrotóxicos.

A falta da ação fiscalizadora e de controle faz com que os problemas decorrentes do uso de agrotóxicos tornem-se a cada dia maiores, ou como já dissemos antes, revela-se hoje como um enorme problema de saúde pública.

Outro elemento importante da lei de agrotóxicos diz respeito à competência legislativa. Atualmente União, Estados, Distrito Federal e Municípios podem legislar sobre agrotóxicos. Portanto, mantendo-se a coerência com a lei federal, é possível garantir um processo legislativo que se adeque as diferentes realidades do país. Vale ressaltar que tais legislações podem ser mais restritivas que a lei federal e nunca mais permissivas. Esta descentralização do processo legislativo é bastante importante.

Segundo o art. 9º compete à União, legislar sobre a produção, registro, comércio interestadual, exportação, importação, transporte, classificação e controle tecnológico e toxicológico. Aos Estados e ao Distrito Federal, segundo o art. 10º compete legislar sobre o uso, a produção, o consumo, o comércio e o armazenamento dos agrotóxicos, seus componentes e afins. Assim, resta aos Municípios, segundo o que dispõe o art. 11º, legislar supletivamente sobre o uso e o armazenamento dos agrotóxicos, seus componentes e afins.

Questões importantes não tratadas pela Lei de Agrotóxicos

Certamente poderíamos enumerar várias questões que gostaríamos que tivessem sido tratadas pela Lei 7.802/89, tais como já mencionado, a obrigatorie-

dade da reavaliação periódica do registro dos produtos e, a proibição no território nacional dos agrotóxicos banidos em seu país de origem. Porém, limitamo-nos a apontar apenas duas questões de extrema relevância na atualidade: a pulverização aérea de agrotóxicos e, a capina química no espaço urbano.

A lei de agrotóxicos não trata especificamente da pulverização aérea, aplica-se ao tema, normatizando a questão, o Decreto-Lei nº 917, de 7 de setembro de 1969, que dispõe sobre o emprego da aviação agrícola no País e dá outras providências; também o Decreto nº 86.765, de 22 de dezembro de 1981, que regulamenta o Decreto-Lei nº 917/69; o Regulamento Brasileiro de Homologação Aeronáutica – RBHA 137⁷⁹ – disciplina as operações aero agrícolas; e por fim, a Instrução Normativa nº 2, de 3 de janeiro de 2008, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) que aprova as normas de trabalho da aviação agrícola, em conformidade com os padrões técnicos operacionais e de segurança para aeronaves agrícolas, pistas de pouso, equipamentos, produtos químicos, operadores aero agrícolas e entidades de ensino.

A Instrução Normativa nº 2/2008 estabelece um grande leque de exigências, tais como: autorização de funcionamento da ANAC; engenheiro agrônomo responsável pela coordenação das atividades a serem desenvolvidas com o emprego da aviação agrícola, devidamente registrado no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA); piloto devidamente licenciado pela ANAC, com experiência mínima de 400 horas de voo, tendo concluído curso de aviação agrícola desenvolvido ou reconhecido pelo MAPA e homologado pela ANAC; técnicos em agropecuária responsáveis pela execução dos trabalhos de campo, possuidores de curso de executor técnico em aviação agrícola, desenvolvido ou reconhecido pelo MAPA; aeronave equipada segundo os padrões técnicos estabelecidos; dentre várias outras exigências.

Mesmo com tantas exigências, a pulverização aérea é intrinsecamente insegura e contaminante, visto a incapacidade de controle humano sobre tal técnica, mesmo sendo a única forma de pulverização que conta com legislação específica, a pulverização aérea termina por ser a mais perigosa e contaminante. Segundo o relatório apresentado em novembro de 2011, pela subcomissão especial sobre o uso de agrotóxicos e suas consequências à saúde, instalada no âmbito da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados

79 Cf. BRASIL, Câmara dos Deputados. Comissão de Seguridade Social e Família – CSSF. **Relatório da subcomissão especial sobre o uso de agrotóxicos e suas consequências à saúde**, 2011, p. 35.

“(...) ainda que todas as recomendações sejam seguidas pelo aplicador, como velocidade e direção do vento, umidade, limites de distância de povoados e rodovias, somente cerca de 30% do agrotóxico ficará na planta. O fator preocupante é que cerca de 70% restantes irão para o solo (50%) ou para o ar (20%) e regiões circunvizinhas”⁸⁰.

As distâncias mínimas estabelecidas – 500 metros de povoados e 250 de mananciais – são diariamente desrespeitadas. Exemplo drástico disso é o caso da Escola Municipal Rural São José do Pontal, localizada no Assentamento Pontal dos Buritis, no município de Rio Verde – Goiás, que foi criminosamente pulverizada por uma aeronave agrícola no dia 03 de maio de 2013, contaminando cerca de uma centena de pessoas, dentre elas, a maioria crianças com idade entre 9 e 16 anos⁸¹. Destarte, dentre as principais bandeiras de luta das organizações ambientalistas e de movimentos de luta contra os agrotóxicos, tais como a Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos e Pela Vida⁸², está a proibição da pulverização aérea, o que inclusive também é tema de Projeto de Lei que tramita na Câmara Federal⁸³.

A capina química em área urbana, que também não é tratada especificamente pela Lei 7.802/89, dispõe de determinação normativa, pois com base na própria lei de agrotóxicos, a ANVISA, no ano de 2002, através da Gerencia Geral de Toxicologia – à época – excluiu todos os uso de herbicidas destinados a logradouros públicos⁸⁴. Em 15 de janeiro de 2010, através de sua Diretoria Colegiada, a ANVISA editou a “Nota Sobre o Uso de Agrotóxicos em Área Ur-

80 BRASIL, Câmara dos Deputados. Comissão de Seguridade Social e Família – CSSF. **Relatório da subcomissão especial sobre o uso de agrotóxicos e suas consequências à saúde**, 2011, p. 34.

81 Cf. Carneiro, **Dossiê ABRASCO**, 2015, p. 435

82 A Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos e Pela Vida, foi lançada no dia 07 de abril de 2011 (dia Mundial da Saúde) e desde então tornou-se um dos principais – se não o principal – espaço de articulação das diversas entidades e organizações de luta contra os agrotóxicos. A Campanha têm tido frequente participação em atividades e eventos, incluindo governamentais que discutem o tema, sendo inclusive, responsável pela primeira versão do que viria a ser a proposta do Programa Nacional de Redução de Agrotóxicos (PRONARA). Para mais, consulte www.contraosagrototoxicos.org.br

83 Tramita na Câmara Federal o PL5164/2013, que têm como autor o Deputado Adrian do PMDB/RJ, que propõe acrescentar o artigo 13-A na Lei 7.802/89, dispondo que “Para a aplicação de agrotóxicos e afins deverão ser utilizados equipamentos que ofereçam segurança a seus operadores e a outras pessoas e que minimizem o risco de deriva do produto para além do alvo da aplicação, sendo vedado o emprego de aeronaves para esse fim” (grifo nosso).

84 Carneiro, **Dossiê ABRASCO**, 2015, p. 485

bana” onde através de cinco pontos de sustentação político-técnico-científico informa que “a prática da capina química em área urbana não está autorizada pela ANVISA ou por qualquer outro órgão, não havendo nenhum produto agrotóxico registrado para tal finalidade”.

Infelizmente, a existência normativa não impede a prática da capina química, inclusive por entes públicos, pois é comum, principalmente em cidades do interior, a utilização de agrotóxicos no meio urbano para limpeza de praças, canteiros e ruas pela própria prefeitura ou empresas que prestam serviços ao ente federativo. Trata-se de uma violação recorrente não só a norma, mas em especial, uma violação à saúde das pessoas que desconhecedoras dos riscos transitam normalmente pelo espaço contaminado.

Projeto de Lei nº 3200: A proposta de desmonte do atual sistema normativo de agrotóxicos

Tramitam no Congresso Nacional mais de 50 Projetos de Lei (PLs) que apontam para algum tipo de alteração na Lei 7.802/89. A grande maioria dos PLs buscam desmontar o sistema normativo de agrotóxicos vigente, flexibilizando a legislação existente e garantindo benefícios aos setores vinculados à indústria de agrotóxicos ou aos produtores de *commodities* do agronegócio.

No dia 06 de outubro de 2015 foi protocolado pelo Deputado Federal Covatti Filho (PP/RS) o PL 3200/15 que dispõe sobre a Política Nacional de Defensivos Fitossanitários e de Produtos de Controle Ambiental, seus Componentes e Afins, bem como sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de defensivos fitossanitários e de produtos de controle ambiental, seus componentes e afins, e dá outras providências.

O PL 3200 desmonta por completo a legislação atual de agrotóxicos, tornando-a frágil e permissiva, de modo que vários direitos sociais são atropelados pelo texto proposto. Em ato da presidência da Câmara dos Deputados, no dia 24 de fevereiro de 2016, foi criada uma Comissão Especial para analisar o PL 3200. Esta comissão aprovou vários requerimentos para a realização de audiências públicas acerca do tema. Todavia, no dia 23 de maio do mesmo

ano, foi deferido requerimento determinando a apensação do PL 3200 ao PL 1687/15, que por sua vez passou a encabeçar o bloco dos PLs em apreciação. Isso não durou muito, pois no dia 20 de junho de 2016, um novo ato determinou a apensação do PL 1687/2015 ao Projeto de Lei nº 6.299, proposto pelo Senador Blairo Maggi em 2002.

Essa nova alteração fez com que o PL 3200/15 passasse a tramitar em regime de prioridade, de acordo com o art.151, II, do Regime Interno da Câmara dos Deputados. Além disso, o nome da comissão passou a constar como “Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 6.299, de 2002, do Senado Federal, que "altera os arts. 3º e 9º da Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências””. Desse modo os prazos serão reduzidos dando assim maior celeridade ao processo legislativo.

Vale destacar que estão apensados ao PL 6299/02 um total de 17 Projetos de Lei, sendo eles: PL 2495/2000; PL 3125/2000; PL 5884/2005; PL 6189/2005; PL 4933/2016; PL 3649/2015; PL 5852/2001; PL 1567/2011; PL 4166/2012; PL 1779/2011; PL 3063/2011; PL 1687/2015; PL 3200/2015; PL 371/2015, PL 461/2015, PL 49/2015 e PL 958/2015. Dentre esse conjunto de Projetos de Lei, em sua grande maioria desmontando o sistema normativo de agrotóxicos, iremos tecer breves comentários apenas em relação ao PL 1687/2015 e o PL 3200/2015, pois com ambos é possível perceber a dimensão do desmonte proposto e em curso.

Projeto de Lei 1687/15, é a numeração que recebeu na Câmara Federal o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 679, protocolado no Senado Federal pela então Senadora Ana Rita, no dia 10 de novembro de 2011. O PLS 679/11 tinha como proposta alterar a Lei 7.802/89, para incorporar Art. 21-A na lei de agrotóxicos, criando a *Política Nacional de Apoio ao Agrotóxico Natural*, com o objetivo de estimular as pesquisas, a produção e o uso de agrotóxicos não sintéticos de origem natural.

No processo de tramitação do PLS 679, foram feitas três propostas de textos substitutivos que por sua vez alteram completamente o horizonte da proposta apresentada, de modo que ao invés de se construir uma política para incentivar a produção de verdadeiros defensivos naturais, o texto final garante mais inves-

timentos para a produção de agrotóxicos e a destinação de recursos públicos para as empresas, repetindo assim, o que já foi feito no passado com a criação do Programa Nacional de Defensivos Agrícolas, em 1975, no âmbito do II Plano Nacional de Desenvolvimento.

Após os substitutivos, o texto final aprovado no Senado e encaminhado à Câmara, recebeu o número de PL 1687/15, que dentre outras coisas, cria o art. 12-B para instituir a *Política Nacional de Apoio aos Agrotóxicos e Afins de Baixa Periculosidade*. Desse modo, é possível perceber que o processo legislativo no Senado alterou de forma drástica a proposta inicial do PLS 679, transformando-o num instrumento de incentivo para as empresas de produção de agrotóxicos, que já gozam de várias benefícios, tais como as isenções de impostos.

É evidente que apensar o PL 3200/15 ao PL 6.299/02 faz parte de uma manobra legislativa que acelera a tramitação do conjunto de PLs apensados, inviabilizando ainda mais a participação da sociedade no processo de discussão. Além disso, busca-se invisibilizar o PL 3200, visto que ele é o pior, pois propõe a revogação da Lei 7.802/89. Dentre as propostas deste Projeto de Lei, vale destacar algumas:

- a. Os agrotóxicos passam a ser chamados de “produtos defensivos fitossanitários e de controle ambiental”. Essa é uma manobra que tem como objetivo esconder o perigo dessas substâncias tóxicas. Agrotóxicos são biocidas, ou seja, são feitos para matar a vida. É inadmissível que voltemos a utilizar uma nomenclatura da década de 1930, quando muitos dos efeitos dessas substâncias não eram conhecidos como hoje. Agrotóxicos não são defensivos, são venenos que ameaçam a vida das pessoas e contaminam o meio ambiente.
- b. Cria a Comissão Técnica Nacional de Fitossanitários (CTNFito), que funcionará nos moldes da CTNBio. Será competência desta Comissão a edição e alteração de atos normativos referentes aos agrotóxicos; avaliação e homologação de relatórios de avaliação de risco de novo produto ou de novos usos em ingrediente ativo; avaliar os pleitos de registro de novos produtos técnicos, dos respectivos produtos formulados, pré-misturas e afins; emitir pareceres técnicos conclusivos nos campos da agronomia, toxicologia e ecotoxicologia sobre os pedidos de aprovação de registros de produtos, bem como as medidas de segu-

rança que deverão ser adotadas; estabelecer as diretrizes para a avaliação agronômica, avaliação e classificação toxicológica e ambiental de produtos; promover, mediante pedido ou de ofício, a reavaliação de produtos, e de propor a sistemática de incorporação de tecnologia de ponta nos processos de análise, controle e fiscalização e em outras atividades cometidas aos órgãos registrante; etc.

- c. A CTNFito ficaria alocada no MAPA e passaria a ser um *super-órgão* a quem compete quase tudo que diz respeito aos agrotóxicos, assumindo para si o que hoje é competência tripartite da ANVISA, IBAMA e MAPA. A composição proposta para a CTNFito é de 23 membros efetivos e respectivos suplentes, *designados* pelo MAPA. A divisão da composição é de 15 especialistas de notório saber científico e técnico, das áreas de química, biologia, produção agrícola, fitossanidade, controle ambiental, saúde humana e toxicologia. Além desses, completa a equipe representantes de cinco ministérios (Agricultura; Desenvolvimento, Indústria e Comércio; Meio Ambiente; Saúde e; Ciência, Tecnologia e Inovação) e representantes de órgão legalmente constituído de proteção à saúde do trabalhador; de órgão legalmente constituído representativo do produtor rural, e ainda um representante de associações legalmente constituídas de produtores de defensivos fitossanitários, diga-se: representante das empresas.
- d. Cria-se a possibilidade de prescrição de receita agronômica para aplicação de agrotóxicos antes da ocorrência da praga, ou seja, de forma preventiva, supostamente visando o controle de alvos biológicos que necessitam de aplicação de produto agrotóxico. Sem dúvidas este mecanismo vem para resolver a recorrência de emissão do “receituário de gaveta”, que mencionamos anteriormente.
- e. Para efeito de registro, passa-se a admitir um determinado grau de risco aceitável em relação às características teratogênicas, carcinogênicas ou mutagênicas dos agrotóxicos. Atualmente isso é expressamente proibido pelo art. 3º, parágrafo 6º, da Lei 7.802/89. Trata-se de uma ameaça ao direito à saúde, que coloca em risco a vida das pessoas, em especial das populações camponesas.

- f. Será permitido também que o registro de um produto técnico possa ser feito por equivalência, com base nas diretrizes definidas pela CTNFito.
- g. Passa-se a permitir o uso de agrotóxicos já registrados para uma determinada cultura, numa outra cultura para o qual ele não foi registrado. Trata-se do que estão chamando de “culturas com suporte fitossanitário insuficiente – CSFI”, também conhecidos como *minorcrops*.
- h. Limita a competência dos Estados, Distrito Federal e Municípios no que diz respeito a legislar sobre os agrotóxicos. A competência para controlar e fiscalizar o transporte interestadual torna-se exclusividade da União, e aos Estados, DF e Municípios compete legislar supletivamente sobre o uso, o comércio e o armazenamento, bem como fiscalizar o uso, o armazenamento e o transporte interno. Em relação ao texto da lei atual, é suprimido o mecanismo normativo que permitia os Estados e o DF legislar sobre a produção, bem como fiscalizar o consumo e o comércio de tais produtos. Aos Estados, o DF e os Municípios é vedado explicitamente a possibilidade de restringir o alcance do registro federal. Trata-se, portanto, de uma centralização das competências em nível federal, diminuindo o alcance das pressões sociais que com muita luta conseguiram aprovar leis estaduais e municipais, em alguns aspectos mais avançadas que a legislação federal.
- i. As decisões dos órgãos registrantes de agrotóxicos (ANVISA, IBAMA e MAPA) passam a ser vinculadas aos pareceres da CTNFito, ou seja, os pareceres da comissão serão de cumprimento obrigatório para tais órgãos.
- j. Passa a ser facultativa ao usuário a devolução das embalagens vazias de agrotóxicos, ou seja, ele devolve se quiser. Isso configura um enorme retrocesso no que se refere à proteção ambiental, visto que a devolução dessas embalagens para a reciclagem é algo importante.

Considerações

É impossível que façamos considerações finais, pois como vimos, o tema agrotóxicos é extremamente complexo, e do ponto de vista normativo, existe

uma enormidade de questões que não tratamos. Faz-se necessário, uma reflexão doutrinária à luz do direito e suas diversas facetas em relação à questão dos agrotóxicos. Aqui buscamos apenas, muito embrionariamente, trazer à luz da reflexão críticas alguns elementos.

A estrutura normativa dos agrotóxicos está em processo permanente de transformação, e como tal, esta transformação é determinada pela correlação de forças existente na sociedade, onde de um lado, claramente encontram-se aqueles que preocupam-se apenas com o lucro e vendem uma falsa ideia de indispensabilidade do uso dos agrotóxicos para a produção de alimentos – dentre os quais estão as empresas e os defensores do uso dos agrotóxicos – e do outro lado temos aqueles que preocupam-se com a vida humana e do planeta em seu conjunto.

Não se trata de um jargão político, mas de evidenciar que as alterações normativas só serão benéficas para os mais desfavorecidos da sociedade, quando resultarem de lutas concretas protagonizadas por tais sujeitos sociais e políticos. É diante disso, que lutas concretas devem ser travadas para que se possam evitar os retrocessos que estão em curso no que se refere ao sistema normativo de agrotóxicos.

Atualmente, os mecanismos de incidência no sistema normativo de agrotóxicos, são basicamente três: o primeiro deles é através do Poder Legislativo, ou seja, através da elaboração de normas sobre o tema. Como dito antes, atualmente tramitam mais de 50 Projetos de Lei no Congresso Nacional que buscam alterar dispositivos da Lei 7.802/89, e dentre eles o PL3200/15 que representa não um mero retrocesso, mas a violação de direitos tais como o direito à saúde e o meio ambiente ecologicamente equilibrado, conquistas históricas do povo brasileiro consagradas na Constituição Federal de 1988.

Um segundo mecanismo de incidência no sistema normativo de agrotóxicos é o Poder Executivo, que atua através da edição de Instruções Normativas, Resoluções, Portarias, etc. Ao determinar sobre pontos mal resolvidos na legislação, questões que não ficaram claras ou mesmo inexistentes, ao preencher estes “vazios normativos”, ou mesmo alterar questões já consolidadas, termina o Poder Executivo por ditar questões que vão de acordo com os interesses dos grupos representados nesses espaços de poder, nesse debate, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, é hoje o melhor exemplo de alterações executivas que desmontam o sistema normativo de agrotóxicos em favor das empresas, colocando em risco o conjunto da população.

Algumas dessas alterações trazem impactos significativos para o controle dos produtos agrotóxicos. Trata-se de uma forma de ingerência no sistema nor-

mativo que tem pouca visibilidade e, portanto, age de forma mais oculta, sem nenhum mecanismo de acompanhamento efetivo e tampouco de prestação de contas à sociedade sobre as alterações praticadas.

Nesta ceara, podemos citar o recente “Plano de Reestruturação e Perspectivas da Área de Agrotóxicos”⁸⁵ da Anvisa. Este plano trás um conjunto de alterações que dentre outras questões, visam à simplificação de procedimentos na área de regulação de agrotóxicos. Algumas dessas alterações são extremamente prejudiciais ao conjunto da sociedade, como por exemplo, a extinção do Informe de Avaliação Toxicológica (IAT), que nada mais é do que o laudo de avaliação toxicológica. A extinção do relatório será substituída por uma publicação muito limitada de algumas informações no Diário Oficial da União – DOU. Como podemos ver, trata-se de alteração, de caráter executivo/administrativo que impacta diretamente no sistema normativo de agrotóxicos.

Os novos critérios para a classificação toxicológica propostos pela Anvisa na Consulta Pública nº 262, de 10 de outubro de 2016, deixam escapar ainda a insignificância que tais órgão dão de fato para a participação popular em questões centrais como essa, pois de forma vergonhosa foi dada à população apenas dez dias para manifestar-se acerca da proposta de Resolução da Diretoria Colegiada sobre os critérios para classificação toxicológica de agrotóxicos, componentes, afins e preservativos de madeira e para comparação da ação tóxica de agrotóxicos e afins no âmbito da Anvisa. Para questões tão complexas é possível fazer uma intervenção qualificada em apenas dez dias? Certamente que não! Porém, tais consultas tem demonstrado ser apenas um instrumento de legitimação das alterações já acordadas politicamente entre os gestores do que realmente um instrumento de consulta à população para que possa contribuir de fato para as alterações realmente necessárias. Infelizmente a resolução proposta fragiliza os critérios de classificação toxicológica e tornam confusas as identificações de classificação, alterando o que existe atualmente.

Por fim, o Poder Judiciário, ao decidir sobre questões controversas levadas a este para que se manifeste, termina por incidir sobre o sistema normativo de agrotóxicos. Assim, as decisões tornam-se jurisprudência, que vão

85 ANVISA. **Plano de Reestruturação e Perspectivas da Área de Agrotóxicos**. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/documents/219201/219401/Evento%2Bsetor%2Bregulado%2BGer%25C3%25Ancia%2BGeral%2Bde%2BToxicologia%2B-%2Bvers%25C3%25A3o%2Bfinal%2B-%2B02-02-2016.pdf/7e03e55e-2501-4c3b-907f-54503fd37d02>

dando sustentação para futuros ajuizamentos de causas que dizem respeito ao tema dos agrotóxicos.

Infelizmente, os profissionais do Direito, ainda são deficientes quanto à questão, as Universidades dão pouca atenção ao tema. Também são limitadas as reflexões doutrinárias como já observado. O resultado disso é a dificuldade de contribuição científica e acadêmica, do ponto de vista do Direito, para a consolidação do sistema normativo de agrotóxicos.

Existem questões primordiais a se refletir na busca por justiça em relação ao tema, para dar um exemplo apenas, vejamos a questão do nexo causal. Os agrotóxicos causam principalmente, dois tipos de intoxicação, as crônicas e as agudas, sendo as agudas de maior facilidade na identificação, visto que se manifesta de forma mais imediata. No entanto, as intoxicações crônicas são resultado de anos de exposição, onde pequenas quantidades de agrotóxicos vão se acumulando no organismo, e anos depois, décadas até, é que se manifestam através de uma determinada doença. A pergunta é como estabelecer o nexo causal nestes casos? A própria medicina é controversa quanto a isso.

Alguns agrotóxicos devem ser buscados especificamente nos exames para que possam ser identificados. Como fazer essa busca se algo comum nos dias atuais é a utilização de caudas, ou seja, a mistura de diversos produtos, de modo que as pessoas ficam expostas à vários tipos de agrotóxicos? Acreditamos que discutir nexo causal tal qual o conhecemos, nos casos de intoxicação por agrotóxico é algo que não responde no total a necessidade de constatação do dano, frente à complexidade das substâncias e das formas de utilização que podem inclusive gerar novas combinações não avaliadas pelos órgãos responsáveis. Desse modo deve-se então ter como base para estabelecer o vínculo e consequentemente a responsabilidade, o quadro clínico do indivíduo afetado.

Trata-se de questões que merecem uma reflexão aprofundada e não uma simples menção como acabo de fazer a título de ilustração. O Direito tem parcela importante de responsabilidade nessa reflexão, e com isso contribuir para qualificar o sistema normativo de agrotóxicos, buscando a construção de novos conceitos, a qualificação de alguns já existentes, tendo como propósito garantir os direitos já consolidados e possibilitar o acesso à justiça.

Assim, discutir o tema dos agrotóxicos é uma questão urgente e necessária, e refletir sobre o funcionamento do sistema normativo de agrotóxicos a fim de qualificá-lo como instrumento de proteção à saúde e ao meio ambiente, é uma tarefa histórica que nos cabe a todos hoje.

Nossa responsabilidade e atuação no tempo presente é o que determinará o ambiente e a vida das futuras gerações. Não nos é permitido acovardar-se diante do império econômico e da hegemonia das empresas. Precisamos denunciar as mazelas provocadas pelos agrotóxicos, e ao mesmo tempo anunciar as possibilidades de mudança.

Existem contradições no modelo hegemônico, e é a partir delas que devemos impulsionar a luta pela construção de um novo modelo de agricultura de base agroecológica que tenha como objetivo principal a produção de alimentos saudáveis, em convívio com a natureza para alimentar aqueles e aquelas que mais necessitam. Não se trata, portanto, de produzir nichos de mercado, mas sim, de construir soberania alimentar para – e com – o povo brasileiro.

Compreender o funcionamento do sistema normativo de agrotóxicos, buscando evitar os retrocessos, em especial numa conjuntura de golpe de Estado institucionalizado como a atual, se faz necessário para que possamos fortalecer a trincheira de luta contra os agrotóxicos e pela vida.

Bibliografia

BITTAR, Eduardo C. B. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática da monografia para os cursos de direito**. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

BRASIL. Decreto nº 24.114, de 12 de abril de 1934. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, 1934. Brasília, Brasil. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24114-12-abril-1934-500616-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 29 jan. 2016.

BRASIL. Lei nº 4.785 de 06 de outubro de 1965. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, 1965. Brasília, Brasil. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4785-6-outubro-1965-368355-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 03 fev. 2016.

BRASIL. Lei nº 5.197, de 03 de janeiro de 1967. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, 1967. Brasília, Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5197.htm>. Acesso em: 03 fev. 2016.

BRASIL. Decreto-Lei nº 917, de 7 de outubro de 1969. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, 1969. Brasília, Brasil. Disponível em: <<http://>>

www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1960-1969/decreto-lei-917-7-outubro-1969-375251-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em: 03 fev. 2016.

BRASIL. Decreto nº 67.112, de 27 de agosto de 1970. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, 1970. Brasília, Brasil. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-67112-26-agosto-1970-408674-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 03 fev. 2016.

BRASIL. Decreto n. 91.910, de 12 de novembro de 1985. Altera a composição da Comissão Especial incumbida de elaborar estudos para reformulação da legislação sobre o uso e fiscalização de agrotóxicos e biocidas. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, 13 nov. 1985. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91910-12-novembro-1985-442161-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 29 jan. 2016.

BRASIL. Decreto n. 91.633, de 9 de setembro de 1985. Cria Comissão Especial para propor a reformulação da legislação que dispõe sobre o comércio e o uso de agrotóxicos e biocidas. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, 10 set. 1985. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91633-9-setembro-1985-441780-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 29 jan. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. **Representação nº 1153-4 – Rio Grande do Sul – DJ 25.10.1985**. Disponível em: <http://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/RP_1153_RS_1278792980331.pdf?Signature=Id1Rypug0m0SYluwwjhhyYjastI%3D&Expires=1454510174&AWSAccessKeyId=AKIAIPM2XEMZACAXCMBA&response-content-type=application/pdf&x-amz-meta-md5-hash=ab72d772ef04e3101f46fd260769de0b>. Acesso em 03 fev. 2016.

BRASIL. Constituição da Republica Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, 1988. Brasília, Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 11/01/2015.

BRASIL. Decreto nº 96.944, de 12 de outubro de 1988. Cria o Programa Nossa Natureza. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, 1988. Brasília, Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D96944.htm>. Acesso em: 03 fev. 2016.

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-norma-actualizada-pl.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2016.

BRASIL. Decreto nº 98.816, de 11 de janeiro de 1990. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, 1990. Brasília, Brasil. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1990/decreto-98816-11-janeiro-1990-325361-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 03 fev. 2016.

BRASIL. Lei 9.974, de 6 de junho de 2000. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, 2000. Brasília, Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9974.htm>. Acesso em: 27 jan. 2016.

BRASIL. Decreto nº 4.074, de 04 de janeiro de 2002. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, 2002. Brasília, Brasil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4074.htm>. Acesso em: 03/02/2016.

BRASIL. MAPA – Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento, MS – Ministério da Saúde, MMA – Ministério do Meio Ambiente. Instrução Normativa Interministerial nº 49, de 20 de agosto de 2002. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, 2002. Brasília, Brasil. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=1&pagina=12&data=21/08/2002&captchafield=firistAccess>>. Acesso em: 03 fev. 2016.

BRASIL. Decreto nº 5.981, de 06 de dezembro de 2006. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, 2006. Brasília, Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5981.htm>. Acesso em: 03 fev. 2016.

BRASIL. MAPA – Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. **Instrução Normativa nº 2, de 3 de janeiro de 2008**. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/Agrot%C3%B3xicos/IN2.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 221, 2010**. Disponível em: <<http://www>>

stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=3989456>. Acesso em: 03 fev. 2016.

BRASIL. ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Nota Sobre o Uso de Agrotóxicos em Área Urbana**, 2010. Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/4e11490047457fa48b44df3fbc4c6735/nota+t%C3%A9cnica+agro.pdf?MOD=AJPERES>>. Acesso em 02 de fev. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Seguridade Social e Família – CSSF. **Relatório da Subcomissão especial sobre o uso de agrotóxicos e suas consequências à saúde**. Brasília, Brasil, 22 nov. 2011. Disponível em: <https://www.pjf.mg.gov.br/conselhos/seguranca_alimentar/documentos/relatorio_finalagrototoxicos2011.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2016.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2013**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/seguranca_alimentar_2013/>. Acesso em: 02 fev. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 3200, de 06 de outubro de 2015**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=100A96240E8E0740692BF8516C3F37DF.proposicoesWeb2?codteor=1412079&filename=PL+3200/2015>. Acesso em: 03 de fev. 2016.

BRASIL. **Sistema Nacional de Informações Tóxico-Farmacológicas – SINITOX**. Dados de Intoxicação. Disponíveis em: <<http://sinitox.icict.fiocruz.br/dados-nacionais>>. Acesso em: 02 de fev. 2016.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA. **Critérios para a classificação Toxicológica**. Disponível em: <<http://s.anvisa.gov.br/wps/s/r/vz>>. Acesso em 02 de fev. 2016.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA. **Plano de Reestruturação e Perspectivas da Área de Agrotóxicos**. Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/documents/219201/219401/Evento%2Bsetor%2Bregulado%2BGer%25C3%25Ancia%2BGeral%2Bde%2BToxicologia%2B-%2Bvers%25C3%25A3o%2Bfinal%2B-%2B02-02-2016.pdf/7e03e55e-2501-4c3b-907f-54503fd37d02>>. Acesso em 24 de jun. 2016.

CARSON, Rachel. **Primavera Silenciosa**. Tradução de Claudia Sant'Anna Martins. São Paulo: Gaia, 2010.

CARNEIRO, Fernando Ferreira (Org.); AUGUSTO, Lia Giraldo da Silva; RIGOTTO, Raquel Maria et al. **Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde**. Rio de Janeiro-São Paulo: EPSJV/Expressão Popular, 2015.

FELIPE, Donaldo J. **Dicionário jurídico de bolso: terminologia jurídica – termos e expressões latinas de uso forense**. 15 ed. Campinas: Millennium, 2002.

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

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.

LONDRES, Flávia. **Agrotóxicos no Brasil: um guia em defesa da vida**. Rio de Janeiro: AS-PTA – Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa, 2011.

LYRA FILHO, Roberto. **O que é direito**. São Paulo: Brasiliense, 2012.

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

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

RIO GRANDE DO SUL. Decreto-Lei 30.787, de 22 de julho de 1982. Dispõe sobre o uso de defensivos clorados no Estado. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, 1982. Porto Alegre, RS. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/>>

M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=24521&hTexto=&Hid_IDNorma=24521>. Acesso em: 03 fev. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 30.811, de 23 de agosto de 1982. Dispõe sobre o comércio de defensivos agrícolas no Estado. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, 1982. Porto Alegre, RS. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=24042&hTexto=&Hid_IDNorma=24042>. Acesso em: 03 fev. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 7.747, de 22 de dezembro de 1982. Dispõe sobre o controle de agrotóxicos e outros biocidas a nível estadual e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, 1982. Porto Alegre, RS. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/07.747.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2016.

SILVA JUNIOR, Décio Ferraz. **Legislações Estaduais: agrotóxicos e afins**. São Paulo: Akai Comunicação, 2006.

SILVA JUNIOR, Décio Ferraz. **Legislações Federal: agrotóxicos e afins**. Piracicaba: FEALQ, 2008.

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, 2006.



Capítulo 2

Agrotóxicos e Transgênicos: Um Olhar Crítico-Normativo Sobre a CTNBio

Leonardo Melgarejo¹

José Renato de O. Barcelos²

Rubens Onofre Nodari³

1. Os OGMs e seu vínculo com os agrotóxicos

Nos últimos 100 anos, em um movimento que se intensificou após a segunda grande guerra, o desenvolvimento da agricultura passou a ser orientado por uma lógica de especialização de tarefas e homogeneização de processos que, ao privilegiar resultados econômicos de curto prazo, safra a safra, e ao desprezar externalidades ambientais e implicações socioeconômicas de longo prazo, acabou concretizando o que hoje se percebe como a grande crise estrutural do modelo produtivo, em escala global. Trata-se da modificação do ambiente para o cultivo, em particular o monocultivo.

A chamada Revolução Verde, levando à ocupação das melhores terras do planeta por monoculturas dependentes de agroquímicos industriais, além de simplificar e restringir as bases alimentares que sustentam a humanidade, vem causando enormes desequilíbrios ambientais e climáticos, não apenas tragédias no presente como, claramente, ameaçando o futuro da Humanidade.

1 Eng^o Agr^o (UFRGS); Mestre em Economia Rural (UFRGS); Doutor em Engenharia de Produção (UFSC).

2 Advogado (PUCRS); Especialista em Direito Ambiental (UFRGS); Mestre em Direito Público (UNISINOS).

3 Eng^o Agr^o (UPF); Mestre em Melhoramento de Plantas (UFRGS); Doutor em Genética UC Davis (EUA).

Examinando este tema, as Nações Unidas chamam atenção para as responsabilidades desta geração, que traz o modo de produção dominante na agricultura para uma encruzilhada⁴ onde os riscos da apatia trarão danos irremediáveis para a vida na Terra. Literalmente, os estudiosos recomendam não apenas mudanças radicais em processos e paradigmas adotados desde a Revolução Verde, como trabalhos de conscientização em todos os níveis, posto que a Humanidade deve “acordar, antes que seja tarde”⁵.

Os estudos revelam necessidade de investimentos em tecnologias, normas e contratos sociais que assegurem (1) redução na fome e na pobreza, (2) incremento nos níveis de nutrição, saúde e qualidade de vida no meio rural, bem como melhorias nos serviços sociais e (3) avanços no sentido da sustentabilidade ambiental. Para tal, é necessário reconectar agricultores com consumidores, agricultura com o meio ambiente e políticas públicas e suas consequências, esperadas ou não⁴.

Mudanças políticas ocorridas no Brasil ao longo dos últimos anos, ainda que bem sucedidas nos pontos (1) e (2), vêm atuando de maneira tão intensiva, no sentido oposto ao pretendido, em (3), que o conjunto se revela de escassa utilidade para a construção de processo de desenvolvimento soberano, respeitoso às necessidades desta e das próximas gerações.

Isto decorre da importância política assumida por interesses ligados ao agro-negócio, bem como das consequências de contaminação das decisões tomadas pelos poderes executivo, legislativo e judiciário, em respeito àqueles interesses.

Como preâmbulo cabe lembrar a importância da chamada Bancada Ruralista⁶, cuja presença sempre foi relevante, mas que em 2016 atinge seu auge, sendo formada por pelo menos 18 dos 81 senadores (22% do total) e 175 dos 513 deputados federais (34%). Sua influência e consequente penetração nos Ministérios e Autarquias responsáveis pela execução das políticas agrícolas e ambientais é inegável, explicando contradições como o fato de agrotóxicos não pagarem ou pagarem menos impostos que outros produtos, de quatro quintos

4 ver IAASTD 2015 - International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development. Agriculture at a Crossroads. Disponível em <http://www.unep.org/dewa/Assessments/Ecosystems/IAASTD/tabid/105853/Default.aspx>

5 ver UNCTAD 2013 – Trade and Environment Review 2013, Wake up before it is too late: Make agriculture truly sustainable now for food security in a changing climate, disponível em <http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=666>

6 <http://www.brasildefato.com.br/node/30142>

dos créditos serem orientados para menos de 20% dos agricultores, exatamente aqueles que utilizam a maior parte dos agrotóxicos e produzem a menor parcela dos alimentos, contaminando o ambiente e comprometendo a saúde da população, ameaçada pelo uso daqueles venenos. Isto também explica o fato de que, embora apresentando redução de área no resto do globo, as lavouras transgênicas continuem se expandindo no Brasil⁷, onde é autorizado o uso de pelo menos quatorze venenos proibidos⁸, por seus impactos sobre a saúde e o ambiente, em países onde estas questões orientam políticas agrícolas.

Atualmente, o Brasil é o maior consumidor de agrotóxicos. Cálculos simplificados, equiparando a população ao volume oficialmente comercializado, já em 2010 apontavam uma média de 5,2 litros/pessoa/ano⁹, valores que em 2015 superam os 7 litros (ABRASCO, 2015)¹⁰. Por área, o IBGE estimou que foram utilizados entre 6,5 a 7,0 kg de princípio ativo por hectare cultivado em ambos os anos de 2012 e 2013¹¹. Estes números, subdimensionados porque não incluem os agrotóxicos contrabandeados¹², se tornam alarmantes nas regiões agrícolas, onde o agronegócio é dominante (ver figura abaixo – fonte referida em IBA-MA, 2012). Ali, onde as aplicações são crescentes e a densidade demográfica é reduzida em função do êxodo provocado pelo avanço das monoculturas, existem municípios onde os índices de aplicação superam os 100 litros/pessoa/ano.

7 <http://www.redebrasilatual.com.br/ambiente/2016/04/na-contramao-de-outros-paises-brasil-amplia-lavouras-transgenicas-2524.html>

8 <http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/2014-02-24/brasil-consome-14-agrotoxicos-proibidos-no-mundo.html>

9 <http://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2012/06/16/brasileiro-consome-cinco-quilos-de-agrotoxicos-por-ano-mostra-estudo-divulgado-na-cupula-dos-povos.htm>

10 Cabe aqui uma importante ressalva a título de esclarecimento: Não obstante a referência aos índices de consumo citados neste item específico do trabalho, é apropriado e sobretudo necessário aclarar que os agrotóxicos, em si mesmo considerados, dada a sua natureza, concepção, propósito e repercussão ecossistêmica, impactam a biosfera e o ambiente. Esse esclarecimento é indispensável para que não se incorra em imprecisão de interpretação ao se relacionar tais indicadores de consumo como impactantes diretos e exclusivamente em pessoas humanas. Além disso, tais indicadores são mais utilizados em locais menos populosos. O tema é complexo, de difícil trato e, como refere a ressalva, os cálculos são simplificados.

11 <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/protabl2.asp?c=771>

12 O sindicato nacional da indústria de produtos vegetais – Sindiveg estima que pelo menos 10% do volume utilizado no Brasil é fruto do comércio irregular e entra no país por contrabando, em um mercado ilegal que movimentava R\$3 bilhões por ano.. Ver <http://www.canalrural.com.br/noticias/rural-noticias/contrabando-agrotoxicos-corre-solto-triplice-fronteira-55575> .

A apreciação do mapa acima permite afirmar que o drama futuro, de acesso à água e de escassez de solos produtivos, tende a ser especialmente acentuado exatamente naquelas regiões onde o agronegócio predomina atualmente, e onde se situam as bases mais importantes da chamada Bancada Ruralista.

Merece destaque, na mesma figura, o fato de que os agrotóxicos mais vendidos no Brasil compõem o grupo dos Herbicidas. Esta circunstância relaciona-se diretamente à nova fase de expansão da Revolução Verde, apoiada na expansão das lavouras transgênicas, cuja primeira geração era composta de plantas geneticamente modificadas para tolerar aplicações de herbicidas a qualquer momento do ciclo¹³.

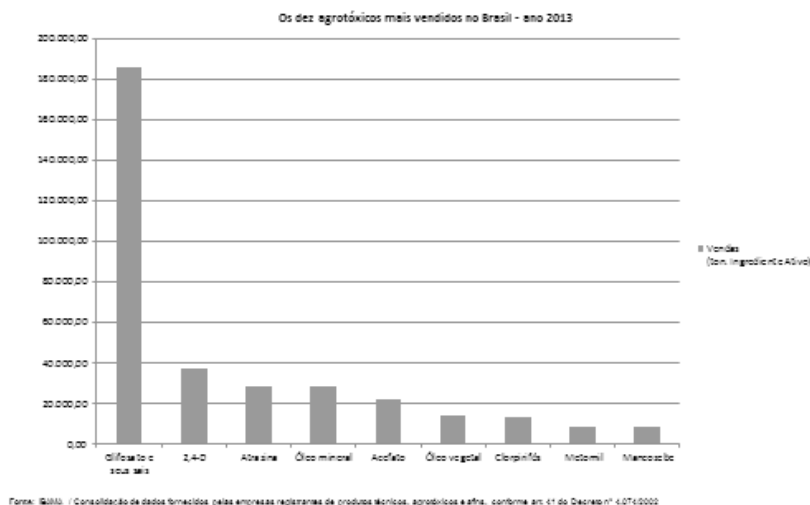
Tratava-se de tecnologia que, supostamente, permitiria eliminar todas as demais plantas, concorrentes com as monoculturas de interesse econômico pelo acesso à luz e água, no mesmo pedaço de solo. As facilidades de manejo, as simplificações de processos decisórios, os apelos de marketing e o farto apoio creditício levou à rápida expansão das lavouras transgênicas e, em consequência, do consumo de herbicidas a elas associados.

Assim, com o surgimento da tecnologia RR, sementes de soja, milho e algodão, inicialmente comercializadas pela Monsanto e em seguida também disponibilizadas por outras transnacionais, viabilizaram explosão no uso de herbicidas a base de glifosato.

Apenas na safra 2012 (figura abaixo, elaborada com dados citados em IBA-MA, 2012), foram utilizados mais de 180 milhões de litros destes herbicidas, recentemente classificados como provavelmente carcinogênicos aos seres humanos pela Organização Mundial da Saúde¹⁴ e como “possivelmente cancerígeno” pelo Instituto Nacional do Câncer.

13 No entanto, a resistência/tolerância a herbicidas continua, hoje em dia, nos denominados “eventos estaqueados”.

14 Guyton KZ, Loomis D, Grosse Y, El Ghissassi F, Benbrahim-Tallaa L, Guha N, Scoccianti C, Mattock H, Straif K, International Agency for Research on Cancer Monograph Working Group ILF. Carcinogenicity of tetrachlorvinphos, parathion, malathion, diazinon, and glyphosate. *Lancet Oncol.* 2015;16:490-491.



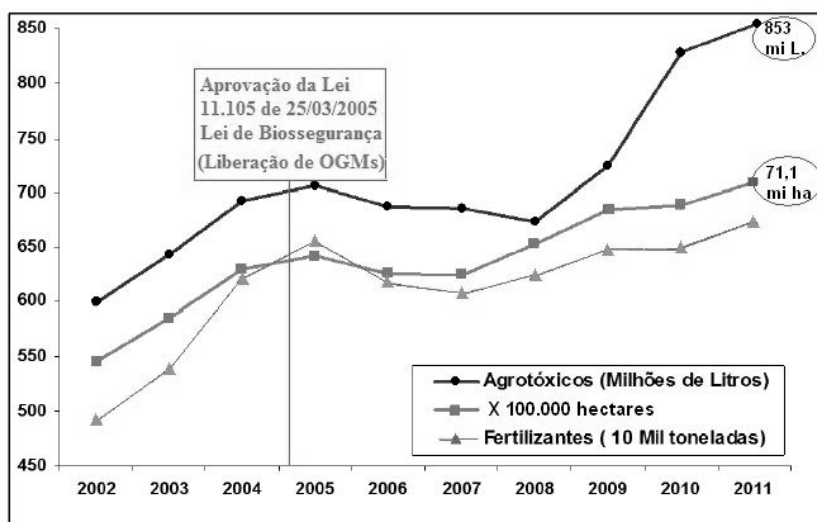
O uso massivo de herbicidas à base de glifosato levou ao surgimento de plantas resistentes, inviabilizando o uso das sementes RR e similares, em várias regiões do país. A resposta das empresas se deu na forma da comercialização de sementes tolerantes ao herbicida 2,4 D. Inicialmente produzidas pela Dow, com a tecnologia ENLIST, estas plantas devem viabilizar um aumento expressivo no volume a ser utilizado deste agrotóxico no país. O fato do 2,4-D ser classificado como extremamente tóxico¹⁵, estando proibido em vários países por sua condição teratogênica, não foi levado em conta na decisão tomada pela Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio), instância responsável pela avaliação de biorriscos no Brasil.

Assim, chegamos ao ponto de ligação evidente entre a expansão no uso de agrotóxicos e o avanço das lavouras transgênicas, no Brasil. A figura a seguir revela estreita relação entre a aprovação da lei de biossegurança, o avanço das lavouras transgênicas e o crescimento desproporcional no uso de agrotóxicos. Evidentemente a progressão no uso, bem como a evolução para produtos cada

15 O glifosato, descrito pelo Instituto Nacional do Câncer como possivelmente cancerígeno (ver - <http://www.humanosdireitos.org/noticias/noticias-relacionadas/874-Instituto-Nacional-do-Cancer-alerta-agrotoxicos-e-transgenicos-causam-cancer.htm>), é classificado como de baixa toxicidade.

vez mais perigosos atende necessidade das lavouras transgênicas e interesse das empresas que comercializam tais produtos. Os agravos e riscos para a saúde e o ambiente se dão com o apoio de formadores de opinião, formuladores e executores de políticas, bem como, e talvez principalmente, com a conivência das instâncias reguladoras. Destaca-se, neste ponto, o caso da CTNBio, que discutiremos a partir do próximo capítulo.

Área utilizada pelas lavouras agrícolas no Brasil e consumo de agrotóxicos e fertilizantes químicos, entre 2002 e 2011



Fonte: SINDAG. 2009 e 2011; ANDA. 2011; IBGE/SIDRA. 2012; MAPA. 2010.

(<http://www.cfn.org.br/eficiente/repositorio/Artigos/405.pdf>)

A aprovação da lei de Biossegurança levou à expansão no cultivo de lavouras transgênicas, tolerantes a herbicidas (tecnologia TH), resistentes a alguns insetos (Tecnologia Bt, contendo proteínas tóxicas recombinantes a partir de genes nativos de *Bacillus thuringiensis*) ou ambas (tecnologias HT+Bt). Esta situação levou ao surgimento de plantas e insetos tolerantes e resistentes, exigindo aplicações crescentes de agrotóxicos.

2. A Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio): esboço histórico e legislativo, correlação de forças e (des) equilíbrio no processo decisório

Cercada de controvérsias políticas e legais desde a sua gênese, é possível considerar a edição da Lei nº 8.974, de 5 de janeiro de 1995, como o marco normativo que deu origem à Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio). Essa lei, resultante normativa do ato que a antecedeu (o Projeto de Lei nº 114/91), já previa embrionariamente a criação da comissão e a vinculava, enquanto estrutura, à Presidência da República (BRASIL, 1991, artigos 5º e 6º).

É necessário considerar, no entanto, que em função dos vetos presidenciais ao referido projeto de lei e ao próprio artigo 1º da Lei nº 8.974/95¹⁶, que criava formalmente a CTNBio¹⁷, passou a existir um vácuo legislativo que somente foi preenchido com a edição do Decreto nº 1.752, de 20 de dezembro de 1995, que regulamentou a Lei nº 8.974/95.

Este Decreto dispôs sobre a vinculação, competência e composição da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio), vinculando-a ao gabinete do Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia. Estava materializada, portanto, ao que parecia, a vontade do legislador de efetivamente criar a CTNBio.

No entanto, segundo dispõe o inciso II do § 1º do Art. 61 da Constituição Federal, a criação de órgãos da administração pública somente poderá ser realizada por meio de projeto de lei de iniciativa **privativa** do Presidente da República, o que colocava dessa forma a CTNBio em uma espécie de “limbo” legal,

16 Conforme mensagem nº 39. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/Mensagem_Veto/anterior_98/VEP-LEI-8974-1995.pdf> Acesso em: 24 fev. 2016.

17 Essa era a redação do Art. 1º da Lei nº 8.974, de 5 de janeiro de 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8974.htm>. Acesso em: 24 fev. 2016: Art. 1º-A. Fica criada, no âmbito do Ministério da Ciência e Tecnologia, a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança - CTNBio, instância colegiada multidisciplinar, com a finalidade de prestar apoio técnico consultivo e de assessoramento ao Governo Federal na formulação, atualização e implementação da Política Nacional de Biossegurança relativa a OGM, bem como no estabelecimento de normas técnicas de segurança e pareceres técnicos conclusivos referentes à proteção da saúde humana, dos organismos vivos e do meio ambiente, para atividades que envolvam a construção, experimentação, cultivo, manipulação, transporte, comercialização, consumo, armazenamento, liberação e descarte de OGM e derivados. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.191-9, de 23.8.2001).

já que tornava evidente que esse colegiado não poderia ter sido criado por meio de decreto regulamentar.

Não obstante, por força dessa anomalia que apontava para a nulidade absoluta do ato constitutivo da CTNBio dada a violação de dispositivo expresso da Constituição Federal, esse colegiado **autorizou**, amparado em parecer técnico específico e por meio do Comunicado nº 54, datado de 15 de setembro de 1998, a empresa multinacional Monsanto a plantar em escala nacional a soja transgênica RR (Roundup Ready), dispensando-a, para tanto, da necessária realização de estudo prévio sobre o impacto ambiental ao comando da legislação e regência em vigor e de dispositivo constitucional expresso¹⁸.

Veio à tona, a partir deste fato, a polêmica envolvendo a criação e o início da operação da CTNBio, sobretudo dada a flagrante inconstitucionalidade e ilegalidade de seus atos constitutivos. O tumulto chegou aos Tribunais pelas mãos do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), do Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC) e da Associação Civil GREENPEACE¹⁹, obrigando o então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, a editar a Medida Provisória nº 2.191-9, de 23 de agosto de 2001. Esta Medida Provisória proporcionou com que fossem incluídos no texto da Lei nº 8.974/95, vários dispositivos disciplinando a criação, vinculação, composição e as atribuições da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio).²⁰

18 Este estudo (denominado EIA/RIMA ou EPIA/RIMA) é considerado obrigatório, nos termos da Constituição Federal, para todas as atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental (CF/88, Art. 224, §1º, IV), não obstante este organismo geneticamente modificado esteja associado a diversos riscos ambientais cujos efeitos são ainda desconhecidos em sua totalidade, o que não exclui a possibilidade de ocorrência de danos que comprometam significativamente o meio ambiente, em especial o patrimônio genético e cultural brasileiro na forma das sementes tradicionais ou crioulas e os conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade.

19 Em 14 de setembro de 1998, o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC) ajuizou Medida Cautelar Inominada com Pedido Liminar (Processo 98.0038859-1) em face da União Federal, postulando expedição de “ordem judicial ao Presidente da CTNBio, Sr. Luiz Antônio Barreto de Castro, para que fosse determinada de forma imediata a obrigação de não autorizar qualquer pedido de plantio, antes que se proceda preliminarmente à devida regulamentação da matéria e, posteriormente, ao Estudo de Impacto Ambiental”. Figuram na ação, como assistente do autor, a Associação Civil Greenpeace, e como assistentes da ré, a Monsanto do Brasil Ltda. E Monsoy Ltda. Um mês após o ajuizamento da ação cautelar, foi ajuizada a Ação Civil Pública (Processo n. 1998.34.00.027682-0/DF pelo IDEC – Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, em face da União Federal, na qual também figurou a Associação Civil Greenpeace como assistente do autor e as empresas Monsanto do Brasil Ltda. E Monsoy Ltda., como assistentes da ré.

20 Em especial o artigo 1º da Lei nº 8.974, de 5 de janeiro de 1995 antes referido.

Entretanto, uma outra questão remanescente e de extrema relevância dizia respeito à eficácia e legitimidade dos atos já praticados pela CTNBio antes da edição da Lei nº 8.974/95. Ocorre que como a CTNBio teria sido constituída de forma inconstitucional, como visto, tais atos padeceriam igualmente da mesma nulidade. Paradoxalmente essa situação foi “resolvida” aparentemente por meio de outra irregularidade, ou seja, pela edição da Medida Provisória nº 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, que convalidou os atos anteriormente praticados.

No entanto, essa convalidação efetivada por meio de Medida Provisória, ou seja, por intermédio de ato unilateral do Presidente da República mostrou-se igualmente nula por violação à Constituição da República. Por incrível que possa parecer, esse feixe de irregularidades não foi motivo de maiores preocupações para as autoridades e muito menos inspirador de ações saneadoras.

O que parecia realmente importar era o fato de que a CTNBio estava, enfim, constituída e apta a operar. Ato contínuo, a edição da Lei nº 11.105 de março de 2005, denominada Lei de Biossegurança, elevou a CTNBio ao status de principal instância decisória no domínio da biossegurança no Brasil. Esta condição contrariou o disposto nos artigos 6º e 7º do Projeto de Lei nº 114/91, aprovado pelo Congresso Nacional e vetado pelo Presidente da República a pedido de seus assessores. Nestes artigos vetados, a competência legal de aprovação de OGMs estaria a cargo das agências governamentais.

No que tange à correlação de forças no âmbito da CTNBio, as conclusões do documento CONSEA/2013²¹ chamam a atenção para o fato de que na dinâmica do órgão o princípio do contraditório tem sido bastante prejudicado e quase sempre desconsiderado. Nesse sentido, a aprovação da Medida Provisória nº 327/06 reduziu ainda mais o poder de influência e a importância deste princípio na comissão.

Ocorre que, com essa alteração na Lei de Biossegurança, o quórum exigido para as deliberações ficou sensivelmente reduzido, com o número de votos necessários para a liberação de um OGM passando de 18 (dezoito) votos para 14 (quatorze) votos entre um total de 27 (vinte e sete). Essa importante alteração resultou nas aprovações se tornarem enormemente facilitadas, agravando realidade anterior e cristalizando um fato: a CTNBio **recusou só um pedido de liberação comercial de organismos geneticamente modificados**. Os votos

21 CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Relatório Final** – Mesa de Controvérsias sobre transgênicos. Brasília, 11 e 12 de julho de 2013 e 3 de dezembro de 2013. p. 46.

divergentes são via de regra fundamentados em fontes robustas e fidedignas na literatura científica nacional e internacional, que apontam para um minucioso indicativo de falhas e pontos cegos presentes nas rotinas e processos adotados pela comissão, na lei de biossegurança e nas Instruções Normativas (IN's), repetida e sistematicamente descumpridas e desconsideradas para efeitos de decisão.

Esses argumentos expressos pelos votos divergentes até hoje não se mostraram suficientes para sensibilizar pelo menos esses 14 (quatorze) votos, ao que tudo indica pré-concebidos ou ao menos indiferentes ao tipo de decisão analisada e aos contra-argumentos científicos apresentados. Dessas constatações advém reiteradas críticas, indicativas de que na CTNBio vigora uma orientação que atenta contra o método científico, posto que ali predomina a noção de que “*devemos votar e rapidamente*” evidenciando a supremacia de um pressuposto pouco racional e nada democrático.

Como resultado, além dos riscos para a saúde ambiental, humana, animal e vegetal, há a geração de um elevado grau de confiança e segurança nas empresas requerentes dos pedidos de liberação comercial de OGM's em relação à aprovação “segura” de seus pedidos junto à comissão.

Um exemplo clássico trazido pelo CONSEA no documento CONSEA/2013 para exemplificar esta questão é o caso do MILHO NK603 que obteve aprovação da CTNBio em 11 de dezembro de 2008, sendo que suas sementes passaram a ser comercializadas já imediatamente em 26 de janeiro de 2009, segundo informou a própria empresa requerente à CTNBio. Ou seja: em exatamente 46 dias após o uso da semente ter sido aprovado, a referida empresa requerente a colocou no mercado. Em situações normais isto surpreenderia porque não houve tempo para multiplicação das sementes, atividade que demanda logística, tempo e recursos consideráveis. Obviamente a multiplicação comercial das sementes só seria legalmente possível após a aprovação comercial do evento. A proximidade entre as datas da aprovação pela CTNBio e da comercialização pela empresa sugere que esta possuía um elevado grau de certeza quanto à aprovação de seu pedido.

Outra questão relevante se refere à correlação de forças no âmbito da comissão, já que o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, diz o CONSEA, além de indicar os seus próprios representantes, um titular e um suplente, chama para si a responsabilidade pela articulação da participação de outros importantes órgãos que compõem a comissão como a Academia Nacional de Ciência (ABC) e a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC).

Essas entidades indicam mais 12 (doze) membros titulares e outros 12 suplentes. Desta forma, essas três instâncias sozinhas são responsáveis por nada menos do que 13 (treze) votos nas deliberações do coletivo, que necessita, como visto, de apenas 14 aprovações para decidir sobre questões de biossegurança no Brasil.

Em resumo: se o enfoque adotado pela CTNBio em suas deliberações fosse efetivamente centrado em critérios de precaução, alta qualidade científica e avaliação robusta de situações de risco e biossegurança, dispensando a devida atenção aos reflexos ambientais e sociais, certamente a indicação desses especialistas seria objeto de rigorosa revisão a fim de minimizar o impacto de análises distorcidas por ênfase excessiva ao viés tecnológico.

Aliás, cabe aqui também referir a responsabilidade do Conselho Nacional de Biossegurança (CNBS) em se posicionar com regularidade e independência sobre os temas e as pautas gerais da CTNBio dada a sua extrema relevância para o país. O mesmo relatório do CONSEA aponta que a última reunião do CNBS data de 2008, ou seja, há aproximadamente 8 (oito) anos.²²

Outro aspecto importante diz respeito ao acesso à informação. Neste ponto, como também apontado pelo CONSEA, o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC)²³ afirma que o consumidor tem sido a grande vítima desse conjunto de instabilidades. Em recente pesquisa realizada, consumidores referem que a natureza dos produtos não está adequadamente disponível e a rotulagem sempre foi uma dificuldade a mais nesta cesta de incertezas já que nunca foi corretamente cumprida pelas empresas fabricantes. As principais dificuldades encontradas, destaca a pesquisa, referem-se à ausência de declaração nos rótulos de que o produto é geneticamente modificado, bem como qual é a espécie doadora dos genes. Além disso, a rotulagem²⁴ é confusa e enganosa e,

22 Corroborando e reforçando essas afirmações, além de chamar atenção para o clima de insegurança gerado pelo “como” a CTNBio enxerga a ciência, é importante referir a reação provocada no Conselho Federal de Nutricionistas que, após enquete realizada no âmbito de sua categoria com 100.000 (cem mil) filiados, emitiu recomendação no sentido de que estes se abstivessem de recomendar produtos e alimentos transgênicos ou seus derivados até que estudos independentes e conclusivos garantam a sua inocuidade. Cf. CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. In: **Relatório Final – Mesa de Controvérsias sobre transgênicos**. Brasília, 11 e 12 de julho de 2013 e 3 de dezembro de 2013. p. 47.

23 IDEC – disponível em <<http://www.idec.org.br/>>.

24 Observe-se que o Projeto de Lei nº 4.148/2008, de autoria do Deputado Luis Carlos Heinze (PP/RS), prevê a não obrigatoriedade de rotulagem de alimentos que possuem ingredientes transgênicos, independentemente da quantidade. O PL tramitou na Câmara dos Deputados em regime de

para um grupo especificamente focado, os transgênicos não trazem nenhum benefício. A tecnologia não afetou o preço dos alimentos e trouxe alguns aspectos negativos, como os efeitos indesejados à saúde pelo maior consumo de agrotóxicos, a falta de clareza quanto a benefícios implícitos e os riscos desconhecidos em longo prazo. Segundo este grupo, esta tecnologia se restringe a beneficiar os grandes produtores em detrimento dos pequenos e da agricultura tradicional. O mesmo grupo coloca em questão a autoridade científica dos que estão direta e indiretamente envolvidos nos processos decisórios e define a transgenia como um “tiro no escuro”²⁵.

Nesse contexto, nem mesmo são cumpridos os dispositivos legais do Protocolo de Cartagena (Art. 23) e da Lei nº 11.105/05, que pelo Art. 19 cria o Sistema de Informações em Biossegurança (SIB). O SIB chama a atenção para a importância da conscientização da sociedade quanto à gestão das informações em atividades que envolvam OGM e consagra o princípio da participação pública nesse âmbito. Embora *destinado à gestão das informações decorrentes das atividades de análise, autorização, registro, monitoramento e acompanhamento das atividades que envolvam OGM e seus derivados*²⁶, o SIB nunca foi implantado, provavelmente para que a população não tivesse acesso à informação, já que toda a documentação, exceto a que contém sigilo comercial, deveria estar disponível no referido sistema, inclusive o voto fundamentado de cada membro em todo e qualquer processo.

Dessas constatações resta evidente que existe uma impressão na sociedade – pelo menos no público alvo da pesquisa realizada pelo IDEC – de que os riscos (conceito associado à incerteza científica) da tecnologia inerentes aos OGM's não estão sendo adequadamente considerados e que o princípio da precaução

urgência, conforme o art. 155 do RICD, e foi remetido em 30.04.2015 ao Senado Federal por meio do Of. nº 146/15/OS-GSE.

25 Ibidem p.149.

26 Lei 11.105/2005: Art. 19. Fica criado, no âmbito do Ministério da Ciência e Tecnologia, o Sistema de Informações em Biossegurança – SIB, *destinado à gestão das informações decorrentes das atividades de análise, autorização, registro, monitoramento e acompanhamento das atividades que envolvam OGM e seus derivados*. § 1º As disposições dos atos legais, regulamentares e administrativos que alterem, complementem ou produzam efeitos sobre a legislação de biossegurança de OGM e seus derivados deverão ser divulgadas no SIB concomitantemente com a entrada em vigor desses atos. § 2º Os órgãos e entidades de registro e fiscalização, referidos no art. 16 desta Lei, deverão alimentar o SIB com as informações relativas às atividades de que trata esta Lei, processadas no âmbito de sua competência.

vem sendo sistematicamente descumprido, não obstante constituir-se em uma determinação legal claríssima²⁷.

Nessa direção conclui-se que a população acaba por ser deficientemente informada sobre efeitos adversos da tecnologia proposta e os estudos de avaliação de risco, principalmente aqueles de longo prazo, têm-se mostrado insuficientes. Também são reduzidos os estudos e pesquisas dotados de confiabilidade científica aportados pelas empresas requerentes de pedidos de liberação comercial de OGM's, o que sugere uma certa política de abdicação, por parte de um determinado grupo de cientistas da CTNBio, de exigência de estudos mais rigorosos e críveis²⁸.

Esse quadro indica que o percurso da tecnologia de alteração genética, sob o ponto de vista de sua implementação, parece desprezar ou mesmo rejeitar processos adequados e pertinentes de avaliação e gestão de riscos em seu mais amplo sentido, que passam a se tornar secundários menos por ignorar-se ou desconhecer-se o potencial destes riscos e mais por não se admitir o ônus dos custos em avaliá-los de forma adequada.

Têm-se, desta forma, que a correlação de forças e o equilíbrio no processo decisório da CTNBio parecem se dar marcadamente em um cenário de grande incerteza e de uma certa irresponsabilidade organizada, mas organizada no sentido de estabelecer “travas” à adoção de critérios científicos rigorosos de avaliação de risco, por um lado, e à afirmação de critérios estratégicos claros e precisos de biossegurança e precaução a longo prazo, por outro.

3. A Lei de Biossegurança e a CTNBio enquanto arena de disputa hegemônica

Cognominada de Lei de Biossegurança e editada após 10 anos de vigência da Lei nº 8.974, de 05 de janeiro de 1995, a Lei nº 11.105, de 24 de março de

27 Lei 11.105/2005: Art. 1º Esta Lei estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização sobre a construção, o cultivo, a produção, a manipulação, o transporte, a transferência, a importação, a exportação, o armazenamento, a pesquisa, a comercialização, o consumo, a liberação no meio ambiente e o descarte de organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, tendo como diretrizes o estímulo ao avanço científico na área de biossegurança e biotecnologia, a proteção à vida e à saúde humana, animal e vegetal, e a observância do princípio da precaução para a proteção do meio ambiente. (grifo nosso).

28 NODARI, R.O. Calidad de los análisis de riesgo e inseguridad de los transgénicos para la salud ambiental y humana. Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública, v.26, p.74 - 82, 2009.

2005, posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 5.591, de 22 de novembro de 2015, estabelece normas relativas à segurança além de mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGMs e seus derivados, tendo como diretrizes “a proteção à vida, proteção à saúde humana, animal e vegetal e do meio ambiente, bem como a observância do princípio da precaução”²⁹.

No que respeita especificamente à formação da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio), a referida lei estabelece que esse órgão colegiado será composto por um conjunto de 27 (vinte e sete) cientistas nomeados por seu notório saber, todos especialistas em ciências da saúde ambiental, animal, vegetal e humana, indicados da seguinte forma: 12 (doze) membros como representantes da comunidade científica, 9 (nove) membros como representantes de Ministérios e 6 (seis) representantes da sociedade civil³⁰.

Tem-se constatado que, em geral, as decisões da comissão estão apoiadas majoritariamente nas posições sustentadas por um determinado grupo de cientistas que possuem, em sua extensa maioria, formação acadêmica e atuação direta ou indireta em pesquisas e desenvolvimento de biotecnologias modernas e não em temas ligados à biossegurança e à análise e gestão de risco.

Este fato revela opção deliberada por uma racionalidade perfilada com o enfoque tecnológico³¹ ao invés de uma abordagem com ênfase na precaução, na biossegurança e na prevenção de biorriscos. Esta última seria indubiosamente mais abrangente, integral e preventiva, além de mais adaptada aos desafios da contemporaneidade porque atenta aos interesses da sociedade, à qualidade de

29 NODARI, Rubens Onofre. In: LEITE, José Rubens Morato; FAGÚNDES, Paulo Roney Ávila (orgs.). Lei de biossegurança (Lei nº 11.105/2005) - Biossegurança e novas tecnologias na sociedade de risco: aspectos jurídicos, técnicos e sociais. Santa Catarina: Conceito, 2007. p. 21.

30 Art. 11: A CTNBio, composta de membros titulares e suplentes, designados pelo Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia, será constituída por 27 (vinte e sete) cidadãos brasileiros de reconhecida competência técnica, de notória atuação e saber científicos, com grau acadêmico de doutor e com destacada atividade profissional nas áreas de biossegurança, biotecnologia, biologia, saúde humana e animal ou meio ambiente.

31 Há críticos que chamam a atenção para o fato de que em se tratando de CTNBio os problemas já iniciam com o fato de que esta comissão está vinculada institucionalmente ao Ministério de Ciência e Tecnologia, o que indica uma opção deliberada pela racionalidade que privilegia o enfoque biotecnológico e não o de biossegurança. Fosse a biossegurança a opção pretendida, a CTNBio poderia estar vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, ao Ministério da Saúde, ou a ambos. Fica assim a questão para reflexão.

vida, ao meio ambiente e à saúde humana e animal em uma perspectiva de equidade intergeracional.³²

Os autores ZANONI e Ferment (2011) chamam a atenção para o fato de que as deliberações/decisões da comissão têm sido tomadas em votação pelo critério da maioria simples, porém com ampla ênfase na “genética envolvida”, desconsiderando as complexas redes de relações envolvidas em sua concepção e a perspectiva precaucional.

Além dessa racionalidade de “descuidado” com os aspectos de biossegurança e biorrisco, os referidos autores chamam a atenção para o problema dos “pesos dos votos” dos componentes da comissão, em que as deliberações dos representantes do Ministério da Saúde e Meio Ambiente têm o mesmo valor que os votos proferidos, por exemplo, pelos representantes dos Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, denotando flagrante incoerência e desequilíbrio nas votações.

Em votações dessa natureza, com frequência os pedidos de liberação comercial de OGM's são deferidos por um escore de 16 (dezesesseis) a 18 (dezoito) votos a favor e 4 (quatro) a 7 (sete) contrários ou por diligência, ainda que os representantes da sociedade civil e dos Ministério da Saúde e Meio Ambiente na comissão manifestem-se contrariamente às liberações e apontem deficiência nos pedidos e nos processos. Este fato indica a existência de incertezas e riscos para os consumidores e para o meio ambiente, que deveriam ser sanados ou pelo menos melhor estudados e esclarecidos.

Afora isso, as análises apontam para a presença de problemas de natureza diversa no processo decisório da comissão, tais como: a) escassa transparência no processo de tomada de decisões; b) existência de relacionamentos nem sempre explicitados entre membros da comissão e instituições de pesquisa, além de empresas de biotecnologia moderna, revelando possíveis conflitos de interesses entre os pesquisadores que compõem a comissão.

Para além das especificações restritivas do Art. 11 da Lei n. 11.105/2005 antes referido, observa-se que o Art. 10 da mesma lei remete a um caráter “multidisciplinar” do colegiado, revelando um viés normativo contraditório dada a “taxatividade” do rol de integrantes estabelecido no Art. 11. Essa antinomia que nasce do cotejo entre os dois dispositivos legais estabelece um dissenso no

32 ZANONI, Magda; Ferment, Giles (org.). **Transgênicos para quem?** Agricultura Ciência e Sociedade. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2011, p. 256.

que diz respeito à abertura cognitiva dos critérios decisórios da comissão, pois se por um lado cria uma clara restrição quanto a esses critérios, por outro e de forma simultânea amplia essa abertura, criando insegurança jurídica.³³

Além de criar a CTNBio, a Lei de Biossegurança instituiu uma nova instância: o Conselho Nacional de Biossegurança (CNBS), órgão de assessoramento superior diretamente vinculado à Presidência da República que tem como atribuição precípua a formulação e a implementação da Política Nacional de Biossegurança (PNB), ainda infelizmente sequer discutida e muito menos implementada em nosso país.

A Lei 11.105/05 também definiu atribuições e competências das Comissões Internas de Biossegurança (CIBio's) e do Sistema de Informações em Biossegurança (SIB), configurando um esforço do legislador na direção da efetivação do princípio da publicidade e do resguardo aos princípios da informação e da democracia, buscando preservar a segurança no processo de tomada de decisões. Fixou ainda as responsabilidades na órbita civil e administrativa pelos danos causados ao meio ambiente e a terceiros, tipificando cada uma das modalidades, além de proibir e cominar penas relativas à engenharia genética e clonagem humanas.

O Princípio da Precaução expresso já no artigo 1º da Lei nº 11.105/05, ora em comento, é considerado pela unanimidade dos analistas e especialistas como um avanço significativo em termos de tutela do meio ambiente e proteção da biodiversidade. Isso a coloca em evidente alinhamento de fundamentação lógica com as diretrizes de normas internacionais de especial relevância – das quais o Brasil é signatário – tais como a Declaração do Rio, de 1992, a Convenção sobre Biodiversidade (CDB) e o Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança³⁴.

33 Art. 10. A CTNBio, integrante do Ministério da Ciência e Tecnologia, é instância colegiada multidisciplinar de caráter consultivo e deliberativo, para prestar apoio técnico e de assessoramento ao Governo Federal na formulação, atualização e implementação da PNB de OGM e seus derivados, bem como no estabelecimento de normas técnicas de segurança e de pareceres técnicos referentes à autorização para atividades que envolvam pesquisa e uso comercial de OGM e seus derivados, com base na avaliação de seu risco zootossanitário, à saúde humana e ao meio ambiente. Parágrafo único. A CTNBio deverá acompanhar o desenvolvimento e o progresso técnico e científico nas áreas de biossegurança, biotecnologia, bioética e afins, com o objetivo de aumentar sua capacitação para a proteção da saúde humana, dos animais e das plantas e do meio ambiente.

34 O Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança da Convenção sobre Diversidade Biológica foi introduzido na legislação brasileira pelo Decreto Nº 5.705, de 16 de fevereiro de 2006. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/12940.html>>. Acesso em: 24 fev. 2016.

No entanto, em que pesem os avanços consagrados na lei de biossegurança, é voz corrente no meio científico a necessidade de que se discuta a questão da biossegurança no âmbito do conceito de “biorrisco”, tendo em vista exatamente a incerteza científica que cerca a questão dos OGMs. O grande desafio que se coloca à nova legislação, portanto, refere-se à contenção precaucional das iniciativas e avanços da transgenia, principalmente no tocante a níveis de segurança compatíveis com a saúde e o bem-estar da população, do meio ambiente e da biodiversidade, sobretudo da agrobiodiversidade.

Nesse sentido, faz-se necessária e urgente a adoção de medidas preventivas como a fiscalização e o monitoramento da realidade agrícola brasileira, sobretudo quanto à dimensão da intervenção da transgenia no âmbito da agrobiodiversidade. Isto se faz necessário para atenuar ou mesmo impedir distúrbios genéticos nocivos como o fluxo gênico, que causa contaminações de espécies, o aumento desordenado de pragas e doenças, a recombinação gênica com tipos não adaptados (que acarreta erosão das bases genéticas), dentre outros, decorrentes do cultivo de OGM's em larga escala. Estes impactos podem culminar com a perda de conhecimentos e valores socioculturais dependentes de variedades crioulas, em locais onde uma significativa parte dos agricultores ainda mantém o cultivo destas variedades.

Lamentavelmente, a maioria dos membros da CTNBio tem negligenciado ou mesmo negado a existência de centros de biodiversidade de variedades crioulas, como aqueles do semiárido da Paraíba, da região de Montes Claros/MG e do Oeste de Santa Catarina, para citar apenas três. Este último vem recebendo atenção especial de pesquisadores e estudantes da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. A diversidade genética do milho ali cultivado é tamanha que o local foi considerado um microcentro de diversidade genética³⁵. No entanto, como a contaminação está ocorrendo, este centro de diversidade genética está ameaçado de extinção por força de circunstâncias que decorrem, em grande parte, do descaso da CTNBio e do CNBS a estes desdobramentos de suas decisões ou omissões.

Há críticas contundentes no que se refere ao desequilíbrio de poder no âmbito da CTNBio. A correlação de forças ali existente é flagrantemente desproporcional pelo que se denota da composição numérica e qualitativa de seus mem-

35 Costa, F.M.; Silva, N.C.A.; Ogliari, J.B. Maize diversity in southern Brazil: indication of a microcenter of *Zea mays* L. Genet Resour Crop Evol. 2016. DOI 10.1007/s10722-016-0391-2.

bros. Nesse sentido, uma questão importante se coloca em relação às entidades integrantes da administração pública federal que, não obstante terem o poder de solicitar participação nas reuniões do colegiado³⁶ para tratar de assuntos de seu interesse, não possuem direito a voto.

Por outro lado, os representantes da comunidade científica, do setor público e das entidades da sociedade civil igualmente podem ser convidados a participar das reuniões desde que em caráter excepcional e também sem direito a voto. Estas disposições limitam o espectro de ação do colegiado além de restringir a participação e a democratização no processo de tomada de decisões.

Ao se examinar, sob o ponto de vista da legislação de regência, a composição e a distribuição das atribuições no âmbito da comissão, apesar de ser função precípua da CTNBio o acompanhamento e o desenvolvimento do progresso técnico e científico nas áreas de biossegurança, biotecnologia, bioética dentre outros – com o objetivo de aumentar sua capacitação para a proteção da saúde humana, dos animais, das plantas e do meio ambiente – parece haver flagrante supremacia do “interesse oficial”. Ou seja, de algumas políticas de governo e dos programas ministeriais voltados ao tema em exame, em detrimento da participação popular e do debate democrático, mais do que necessários em assuntos tão relevantes para os interesses da nação.

A inoperância e falta de substancialidade e efetividade dos mecanismos de participação popular e democrática na CTNBio apresenta, pelo menos, dois efeitos preocupantes: primeiro, fragiliza a adoção de políticas públicas estáveis e de orientação socioambiental para a agricultura na medida em que submete decisões vitais ao sabor do jogo de interesses em disputa, nem sempre guiados por decisões racionais e fundamentadas; segundo, empobrece a busca de alternativas concretas para a solução dos problemas detectados pois utiliza-se de um processo de tomada de decisões orientado pela centralização em detrimento da busca conjunta e dialogada de soluções pra os problemas comuns entre a comunidade científica e a sociedade, oportunizando a criação de temerárias condições para o surgimento de arbitrariedades.

Por outro lado, foi a própria Lei de Biossegurança que igualmente criou o Conselho Nacional de Biossegurança (CNBS), órgão que por definição legal é a instância máxima no que se refere às decisões terminativas em questões

36 COMISSÃO Técnica Nacional de Biossegurança. Disponível em: <<http://www.ctnbio.gov.br/>>. Acesso em: 24 fev. 2016.

de biossegurança no Brasil. No entanto, o CNBS tem se mostrado uma instância inoperante no cumprimento de sua missão institucional na medida em que existem registros em documentos do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)³⁷ indicando que a última vez que os 11 (onze) Ministros integrantes deste colegiado se reuniram para deliberar sobre questões de biossegurança data de julho de 2008. Naquela ocasião produziram somente duas orientações: uma para a CTNBio e outra para os Ministérios³⁸, em ambas contrariando posicionamentos recomendados pelas instâncias públicas encarregadas da avaliação de riscos ao ambiente (IBAMA) e à saúde humana (ANVISA).

Desde então, como informa o próprio CONSEA, o Conselho Nacional de Biossegurança (CNBS) não produziu nenhum novo ato, nem mesmo reclamou a efetivação de suas orientações, que ainda permanecem descumpridas. Essa esdrúxula circunstância sugere a existência de um indesejável “paralelismo discricionário” em face de uma “irregular acumulação, em grau de duplicidade, de atribuições”, pois o órgão de avaliação técnica em biossegurança no Brasil termina por ser o mesmo órgão responsável pelas decisões políticas de última instância acerca do uso da biotecnologia moderna que a ameaça, ou seja: a própria Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio).

Nesse contexto e no sentido de chamar a atenção para a importância estratégica da CTNBio enquanto arena de disputas de interesses hegemônicos, o referido documento denominado “Relatório Final – Mesa de Controvérsias sobre Transgênicos”, do CONSEA, revela que desde 2008 quando ocorreu a derradeira reunião do Conselho de Ministros (CNBS), foram liberadas para plantio comercial nada menos do que 35 variedades de plantas transgênicas (97% destas resistentes a herbicidas e/ou com produção de toxina inseticida) e mais 15 (quinze) vacinas de uso veterinário.

37 Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA (Relatório Mesa de Controvérsias sobre transgênicos, Brasília, 11 e 12 de julho de 2013, p. 53).

38 A Orientação CNBS 1 à CTNBio trata do uso não apenas de estudos apresentados pelo proponente da liberação comercial para avaliar a biossegurança do OGM e seus derivados, mas também de estudos realizados por terceiros. A Orientação CNBS 2 diz respeito à realização de estudos de seguimento de médio e longo prazo dos eventuais efeitos no meio ambiente e na saúde humana dos OGMs e seus derivados, cuja liberação comercial tenha sido autorizada. Disponível em: <<http://www.ctnbio.gov.br/index.php/contrnt/view/55.html?execview=listaitenslegislacao&norma=OrientacaoE7F5es>> Acesso em: 04 jan. 16.

Na ausência de uma política de biossegurança no Brasil e estando os órgãos de registro e fiscalização, como Ibama e Anvisa, totalmente vinculados às decisões da CTNBio conforme determina a lei, na prática isto significa que um grupo de apenas 14 (quatorze) pessoas – e o que mais preocupa: não necessariamente ligadas à administração pública – define e executa a agenda nacional para o tema da biossegurança em nosso país, tendo em vista o quórum de votação que estabelece o sistema de maioria simples ainda adotado.

Parece predominar neste grupo, segundo declaração de um de seus integrantes, o entendimento de que “o Brasil precisa usar cada vez mais os transgênicos para aumentar a produtividade, melhorar as condições de cultivo e reduzir os custos de produção”³⁹. Isto é: parece predominar na Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) uma visão estritamente economicista e produtivista, muito distante dos olhares da precaução, biossegurança e análise e gestão do risco que deveriam pautar a atuação desse órgão.

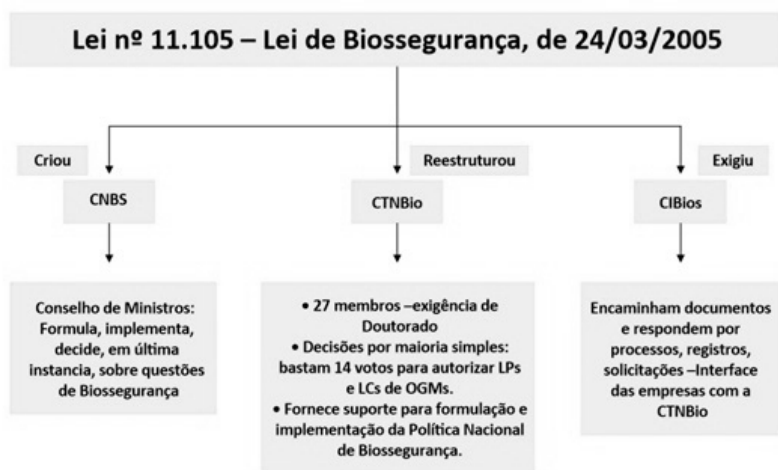
A precitada referência ao grupo de 14 (quatorze) pessoas aponta para o número de votos necessários para deliberações, sendo que, em seu conjunto, a comissão é composta por 27 (vinte e sete) integrantes, como referido, mais os seus respectivos suplentes que cumprem mandato de dois anos e são, convém lembrar, divididos em representações de 09 (nove) ministérios, a saber: 12 (doze) indicados pela academia e 6 (seis) por diferentes setores da sociedade civil⁴⁰.

A título ilustrativo, apresenta-se a seguir um gráfico esquemático da estrutura decisória em biossegurança no Brasil criada pela Lei nº 11.105/2005:

39 Declaração de membro da CTNBio à Epoch Times, 19/6/2013. Disponível em: <<https://www.epochtimes.com.br/brasil-e-o-segundo-maior-produtor-de-ogms-do-mundo/#:Vs39UfkrLIU>>. Acesso em: 24 fev. 2016.

40 Conforme o Art. 11 da Lei 11.105, de 24 de março de 2005.

Estrutura decisória criada pela Lei nº 11.105/2005



Fonte: Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA (Relatório Mesa de Controvérsias sobre transgênicos, Brasília, 11 e 12 de julho de 2013, p. 53).

O CONSEA chama a atenção ainda para o fato de que a grande maioria das plantas transgênicas liberadas recebeu votos contrários devidamente fundamentados dos representantes dos Ministérios da Saúde, Meio Ambiente e do Desenvolvimento Agrário, além de votos igualmente contrários e devidamente fundamentados de representantes da sociedade civil. No caso das instâncias de governo, o sistema vigente é flagrantemente anômalo como já referido. Cabe ao Ibama e à Anvisa, por política institucional e legal, registrar e fiscalizar produtos que no entendimento dos representantes de seus próprios ministérios, por motivos técnicos ou processuais, não deveriam ou mesmo não estariam ainda prontos para serem liberados.

Outro exemplo citado é o feijoeiro geneticamente modificado desenvolvido pela Embrapa objeto do processo CTNBio abaixo referido. Os pesquisadores responsáveis informaram na ocasião da aprovação, de forma curiosa, que “ainda não havia sido determinado o motivo pelo qual as estruturas de transgenes inseridos naquele tipo de feijão em particular conferiram resistência ao vírus”. Esta resistência, afirmaram, demandaria muito tempo para ser investigada⁴¹. Tal fato ensejou um pedido de sigilo dos estudos moleculares.

41 Conforme Processo CTNBio n.: 01200.005161/2010-86.

Portanto, no que diz respeito à questão da análise de riscos e de incertezas científicas, a Lei 11.105/2005 atribuiu inquestionavelmente à CTNBio, enquanto colegiado multidisciplinar que presta apoio técnico e assessoria ao governo federal na implementação da política nacional de biossegurança referente a OGM's, a competência legal para a realização das avaliações de riscos destes organismos. Ou seja: esse órgão colegiado possui legitimidade para autorizar ou negar a liberação comercial desses organismos no território nacional, garantida a possibilidade de recurso em única e última instância ao Conselho Nacional de Biossegurança (CNBS).

No entanto como já mencionado anteriormente e por incrível que possa parecer, além do fato de inexistirem registros de avaliações desta natureza (avaliações de risco) realizadas pelo Conselho Nacional de Biossegurança (CNBS), há registros que apontam para o fato de que em todas as oportunidades em que este conselho se reuniu pra deliberar, tratou de ratificar decisões impregnadas de forte caráter polêmico, muitas vezes em declarada afronta aos argumentos sustentados pela agência governamental responsável pelas questões de saúde humana (Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA) e pelo órgão incumbido de cuidar da saúde ambiental (o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

Estes mesmos organismos estatais, nestas ocasiões, já alertavam para os riscos de possíveis contaminações biológica e ambiental além das deficiências existentes nos processos de análise que autorizaram a liberação comercial de determinados OGM's. Nestes eventos realizados no âmbito do CNBS há igualmente registros de inexistência de unanimidade nas decisões que em muitos casos afrontavam posicionamentos do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Ministério do Meio Ambiente (MMA), igualmente órgãos governamentais de elevada importância, denotando falta de coesão política e sobretudo científica nos posicionamentos adotados referentes à matéria por estas instâncias de governo⁴².

Este cenário expressa de forma clara e contundente a importância estratégica da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) enquanto arena de disputas de interesses hegemônicos no que se refere às questões que afetam a saúde humana e ambiental, sobretudo sob o ponto de vista do prin-

42 Conforme: ZANONI, Magda; FERMENT, Giles (org.). *Transgênicos para quem? Agricultura Ciência e Sociedade*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2011, p. 254-255.

cípio da precaução, biossegurança e análise e gestão de risco que envolvem a temática dos OGM's.

Ainda nesse campo e especificamente no que diz respeito ao Conselho Nacional de Biossegurança (CNBS), vale referir para análise e reflexão o teor das resoluções abaixo transcritas, todas em caráter terminativo, dando conta de que a derradeira reunião do colegiado ocorreu em 31 de julho de 2008, ocasião em que rejeitou através da Resolução Normativa CNBS n. 04 – ratificando com isso a decisão da CTNBio – um consistente recurso da ANVISA que investia contra a liberação comercial do milho BT11. Por outro lado, como revelado pelo veredicto expresso nas Resoluções Normativas CNBS n. 03 e 02 onde apreciados os recursos interpostos pela ANVISA e IBAMA contra as liberações comerciais dos milhos MON 810 e LL T25, respectivamente, há uma inquietante tendência desse colegiado a ratificar, sem questionar, as decisões da CTNBio.

Quadro exemplificativo de Resoluções Terminativas do CNBS:

Resoluções do CNBS (decisões finais, em última e definitiva instância)			
Resolução Normativa CNBS n. 1 (28 de janeiro de 2008)	Resolução Normativa CNBS n. 2 (5 de março de 2008)	Resolução Normativa CNBS n. 3 (5 de março de 2008)	Resolução Normativa CNBS n. 4 (31 de julho de 2008)
Aprovou o Regimento e definiu entre suas funções: [...] Assessorar o presidente, fixar princípios e diretrizes para ações administrativas dos órgãos federais, [...]. [...] analisar, a pedido da CTNBio, quanto aos aspectos da conveniência e oportunidade socioeconômicas e do interesse nacional, os pedidos de LC de OGMs e seus derivados [...]. [...] decidir em última e definitiva instância sobre processos envolvendo OGMs: [...].	Rejeitou recursos da Anvisa e Ibama, ratificou decisão CTNBio – Liberação Comercial do Milho LL T25.	Rejeitou recursos da Anvisa e Ibama, ratificou decisão CTNBio – Liberação Comercial do Milho Mon 810.	Rejeitou recurso da Anvisa, ratificou decisão CTNBio – Liberação Comercial do Milho Bt 11.

Fonte: ZANONI. Magda (2011, p. 255).

3.1. Duas abordagens jurídico-normativas relevantes

Obviamente o reduzido – embora essencial – espaço desse artigo é insuficiente para que se possa explorar de forma adequada um conjunto de outras abordagens relevantes para o tema em debate. Assuntos como: a) as justificativas sócio-políticas para a criação de uma instância de avaliação de riscos; b) a racionalidade que orienta as alterações das normas da CTNBio e do CNBS, os interesses em disputa e o restrito círculo de beneficiados; c) o exame – sob a lente do princípio da precaução, da biossegurança e do biorrisco – da relação “nada casual” entre as decisões da CTNBio e a problemática dos agrotóxicos no Brasil; d) os “novos transgênicos” obtidos através de eventos piramidados e as “novas biotecnologias” envolvendo produtos cisgênicos, entre outros, sinalizam para a necessidade de uma análise jurídica mais ampla e aprofundada destas instâncias de poder (CTNBio e CNBS), que deverá ser objeto de atenção em trabalhos posteriores.

Não obstante, vale aqui referir, ainda que sucintamente, duas abordagens jurídico-normativas que nos parecem relevantes, as quais afloraram da análise do tema em debate. A **primeira abordagem** evidencia a inserção do *princípio do direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado* – consagrado no Art. 225 da Constituição Federal – no catálogo dos direitos fundamentais constitucionais na qualidade de *direito constitucional materialmente fundamental*, dada a abertura material do § 2º do Art. 5º da CF. Esse caráter de fundamentalidade jurídica abarca, igualmente, o direito à proteção e preservação da diversidade e da integridade do patrimônio genético brasileiro e à fiscalização das entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético, assegurados no inciso II do §1º do artigo 225 da CF.

Esses direitos fundamentais, aliados a outros importantes aportes teóricos aplicados à espécie, oriundos da Teoria Crítica do Direito e da Tecnologia e da Sociologia Construtivista, possuem, ao que nos parece, inegável potencial para dar suporte à uma *virada jurídico-crítico-normativa* nas rotinas administrativas e nos processos decisórios da CTNBio e do CNBS, reprojutando o seu *design* no rumo de um padrão de racionalidade democrática⁴³ que crie benefícios concre-

43 Nesse sentido: NEDER, Ricardo T. (org.). **A teoria crítica de Andrew Feenberg: racionalização democrática, poder e tecnologia**. 2. ed. Brasília: Observatório do Movimento pela Tecnologia Social a América Latina/CDS/UnB/Capes, 2013.

tos à sociobiodiversidade e abra caminho ao efetivo controle social e democrático destas instâncias de poder⁴⁴.

A **segunda abordagem** refere um problema não menos relevante, profundo e pungente que deve lançar luzes sobre uma flagrante ilegalidade. Ocorre que a CTNBio sempre se negou a avaliar ou mesmo exigir avaliações de risco ou estudos técnicos condizentes, referentes aos níveis de agrotóxicos presentes em OGMs e/ou a eles associados. No entanto, o fato inequívoco é que os grãos transgênicos colhidos em lavouras do mundo inteiro “possuem resíduos de agrotóxicos”. Mais do que a cumplicidade (conivência) com o envenenamento de seres humanos, do ambiente e da biosfera, a CTNBio pode estar violando (por ato comissivo ou omissivo), ou ainda se negando a cumprir, uma determinação legal expressa que lhe é “imposta enquanto competência” pela letra do inciso XX do Art. 14 da Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005 que dispõe: *Art. 14. Compete à CTNBio: ... XX – identificar atividades e produtos decorrentes do uso de OGM e seus derivados potencialmente causadores de degradação do meio ambiente ou que possam causar riscos à saúde humana.* (os grifos são nossos).

Este fato – que não é um fato qualquer – levanta uma hipótese que sem dúvida merecerá uma aprofundada análise sob o ponto de vista da teoria geral da responsabilidade civil e administrativa, dada a possível presença de uma cadeia de responsabilidades nestas duas esferas do Direito, sem prejuízo de outras, a incidir sobre um sem número de agentes, públicos e privados, bem como pessoas físicas e jurídicas.

Nunca é demais lembrar que o Brasil é uma República, que vivemos em um estado democrático de direito, que a administração pública é regida por princípios e que esses princípios têm assento constitucional no Art. 37 da Constituição Federal, matriz hermenêutica para a responsabilização dos agentes públicos e privados por atos de improbidade administrativa. Esse gabarito constitucional orienta a legislação infraconstitucional em vigor como o Novo Código Civil (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002) e a legislação especial recepcionada e pertinente como o Código de Defesa do Consumidor⁴⁵ (Lei nº 8.078, de 11 de

44 Nesse aspecto: BARCELOS, José Renato de Oliveira. **Controvérsias em torno das sementes e do direito fundamental à proteção do patrimônio genético e cultural: mapeando espaços de arbitrariedade nas decisões da CTNBio por meio do conceito de "zonas de autarquia"**. Dissertação de Mestrado. Unisinos. São Leopoldo/RS. 2016.

45 Nesse sentido: DOCTRINAS ESSENCIAIS RESPONSABILIDADE CIVIL. v. IV – **Indenizabilidade e Direito do Consumidor**. JUNIOR, Nelson Nery; NERY, Rosa Maria de Andrade (orgs.). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

setembro de 1990): Art. 37. *A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: ... § 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.* (os grifos são nossos).

Nesse traçado, um conjunto de outros princípios jurídicos regentes da administração pública – igualmente aplicáveis à matéria ambiental e ao caso em exame – merecem aqui atenção, dado o risco de existência de uma prática deliberativa antidemocrática e sobretudo lesiva ao ambiente no interior da CTNBio.

Dentre esses princípios, conforme Freitas (2009), podemos destacar os seguintes: 1. O princípio de acesso à informação ambiental adequada; 2. O princípio da precaução; 3. O princípio da prevenção; 4. O princípio democrático; 5. O princípio da publicidade ou da máxima eficiência; 6. O princípio da participação democrática; 7. O princípio do interesse público e a correlata subordinação das ações administrativas ao princípio da dignidade humana; 8. O princípio da proporcionalidade e vedação a danos injustos, por excessos e por inoperância ou omissão; 9. O princípio da legalidade temperada; 10. O princípio da imparcialidade ou impessoalidade; 11. O princípio da moralidade; 12. O princípio da confiança e da segurança das relações administrativas; 13. O princípio da motivação; 14. O princípio da sindicabilidade sistemática dos atos e procedimentos administrativos (controles interno, externo, social e jurisprudencial); 15. O princípio da unicidade da jurisdição; 16. O princípio da eficácia (vedação do descumprimento dos objetivos ou metas constitucionais); 17. O princípio da legitimidade; 18. O princípio da responsabilidade da Administração Pública e dos entes prestadores de serviços públicos; 19. O princípio da intervenção estatal (nem mínima nem máxima) promotora do núcleo essencial dos direitos fundamentais: o Estado-administração e a efetividade do direito fundamental à boa administração pública.

De volta à questão da responsabilidade civil e administrativa no âmbito da teoria geral da responsabilidade civil do estado (como por exemplo a respon-

sabilidade das agências reguladoras por atos comissivos e omissivos)⁴⁶, é importante referir que a própria Lei 11.105/05, em seu âmbito normativo, regula a matéria em seus artigos 20 e seguintes quando estabelece uma sistemática de qualificação de condutas puníveis, comina penas, e, sobretudo, consagra o princípio da responsabilidade objetiva – ou seja, independentemente da existência de culpa, fundada na teoria do risco – dos responsáveis pelos danos ao meio ambiente e a terceiros: *Art. 20. Sem prejuízo da aplicação das penas previstas nesta Lei, os responsáveis pelos danos ao meio ambiente e a terceiros responderão, solidariamente, por sua indenização ou reparação integral, independentemente da existência de culpa.* (os grifos são nossos).

Assim, essa *segunda abordagem*, em seu âmbito temático, sugere que para além da possível existência de uma cadeia de responsabilidades nas esferas civil e administrativa – sem prejuízo de outras – ainda a ser adequadamente identificada e qualificada, parece haver igualmente uma inter-relação entre esses níveis de responsabilidade que se interpenetram de forma constante, dinâmica e complementar, tanto na esfera pública como na esfera privada, estando, acima de tudo, amparada por um consistente substrato principiológico e normativo (de ordem constitucional e infraconstitucional) capaz de robustecê-la e lhe dar subsistência e solidez.

Considerações Finais

O artigo teve como escopo proporcionar a reflexão crítica sobre o importante tema dos agrotóxicos e sua relação com os transgênicos, buscando revelar quão estreitas são essas ligações e seus efeitos sobre a biodiversidade, em especial a agrobiodiversidade. Nesse registro, buscou demonstrar a razão pela qual não há como ignorar o fato de que se deve ter igualmente um olhar crítico-normativo sobre a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio), em razão da importância estratégica dessa instância decisória e sua íntima relação com os temas em debate. Acima de tudo, há que se compreender: o seu desenho institucional; a correlação de forças ali existente; os interesses em disputa e a racionalidade que orienta o processo de tomada de decisões no âmbito

46 Nesse sentido: DOUTRINAS ESSENCIAIS RESPONSABILIDADE CIVIL. v. VI – **Responsabilidade Civil do Estado**. JUNIOR, Nelson Nery; NERY, Rosa Maria de Andrade (orgs.). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

desse importante fórum deliberativo. Por outro lado, a investigação constata, de forma inexorável, que na raiz dessa complexa rede de relações parece evidente, ainda, a presença do espectro do movimento de transformação de base tecnológica da agricultura mundial – realizado ao longo das décadas de 1950 a 1970 – denominado de “Revolução Verde”.

Este movimento, contemporaneamente enunciado em sua versão mais atualizada e refinada através dos modernos métodos de transgenia e cisgenia – esse último realizado com as mesmas técnicas da transgenia porém envolvendo a transferência de genes entre espécies que se cruzam na natureza, ou seja, que apresentam compatibilidade sexual – apoia-se na elevação da rentabilidade agrícola pela adoção de pacotes tecnológicos que incluem desde a manipulação de sementes – adoção de sementes de Variedades de Alto Rendimento (VAR) – até a utilização de insumos químicos e agrotóxicos capazes de oferecer vantagens econômicas às culturas, em que pese os efeitos colaterais negativos sobre o ambiente e a saúde. Com o advento da técnica CRISPR, Repetições Palindrômicas Curtas Agrupadas e Regularmente Interespaçadas, por exemplo, as possibilidades de modificações dos genomas aumentam dramaticamente.

Esse padrão desenvolvimentista provoca reflexos devastadores, atualmente sentidos e sobretudo vividos pelas populações tradicionais e pela sociedade em geral dado a fatores tais como: o avançado processo de erosão genética; a degradação ambiental; o desequilíbrio e deterioração da agrobiodiversidade; o empobrecimento no campo; a concentração da terra; o êxodo rural; a dependência tecnológica e a gradual extinção das técnicas agrícolas tradicionais de cultivo utilizadas pelas populações camponesas, ameaçadas de verem desaparecer os seus preciosos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade. Esse padrão predatório objetiva transpor a concepção da natureza como entidade regenerativa para um sistema que não possui capacidade intrínseca de autorregeneração e autossustentabilidade.

Agravando ainda mais esse complicado quadro, o trabalho chama a atenção para os problemas político-institucionais a ele inerentes e sobre ele incidentes, em que setores da sociedade brasileira – notadamente a bancada ruralista no Congresso Nacional – defendem um modelo de desenvolvimento associado à mercantilização da natureza, por isso nocivo ao ambiente e à biosfera. Esses setores operam de forma permanente para afastar as barreiras que lhe são interpostas pelas organizações sociais que propõem um modelo alternativo de desenvolvimento, de cunho socioambiental, fundado na solidariedade e na democracia.

O artigo buscou também apoio na literatura especializada para demonstrar a ausência de rigor científico no processo de tomada de decisões na CTNBio. Conclui que o controle democrático por meio da abertura e consolidação de canais de participação social efetiva, com o auxílio da Teoria Crítica do Direito e da Tecnologia de viés sociológico-construtivista, pode se tornar uma opção real para reversão desse estado de coisas. Traz, ao final, abordagens jurídico-normativas que reputa relevantes no âmbito do olhar crítico sobre a CTNBio – referente aos agrotóxicos e transgênicos – chamando a atenção para a necessidade de haver um controle judicial sobre esta e outras instâncias de poder correlatas.

Referências

BARCELOS, José Renato de Oliveira. **Controvérsias em torno das sementes e do direito fundamental à proteção do patrimônio genético e cultural: mapeando espaços de arbitrariedade nas decisões da CTNBio por meio do conceito de "zonas de autarquia"**. Dissertação de Mestrado. Unisinos. São Leopoldo/RS. 2016.

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Relatório Final – Mesa de Controvérsias sobre transgênicos**. Brasília, 11 e 12 de julho de 2013 e 3 de dezembro de 2013.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao-Compilado.htm>. Acesso em: 25 março/2016.

DECRETO Nº 5.705, DE 16 DE FEVEREIRO DE 2006. Promulga o Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/12940.html>>. Acesso em: 24 fev. 2016.

DOCTRINAS ESSENCIAIS RESPONSABILIDADE CIVIL. v. IV – **Indenizabilidade e Direito do Consumidor**. JUNIOR, Nelson Nery; NERY, Rosa Maria de Andrade (orgs.). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

DOCTRINAS ESSENCIAIS RESPONSABILIDADE CIVIL. v. VI – **Responsabilidade Civil do Estado**. JUNIOR, Nelson Nery; NERY, Rosa Maria de Andrade (orgs.). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**, 4. Ed., refundida e ampliada. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

IAASTD 2015 - **International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development. Agriculture at a Crossroads**. Disponível em <<http://www.unep.org/dewa/Assessments/Ecosystems/IAASTD/tabid/105853/Defa>>.

IBAMA – **Boletim de comercialização de agrotóxicos e afins – Histórico de vendas**. 2000-2012. Brasília, p. 42.

IBGE 2012 – **Indicadores de Desenvolvimento Ambiental**. RJ, 2012. p. 350. Disponível em <<http://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=259908>>.

INCA – **Instituto Nacional do Câncer. Posicionamento sobre agrotóxicos**. Rio de Janeiro, abril de 2015. Disponível em <http://www1.inca.gov.br/inca/Arquivos/comunicacao/posicionamento_do_inca_sobre_os_agrotoxicos_06_abr_15.pdf>.

JORNAL BRASIL DE FATO. **A bancada ruralista e o Congresso do Capital**. Outubro de 2014. Disponível em <<http://www.brasildefato.com.br/node/30142>>.

LEI Nº 8.974, DE 5 DE AGOSTO DE 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/Mensagem_Veto/anterior_98/VEP-LEI-8.974-1995.pdf> Acesso em: 24 fev. 2016.

LEI nº 11.105, de 24 de março de 2005. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

NEDER, Ricardo T. (org.). **A teoria crítica de Andrew Feenberg: racionalização democrática, poder e tecnologia**. 2. ed. Brasília: Observatório do Movimento pela Tecnologia Social a América Latina/CDS/UnB/Capes, 2013.

NODARI, Rubens Onofre in: LEITE, José Rubens Morato; FAGÚNDES, Paulo Roney Ávila (orgs.). **Lei de biossegurança (Lei nº 11.105/2005) - Biossegurança e novas tecnologias na sociedade de risco: aspectos jurídicos, técnicos e sociais**. Santa Catarina: Conceito, 2007.

UNCTAD 2013 – **Trade and Environment Review 2013, Wake up before it is too late: Make agriculture truly sustainable now for food**

Cleber Adriano Rodrigues Folgado (organizador)

security in a changing climate. Disponível em <http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=666>.

ZANONI, Magda; Ferment, Giles (org.). **Transgênicos para quem? Agricultura Ciência e Sociedade.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2011.

Capítulo 3

O Direito e a Saúde dos Trabalhadores Expostos a Agrotóxicos

Leomar Daroncho¹

*Depende de nós
Se este mundo ainda tem jeito
Apesar do que o homem tem feito
Se a vida sobreviverá
- Ivan Lins*

1. Introdução

O ensaio aborda questão pouco explorada no Brasil. Trata-se da tutela jurídica do meio ambiente laboral dos trabalhadores expostos a agrotóxicos.

Em regra, ganha projeção nacional a divulgação dos riscos inerentes ao consumo de alimentos contaminados por resíduos de agrotóxicos. Pouca atenção é dada aos efeitos da exposição crônica a agrotóxicos nas vastas áreas de produção agrícola.

Assim, são apresentadas informações sobre as consequências do uso indiscriminado de agrotóxicos na produção brasileira para, em seguida, apresentar dispositivos da ordem jurídica que tutelam o meio ambiente e protegem a saúde do trabalhador, expondo possibilidades de atuação do Ministério Público.

São relatados casos práticos de atuação, judicial e/ou extrajudicialmente, em que o Ministério Público do Trabalho, a partir de disposições constitucionais e da legislação de regência, buscou assegurar a efetividade dos princípios da prevenção e da precaução.

O norte da atuação do Ministério Público, inclusive nas áreas indicadas para futuras ações, é o de ver assegurada, no curso de uma relação de trabalho subordinado, a integridade da saúde e da vida dos trabalhadores expostos aos efeitos nocivos, agudos ou crônicos, dos agrotóxicos. Está vinculado, portanto,

¹ Procurador do Trabalho.

à observância do parâmetro que pode ser condensado no direito a que o labor digno e ocorra em um meio ambiente do trabalho hígido.

2. A exposição aos agrotóxicos e os danos à saúde dos trabalhadores

Discutindo a saga humana e a relação entre a história e a biologia o Professor israelense Yuval Noah Harari registra que há 70 mil anos a Revolução Cognitiva deu o início ao processo de desenvolvimento conhecido por história – quando organismos pertencentes à espécie *Homo Sapiens* teriam começado a formar estruturas mais elaboradas chamadas culturas. A Revolução Agrícola, demarcada há aproximadamente 12 mil anos, teria acelerado o processo.

A revolução científica iniciada há 500 anos, na visão alegórica do autor, teria provocado o avanço de canoas e galés a naves espaciais, sem que se saiba para onde estamos indo. Sinaliza que podemos estar colocando um fim à história. Agindo na posição de deuses, sem prestar contas a ninguém, o homem destrói o ecossistema em busca de conforto e divertimento, sem atingir a satisfação.

Os agrotóxicos foram desenvolvidos para dificultar ou exterminar formas de vida e, justamente por essa característica, são capazes de afetar o meio ambiente e a saúde humana. Os efeitos biocidas, obtidos a partir de formulações químicas cada vez mais poderosas, não distinguem alvos. O ser humano e o meio em que vive são gravemente afetados pelo uso exagerado de substâncias cujos reais efeitos, muitas das vezes, só serão conhecidos décadas após a exposição.

Em exposição prolongada a baixas doses, como regra, os agrotóxicos não causam acidentes ou doenças agudas. Deterioram a saúde do homem aos poucos. Atingem órgãos vitais. Causam a amputação de membros e até a morte. Gradativamente, têm surgido notícias de verdadeiras tragédias humanas causadas pela exposição a agrotóxicos. Em geral, relatos como a das vítimas do DDT, no Acre², e de Paulínia³,

2 “Uso de inseticida pode ter matado 240 no AC; 15 estão na ‘fila da morte’” (Disponível em: <<http://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2015/02/uso-de-inseticida-pode-ter-matado-240-no-ac-15-estao-na-fila-da-morte.html>>. Acesso em: 12.02. 2015).

3 Durante mais de duas décadas, centenas de pessoas estiveram expostas a diversos contaminantes químicos de uma fábrica de agrotóxicos no município de Paulínia (SP). Em agosto de 2010, a 2ª Vara de Trabalho de Paulínia determinou que a Shell e a Basf teriam de custear totalmente as despesas médicas, laboratoriais e hospitalares dos ex-funcionários e de seus parentes, além de terceirizados que prestaram serviços à fábrica. À época, as empresas também foram condenadas a pagar multa de

são a triste colheita tardia resultante de negligências, abusos e omissões de décadas. Normalmente, somos impactados por dados de vítimas urbanas do processo.

Os trabalhadores, como não poderia deixar de ser, são vítimas preferências dessas práticas, até mesmo porque no meio rural estão concentrados nossos piores índices de analfabetismo.

No meio rural, em razão da ignorância quanto ao nexos entre típicas manifestações patológicas ou comportamentais das vítimas e a gravosa exposição a agrotóxicos, ocorre uma das exteriorizações mais cruéis do processo. Demite-se a vítima e socializa-se o problema dos intoxicados.

Dentre os efeitos associados à exposição crônica a ingredientes ativos de agrotóxicos podem ser citados infertilidade, impotência, abortos, malformações, neurotoxicidade, desregulação hormonal, efeitos sobre o sistema imunológico e câncer. Há estudos inclusive relacionando a variação na intensidade da exposição aos agrotóxicos e o aumento dos casos de suicídios⁴.

Nesse cenário, a deficiência de informação, as distâncias, a dificuldade de acesso a serviços de saúde e os obstáculos à reparação judicial dos danos, de forma individual, contribuem para o déficit de registros e para que não se tenha uma avaliação mais clara das dimensões do problema. Mas sempre que se consegue jogar um pouco de luz os problemas aparecem, e são graves.

É importante ressaltar que em alguns casos os agravos ultrapassam a pessoa do trabalhador. No caso de Paulínia há relatos de inúmeras crianças, filhas de trabalhadores, que nasceram com doenças e deformidades físicas.

Essa análise, por óbvio, não pode ignorar a relevância econômica do agronegócio. Em plena crise brasileira, no ano 2015, a atividade agropecuária foi a única que cresceu no Brasil, cerca de 1,8% sobre a base 2014. Com forte influência da soja e do milho, o agronegócio representa 48% das exportações brasileiras.

O setor, em 2014, segundo dados da Associação Nacional de Defesa Vegetal – ANDEF, o faturamento da indústria de agrotóxicos no Brasil atingiu a fabulosa marca de U\$ 12 bilhões⁵!

R\$ 622 milhões por danos à coletividade e R\$ 64,5 mil de indenização a cada um dos cerca de 600 ex-trabalhadores e seus filhos. (“Uma fábrica de contaminação e mortes em Paulínia” Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/uma-fabrica-de-contaminacao-mortes-em-paulinia-4405362>>. Acesso em: 12.02.2015)

4 Estudo indicou a duplicação do número de suicídios em Venâncio Aires – RS, em 1995, fazendo a correlação com agrotóxicos empregados na cultura do tabaco. (Herculano, 2002)

5 Dossiê ABRASCO (Carneiro, 2015).

Esses números, evidentemente, sinalizam as dificuldades da luta dos que, invocando os princípios da prevenção e da precaução, propõem-se a estabelecer parâmetros de racionalidade no processo.

O A premência da produção agrícola não pode passar ao largo da preocupação com processos e práticas sustentáveis. O princípio da precaução se impõe como pauta mínima a condicionar o desenvolvimento e a frear a irracionalidade.

Nesse sentido, merecem destaque as informações pelo INCA – Instituto Nacional de Câncer José de Alencar Gomes da Silva, em 2012, através do documento denominado “Diretrizes para a vigilância do câncer relacionado ao trabalho”, que assinala a presença de agentes cancerígenos nos agrotóxicos.

Não há o propósito de aprofundar aqui essa análise. No Dossiê ABRASCO (Carneiro, 2015) há textos que exploram esse complexo problema, em suas várias nuances, com adequada profundidade.

Por ora, basta o registro de que o uso indiscriminado de agrotóxicos na cadeia produtiva dos mais diversos produtos agrícolas é uma realidade brasileira. Apenas recentemente começou-se a discutir os graves efeitos gerados pela exposição a esses produtos, inclusive nos meios jurídicos. E é sobre algumas dessas implicações jurídicas e possibilidades de atuação do Ministério Público que nos debruçamos nos tópicos seguintes.

3. A constitucionalização dos direitos sociais

Não há aqui o propósito de aprofundar a discussão teórica e jurídica do instigante e pouco explorado tema do comprometimento da saúde dos trabalhadores expostos a agrotóxicos ou, dito de modo mais apropriado, a questão da preservação da saúde dos trabalhadores expostos aos agrotóxicos. Trata-se de tema que apresenta amplas possibilidades de abordagem, sempre partido da compreensão de que esses trabalhadores também estão inseridos entre os brasileiros alcançados pelos direitos sociais positivados em nossa Constituição.

Assim, para os objetivos deste ensaio, ainda que não se ignore as críticas à defasagem no cumprimento das promessas de modernidade anunciadas pela nossa Constituição - Streck (2004) -, é evidente a abundância, quantitativa e qualitativa, de direitos sociais no texto constitucional. Com propriedade, Sarlet (2003) observa que esses dispositivos conferem posição de destaque à Constituição de 1988, tanto na história constitucional brasileira quanto em relação a outras ordens constitucionais.

Analisando disposições como as dos arts. 6º, 7º, 196, 200 e 225 da Constituição, em trabalho de maior fôlego - Daroncho (2012)⁶ -, pontuamos que os direitos sociais constituem prestações positivas proporcionadas pelo Estado “direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos” (SILVA, 1998, p. 289). Tais direitos estão ligados ao direito de igualdade (segunda dimensão) e tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais.

Assim, também no caso do trabalhador rural, a análise das questões afetas ao direito à saúde no meio laboral impõe que constitucionalizada a proteção trabalho digno, compreendido como sendo aquele que se desenvolve dentro dos parâmetros estabelecidos para o trabalho decente (BRITO FILHO, 2004).

Essa marca é essencial, conforme observado por Medeiros Neto (2008), dada a peculiaridade do regime de trabalho subordinado, em que o cidadão, em busca da subsistência e premido por necessidades extremadas, submete-se às formas e condições mais aviltantes de trabalho. É um contexto em que a vontade e a liberdade do trabalhador anulam-se. A realidade pode ser ainda mais dura, como se verá, por uma série de circunstâncias, no caso dos trabalhadores expostos aos agrotóxicos.

Oportuno transcrever a consagrada definição formulada por Sarlet (2006, p. 60) para a dignidade da pessoa humana:

qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.

Especialmente em relações assimétricas, como as de cunho laboral, a efetividade do valor-princípio da dignidade da pessoa humana demanda que se lhe atribua um sentido de normatividade e cogência. Do contrário, transforma-se em mera cláusula retórica com assento constitucional.

6 Disponível em: <http://aplicacao.tst.jus.br/dspace/browse?type=author&value=Daroncho,+Leomar>, consultado em 15.06.2016.

Assim, contextualizando no ambiente e nas relações de trabalho em que se dá a exposição dos trabalhadores aos agrotóxicos, a dignidade da pessoa humana – protegendo a pessoa do trabalhador contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, e ao mesmo tempo garantindo-lhe as condições existenciais mínimas para uma vida saudável - é uma diretriz constitucional que, juntamente com o valor social do trabalho, também fundamento da República Federativa do Brasil, delimita e impõe o direito fundamental ao trabalho digno o que, por óbvio, compreende as condições para a preservação da incolumidade física e psíquica dos profissionais expostos aos produtos químicos agressivos.

4. A proteção constitucional à saúde do trabalhador

A partir da disposição do art. 200, VIII, da Constituição - “Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: (...), VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho” - a doutrina formulou o conceito de meio ambiente de trabalho como sendo o local em que são desempenhadas atividades laborais, remuneradas ou não, “cujo equilíbrio está baseado na salubridade do meio ambiente e na ausência de agentes que comprometam a incolumidade físico-psíquica dos trabalhadores” (FIORILLO, 2000, p. 21).

No capítulo da seguridade social (Título da Ordem Social) a Constituição Federal - artigo 196 – deu os contornos do amplo conceito do direito fundamental à saúde

A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a promoção, proteção e recuperação. (BRASIL, 1988)

Assim, são temas constitucionais tanto a manutenção da saúde do trabalhador, direito de todos, indistintamente, quanto a necessidade de que sejam efetivamente asseguradas as condições de higiene do meio ambiente do trabalho, mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos, sem que nenhuma categoria esteja, a priori, excluída das medidas de promoção e de proteção. Impossível excluir-se da proteção, portanto, os trabalhadores expostos aos agrotóxicos.

Necessário considerar, ainda, que a saúde, ou mais precisamente o comprometimento da saúde do trabalhador em decorrência das condições de trabalho, é tema de grande relevância, tanto do ponto de vista da saúde pública, na dimensão coletiva, quanto das possibilidades de inclusão do indivíduo no nosso modelo de sociedade, que valoriza de modo especialmente marcante a produção e a capacidade produtiva.

Concluindo, parcialmente, a análise, é possível afirmar que a saúde do trabalhador exposto aos agrotóxicos, como espécie do direito à saúde constitucionalmente protegido, apresenta-se como direito fundamental, inviolável e fora do comércio. Logo, a sua preservação impõe-se tanto ao empregador, diretamente, quanto ao Estado, em suas atividades regulatórias, de fiscalização e de repressão.

5. O direito fundamental ao meio ambiente de trabalho hígido

A preocupação com os possíveis agravos à saúde, em decorrência do trabalho, remonta ao início do século XVIII, quando Bernardino Ramazzini relacionou os riscos à saúde ocasionados por produtos químicos, poeira, metais e outros agentes (Ramazzini, 2000).

Na linha do que vem sendo registrado, as disposições constitucionais qualificam o trabalho constitucionalmente protegido, impondo a análise da compatibilidade das práticas interpretativas usuais das normas da segurança e da medicina do trabalho com as premissas constitucionais que delimitam os parâmetros mínimos da regulação do trabalho, e definem o direito fundamental do trabalhador a laborar em um meio ambiente do trabalho hígido.

Pertinente, também, a observação de Aith (2007) no sentido de que a saúde se constitui e é constituída por um complexo de fatores intrínsecos do indivíduo - físicos e mentais - e extrínsecos - sociais, ambientais e religiosos - como forma de imposição de um ideal de saúde.

Assim, as expectativas dos fatores extrínsecos - neles incluso o meio ambiente de trabalho - são determinantes para a inclusão do indivíduo na sociedade marcada pela produção, uma vez que a doença está comumente associada ao ócio e à ausência de interação social.

Assinale-se ser indispensável considerar que as relações de trabalho são essencialmente relações sociais de desigualdade e que o “trabalho pode tornar-se um verdadeiro laboratório de experimentação e aprendizado da injustiça e da iniquidade” (DEJOURS, 2006, p. 140), para os seus beneficiários e/ou vítimas.

Aqui também seria adequado invocar as sedutoras possibilidades de investigação acadêmica do novo constitucionalismo - inclusive no que diz respeito à eficácia horizontal dos direitos fundamentais⁷ - notadamente quando se lembra que o contrato de trabalho é uma relação jurídica complexa, dinâmica e solidária que, além das obrigações principais, encerra deveres anexos de conduta do empregador, dentre os quais se destaca o dever de proteção (DALLEGRAVE NETO, 2007) -, cujo aprofundamento escapa aos propósitos desse estudo.

Essas premissas são fundamentais para a análise das possibilidades de intervenção do Ministério Público, pois, conforme já afirmado, são temas constitucionais tanto a manutenção da saúde do trabalhador – direito de todos - quanto à necessidade de que sejam efetivamente asseguradas as condições de higiene do meio ambiente de trabalho - mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos, como medidas compreendidas na promoção e na proteção da saúde.

Necessário o registro, também, de que o legislador ordinário, atento aos ditames cunhados na Lei Maior, positivou o caráter de fundamentalidade do direito à saúde, como se verifica no art. 2º da Lei Orgânica da Saúde Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990: “A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício”.

Merece registro, ainda que sem maior profundidade, a possibilidade de tutela do direito fundamental à saúde do trabalhador exposto aos agrotóxicos a partir atos normativos internacionais ratificados pelo Brasil, como a Convenção nº 155 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, que trata da Saúde e Segurança dos Trabalhadores - aprovada em Genebra, em 1983, e ratificada pelo Brasil em 1992, que dispõe sobre a prevenção de doenças ocupacionais.

Pela Convenção nº 155 da OIT a República Federativa do Brasil obrigou-se a prevenir os acidentes e os danos à saúde que sejam consequência do trabalho, reduzindo ao mínimo, na medida em que seja razoável e factível, as causas dos riscos inerentes ao meio ambiente de trabalho – artigo 4.2 (SUSSEKIND, 2007). E dessa proteção não estão subtraídos os trabalhadores expostos aos agrotóxicos.

Esse entendimento harmoniza-se com a leitura feita por Dallegrave Neto (2007, p. 202) do disposto no art. 7º, XXII, da Constituição:

Com esteio nesse dispositivo (art. 7ºXXII, da Constituição), o trabalhador tem o direito fundamental de trabalhar em ambiente hígido e

7 Tema tratado de forma bastante adequada por Sarmiento (2006).

salubre com redução e prevenção dos riscos concernentes à atividade laborativa de modo a preservar a sua saúde e segurança física.

A abordagem da saúde como tema transversal à possibilidade de realização dos direitos do ser humano trabalhador, nas dimensões individuais e coletivas, e de que a doença profissional e o acidente de trabalho decorrem de uma tecnologia de produção ou de serviços em desacordo com o necessário equilíbrio do meio ambiente remetem aos estudos de MELO (2006) e de FIORILLO (2000), que lembram os compromissos com as posturas de prevenção e da precaução.

Explorando a regulamentação das condições de trabalho em que se dá a exposição a agrotóxicos, cabe a observação de que nossa ordem jurídica conta com diversas normas, a exemplo da Resolução nº 465/2014 do CONAM.

Assim, retomando e alinhavando as ideias desenvolvidas até aqui, pode-se dizer que o efetivo respeito à dignidade humana do trabalhador exposto aos agrotóxicos, titular do direito constitucional - fundamental – a ver assegurada, no curso de uma relação de trabalho subordinado, a integridade da saúde e a própria vida, está vinculado à observância do parâmetro que pode ser condensado no direito a laborar em um meio ambiente do trabalho hígido.

6. Princípio da Precaução

Como já foi exposto, o trabalho humano foi destacado e protegido pelo constituinte de 1988 como direito social fundamental, inclusive no que diz respeito à preservação da incolumidade da saúde do trabalhador do sistema de saúde.

Assim, são as incertezas e/ou a ausência de estudos de efeitos colaterais, da maior gravidade, que atraem a aplicação dos princípios da prevenção e/ou da precaução, por dizerem respeito ao meio ambiente do trabalho.

Conquanto não haja unanimidade na doutrina em relação aos princípios do Direito Ambiental, a partir de Fiorillo (2000) compreende-se que o princípio da prevenção alcança a postura que visa a prevenir a ocorrência de consequências conhecidas de determinado ato. O nexos causal já se encontra cientificamente comprovado ou decorre da lógica. Já, pelo princípio da precaução, busca-se o agir cauteloso em face da incerteza quanto às consequências de determinada ação ou aplicação científica em relação ao ambiente, no espaço ou tempo. São situações em que está presente a incerteza científica.

Pelo dever de precaução, impõe-se a eliminação dos fatores de riscos ambientais, ainda que não esteja seguramente comprovada a relação de causa e efeito entre os fatores e os riscos. É conceito ligado, portanto, ao afastamento de perigos, por meio de ações antecipatórias.

Pelo dever de prevenção, por sua vez, está obrigado a reagir aos riscos conhecidos e concretamente identificáveis.

Aplica-se o princípio em situações em que há dúvida ou insuficiência de estudos. O princípio da precaução orienta a ação quando uma atividade, situação ou produto representa ameaças de danos à saúde humana ou ao meio ambiente. Segundo Carneiro (2015), “as medidas precaucionárias devem ser tomadas mesmo quando não é possível estabelecer plenamente as provas científicas da relação entre causa e efeito.”

Resta evidente que o princípio da precaução se mostra adequado e necessário para a efetiva tutela do direito à saúde dos trabalhadores expostos a agrotóxicos. Como já foi registrado, a correlação entre a exposição a alguns desses produtos tóxicos e patologias muito graves, em alguns casos, só foram comprovadas décadas após a exposição.

No tópico mostra-se muito adequado o comentário de Martine Remond-Gouillod à decisão do Conselho de Estado francês para o caso do milho transgênico

Longe de paralisar o progresso, a precaução disciplina a inovação, assegurando-lhe um lugar legítimo em nossa civilização tecnológica. A precaução ensina a resistir à pressão da conjuntura imediata, podendo extrair-se da decisão do Conselho de Estado a seguinte mensagem: pode ser urgente esperar”. (MACHADO, 2010, p.77) – grifo nosso.

7. Tutelas judiciais e administrativas que priorizam o aspecto inibitório da exposição a agravos.

Assentadas as bases constitucionais da análise do tema, que indica o compromisso com uma postura de prevenção e/ou precaução em relação aos trabalhadores expostos aos agrotóxicos, nesse tópico serão indicadas, brevemente, algumas questões afetas aos aspectos processual ou procedimental para a tutela do direito à saúde.

O relevo da questão ambiental foi destacado no art. 225 da Constituição, que incumbiu ao Poder Público o controle de técnicas, métodos e substâncias

que comportem riscos para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (§1º, V), e sujeita os infratores a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar o dano causado:

Dando concretude aos ditames constitucionais, a ordem jurídica, nas esferas administrativa e judicial, dispôs uma série de instrumentos que viabilizam o eficiente enfrentamento do problema da sonegação do direito fundamental ao meio ambiente de trabalho hígido.

Esmiuçando esses instrumentos, alguns deles bastante complexos e de discutível efetividade, Melo (2006) relaciona as seguintes possibilidades de prevenção e tutela do meio ambiente do trabalho: estudo prévio de impacto ambiental; negociação coletiva; Comissão Interna de Prevenção de Acidentes; embargo e interdição de estabelecimentos; greve ambiental; Programa de Prevenção de Riscos Ambientais; Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional; Serviços Especializados em Engenharia e em Medicina do Trabalho; Equipamentos de Proteção Individual; Perfil Profissiográfico Profissional; Inquérito Civil; Termo de Ajustamento de Conduta; Audiência Pública; Recomendações; Ação Civil Pública ambiental; Ação Popular; Mandado de Segurança Coletivo; Mandado de Injunção; e o Dissídio Coletivo.

São variadas as tutelas judiciais disponíveis, que podem conduzir ao objetivo aqui defendido, de priorizar o aspecto inibitório da exposição a agravos à saúde dos trabalhadores expostos aos agrotóxicos.

Pontue-se que, em regra, a prioridade deve estar concentrada na tutela inibitória, buscando evitar o ilícito, conforme apresentado por Marinoni (1997, p. 62).

Tudo isso sem prejuízo de eventual pedido de compensação pelos danos já causados – tutela ressarcitória.

No caso do Ministério Público, a Ação Civil Pública e o Termo de Ajuste de Conduta, nas esferas judicial e administrativa, respectivamente, são importantes instrumentos jurídicos por meio dos quais pode-se buscar a adequação da conduta.

8. Legitimidade do Ministério Público do Trabalho na tutela do meio ambiente do trabalho dos trabalhadores expostos aos agrotóxicos

Pelo conteúdo do art. 127, caput, CRFB, tríplice é a missão institucional do Ministério Público. É defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Assim, diante de condutas que atentam contra a manutenção de um meio de trabalho digno, é inegável a legitimidade do Ministério Público para postular, tanto à reparação social em razão do dano moral coletivo perpetrado, como a tutela específica de obrigações de fazer e não fazer. Essa atuação de combate à postura de quem, ao arrepio de sua função social, viola direitos sociais trabalhistas de índole constitucional, também está amparada no art. 1º, da Lei de nº 7.347/85 c/c art. 83, I, da Lei Complementar nº 75/1993.

A Lei Complementar nº 75/93, em seus arts. 6º e 83, estabelece a atribuição do Ministério Público da União, neste inserido o Ministério Público do Trabalho, para promover a Ação Civil Pública visando à defesa de interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos, no âmbito do Judiciário Trabalhista. Ademais, as questões relativas ao meio ambiente do trabalho são de natureza coletiva e difusa, pois atingem os atuais e futuros trabalhadores.

Assim, inegável o cabimento – e mesmo da necessidade – da atuação do Ministério Público para dar efetividade a comandos da ordem jurídica que resguardam o direito ao meio ambiente de trabalho seguro, sadio e equilibrado, sobretudo, quando há envolvimento direto com o manuseio de agrotóxicos, considerando a reconhecida nocividade à saúde e à vida do trabalhador.

Pela sua relevância, assinala-se a possibilidade de atuação judicial do Ministério Público do Trabalho em litisconsórcio com outros Ramos do Ministério Público, nos termos do art. 5º da Lei nº 7.347 de 1985, para enfrentar questões de natureza coletiva e difusa, que comprometem o meio ambiente e os atuais e futuros trabalhadores expostos aos agrotóxicos, e inclusive seus descendentes.

9. Termo de Cooperação Técnica - Universidade Federal de Mato Grosso

Mais adiante, discutiremos exemplos de atuação judicial do Ministério Público na preservação da vida e das pessoas expostas aos agrotóxicos, inclusive trabalhadores.

Neste tópico, abordaremos uma importante área de atuação do Ministério Público, extrajudicial, que explora as possibilidades de articulação com as Universidades. Essa possibilidade, como será demonstrado, fornece conhecimento

e dados que são decisivos, inclusive, para o ajuizamento, se for o caso, de ações judiciais robustamente embasadas.

Ciente da grave ameaça representada pelo colossal consumo de agrotóxicos em Mato Grosso e da existência de respeitável potencial técnico-acadêmico para pesquisa na Universidade Federal de Mato Grosso – UFMT, em agosto de 2014 o Ministério Público do Trabalho em MT celebrou com a Universidade Termo de Cooperação Técnica, compreendendo recursos financeiros (destinação de valores obtidos na atuação do Ministério Público), pessoal técnico (químicos, farmacêuticos, biólogos, médicos e agrônomos), laboratórios, pesquisas acadêmicas e de campo, com o envolvimento das comunidades locais, inclusive educadores, alunos e trabalhadores.

Assim, consiste numa ambiciosa iniciativa que tem por objeto a realização do Projeto de Pesquisa intitulado Avaliação da Contaminação Ocupacional, Ambiental e em Alimentos por Agrotóxicos na Bacia do Juruena em Mato Grosso.

O Rio Juruena é importante afluente do Rio Tapajós. A Bacia do Rio Juruena corresponde à região que compreende o Município de Sapezal, situado a noroeste de Cuiabá, da qual dista cerca de 550 Km, e representa uma das zonas de maior produção de grãos e algodão, além registrar os maiores índices de consumo de agrotóxicos. Apesar da riqueza gerada pela produção, é uma região extremamente deficiente no que diz respeito à presença de serviços públicos voltados à preservação da saúde, do meio ambiente e de fiscalização das atividades agrícolas.

Foi definido como objetivo prioritário do Projeto a investigação do impacto do uso de agrotóxicos na saúde de trabalhadores e no ambiente ocupacional e geral por meio da avaliação do nível de contaminação nas águas, nos sedimentos de rios e alimentos, avaliando os diversos fatores ocupacionais, físicos ecológicos e antrópicos que podem estar influenciando nos níveis de contaminação - amostras biológicas e ambientais – avaliando o grau de contaminação e o impacto na saúde humana.

Dessa forma, a equipe de pesquisadores da Academia deveria analisar e identificar os tipos e a quantidade de resíduos de agrotóxicos na água e sedimentos coletados em rios e pisciculturas da região; os tipos e a quantidade de resíduos de agrotóxicos na gordura de peixes, nos rios e pisciculturas da região; os tipos e a quantidade de resíduos de agrotóxicos na soja, milho, girassol e semente de algodão produzidos na região; os tipos e a quantidade de resíduos de agrotóxicos na água potável dos poços de duas escolas (uma rural e uma urbana) de cada município; os tipos e a quantidade de resíduos de agrotóxicos na chuva e no ar de

duas escolas (uma rural e uma urbana) de cada município; os tipos e a quantidade de resíduos de agrotóxicos no sangue e na urina dos professores de (das escolas rurais e urbanas) e trabalhadores rurais; avaliar as ações de vigilância à saúde, ao ambiente e no setor de agricultura que estão sendo executadas na região; e propor medidas de mitigação, prevenção e controle da contaminação por agrotóxicos.

Como parte do Projeto, que vem se desenvolvendo de forma bastante satisfatória, foram importados equipamentos de laboratório para a UFMT, alguns dos quais inexistentes até então em MT.

Outro importante diferencial do Projeto consiste na realização de audiências públicas, com a intensa participação das comunidades locais e cobertura da mídia. Além disso, deve ser avaliado como decisivo para a conscientização das pessoas expostas aos agrotóxicos, o grande interesse e a mobilização dos profissionais de saúde, professores e alunos das escolas urbanas e rurais.

O Projeto está em fase adiantada. Embora não esteja concluído, já desperta interesse de pessoas, profissionais e organizações, locais, de outros estados e de outros países, inclusive dos produtores de agrotóxicos, que enviaram representantes a algumas das audiências públicas realizadas em MT.

A articulação com a sociedade e com a Universidade apresenta-se como um caminho interessante. A discussão do tema, no estado e na comunidade exposta aos agrotóxicos, já está noutra patamar. Fato que pode ser aferido pela reação do setor que se beneficia desse modo de produção, que se mobilizou para comparecer às audiências públicas.

Outro desdobramento importante está na possibilidade de que o Ministério Público tenha acesso a informações e dados técnicos qualificados que são decisivos para o ajuizamento, se for o caso, de ações judiciais, como será apresentado em seguida.

10. Unidade de Recolhimento de Embalagens Vazias de Sapezal

Discutindo as possibilidades de judicialização do tema, enfrentando pontualmente questões que evidenciam a grande dificuldade do sistema em garantir que o manuseio de agrotóxicos não exponha os trabalhadores e o meio ambiente a graves riscos, apesar dos discursos assépticos dos fabricantes de venenos, trazemos um exemplo de atuação do Ministério Público do Trabalho em relação à unidade de recolhimento de embalagens vazias de Sapezal – MT.

No Estado de Mato Grosso existem poucas unidades de recolhimento de embalagens vazias de agrotóxicos, apesar de se tratar do estado com o maior consumo desses produtos. Uma das maiores unidades está localizada no município de Sapezal, distante cerca de 550 Km de Cuiabá, sob a responsabilidade imediata da Associação dos Engenheiros Agrônomos de Sapezal- AEASA.

O estabelecimento da AEASA foi inspecionado pelo MPT no dia 04 de fevereiro de 2015. Na ocasião, foram constatadas diversas irregularidades relacionadas ao manuseio de embalagens de agrotóxicos em desconformidade com as normas mínimas de segurança aos trabalhadores, tais como: uso de máscara com filtro incorreto; falta de local adequado para a guarda das vestimentas utilizadas/contaminadas; falta de vestimentas em número suficiente para a troca/substituição em caso de derramamento de agrotóxicos, o que é muito comum, considerando que o descarregamento é feito de forma manual pelos trabalhadores; e inexistência de local para a higiene dos trabalhadores.

Pelo estado de precariedade da unidade foi possível perceber que não ocorria a tríplice lavagem das embalagens, o que, por óbvio, representa um risco adicional enorme aos trabalhadores e ao meio ambiente.

Em seguida, o Ministério Público do Trabalho propôs a Ação Cautelar nº 0000040-43.2015.5.23.0146 e, posteriormente, a Ação Civil Pública nº 0000181-62.2015.5.23.0146, em trâmite na Vara do Trabalho de Sapezal, em face da Associação dos Engenheiros Agrônomos de Sapezal- AEASA, do Instituto Nacional de Processamento de Embalagens Vazias- INPEV e das maiores empresas fabricantes de agrotóxicos⁸, cujas respectivas embalagens foram identificadas no local.

A Ação do MPT está embasada em dispositivos da CLT, que tutela a saúde do trabalhador; da Constituição Federal, que dizem respeito à saúde e ao meio ambiente do trabalho (arts. 7º, XXII; 200, VIII; e 225); da Resolução do CONAMA nº 465, de 05/12/ 2014, que dispõe sobre os requisitos e critérios técnicos mínimos necessários para o licenciamento ambiental de estabelecimentos destinados ao recebimento de embalagens de agrotóxicos e afins, vazias ou contendo resíduos; da Declaração Universal dos Direitos do Homem (art.

8 Réis: AEASA – Associação dos Engenheiros Agrônomos de Sapezal; INPEV - Instituto Nacional de Processamento de Embalagens Vazias; BASF Agricultural Specialities LTDA; DU PONT do Brasil S.A.; MONSANTO do Brasil LTDA; NUFARM Indústria Química e Farmacêutica S.A.; SYNGENTA Proteção de Cultivos LTDA; ADAMA Brasil S.A.; NORTOX S.A.; e FMC Química do Brasil LTDA.

XXIII); e da Convenção nº 155 da Organização internacional do Trabalho (art. 16), que estabelece a obrigação de exigir dos empregadores que, à medida que for razoável e possível, garantam que os locais de trabalho, o maquinário, os equipamentos e as operações e processos que estiverem sob seu controle são seguros e não envolvem risco algum para a segurança e saúde dos trabalhadores.

No dia 12/02/2015 a Justiça do Trabalho – Vara do Trabalho de Sapezal – compreendendo a gravidade da situação exposta pelo MPT - a nocividade dos agrotóxicos para o homem e as condições precárias dos trabalhadores do estabelecimento - concedeu a liminar requerida. Interditou o estabelecimento que era administrado, de forma imediata, pela Associação dos Engenheiros Agrônomos de Sapezal – AEASA.

No caso, em síntese, a Justiça do Trabalho acolheu a alegação do MPT de que os empregados da unidade estavam submetidos a grave risco de contaminação por contato com embalagens de agrotóxicos. A petição inicial foi instruída com documentos de inspeção in loco, e ainda manifestação técnica da Universidade Federal de Mato Grosso - UFMT. Todas as atividades foram suspensas⁹ até a adoção das medidas necessárias para a correção das irregularidades, com a liberação após inspeção do Ministério do trabalho e Emprego.

A documentação juntada e as razões da petição inicial põem em xeque a tão propalada eficiência da Política Reversa adotada pelos fabricantes de agrotóxicos, com seus Institutos, “Embalômetros” e “Relatórios de sustentabilidade”¹⁰. Segundo esses dados, o estado de Mato Grosso é responsável pelo maior volume de embalagens recolhidas, muito à frente do segundo colocado.

A propósito, a Política Reversa não se dá por mero altruísmo dos fabricantes de veneno.

Necessário registrar, também, que a criação de uma terceira pessoa jurídica, como é o caso do Instituto Nacional de Processamento de Embalagens Vazias – INPEV, não exime as empresas fabricantes da responsabilidade de dar a devida

9 Dispositivo: “Isto posto, forte no CPC/Arts. 798, 799 e 804, CPC, defiro em parte a medida cautelar pleiteada para, inaudita altera pars, determinar a interdição do estabelecimento da Associação dos Engenheiros Agrônomos de Sapezal em que há o manejo de embalagens de agrotóxicos para, suspendendo-se quaisquer atividades que envolvam referido manejo, até que adote as medidas necessárias à correção/superação das irregularidades encontradas, advertindo-se à Associação que o desatendimento à presente determinação implicará multa de R\$ 30 mil reais, além de multa de R\$ 3 mil reais por trabalhador/dia que for flagrado trabalhando após ser intimada da interdição, enquanto perdurar esta.”

10 <http://www.inpev.org.br/index>

destinação às embalagens utilizadas. Admitir o contrário significaria dizer que a responsabilidade estipulada por lei teria sido totalmente transmitida a terceira pessoa, o que seria inadmissível e comprometeria os propósitos da legislação.

O Princípio da "Logística Reversa" afirma a responsabilização do fabricante por seu produto pós-consumido, e alinha-se com uma tendência mundial, como bem assevera o Analista Ambiental José Luis Said Cometti:

O Brasil segue a tendência mundial de responsabilizar os fabricantes por seu produto pós-consumido, que pode promover a internalização dos custos ambientais no desenvolvimento de produtos e embalagens, sendo a Alemanha o país pioneiro. Criou-se no Brasil em 2002 o Instituto Nacional de Processamento de Embalagens Vazias (Inpev) de agrotóxicos sob responsabilidade dos fabricantes. O Inpev incentiva a instalação de unidades de recebimento de embalagens vazias e utiliza o princípio da Logística Reversa, que planeja, opera e controla o fluxo e as informações correspondentes ao retorno das embalagens ao ciclo dos negócios ou ao ciclo produtivo, por meio da reciclagem. (Cometti, 2009)

Na Ação Principal, ainda pendente de julgamento, há pedido de responsabilização solidária das Réis, inclusive fabricantes, pela compensação dos danos morais individuais, homogêneos, em favor dos trabalhadores da unidade, e dos danos morais coletivos decorrentes da prática ilícita.

O site do INPEV¹¹ informa que, desde 2002 já foram recolhidos mais de 388 mil Toneladas de embalagens vazias no Brasil.

Uma primeira questão suscitada, a partir do colossal volume de embalagens recolhidas, diz respeito à fiscalização das unidades em que as embalagens são recicladas.

Há fundadas razões para acreditar que trabalhadores e/ou consumidores estejam sendo expostos a resíduos nas unidades de reciclagem¹². Também é razoável alimentar a preocupação com o destino dado ao plástico reciclado¹³, a partir das nossas conhecidas dificuldades de fiscalização. São áreas interessantes para futuros trabalhos de pesquisa.

11 <http://www.inpev.org.br/index>. Consultado em 17/06/2016.

12 O site do INPEV informa que o processo emprega mais de 2.500 pessoas direta e indiretamente. Fonte: <http://www.inpev.org.br/index>. Consultado em 17/06/2016.

13 Durante Audiência Administrativa do Processo do MPT em Sapezal – MT, em 2015, foi relatado que o plástico reciclado das embalagens seria destinado à fabricação de conduítes elétricos corrugados (amarelos), empregados a construção civil.

Esse exemplo de atuação, provavelmente inédita, em apenas uma de tantas unidades de recebimento de embalagens vazias de agrotóxicos espalhadas pelos rincões do Brasil, indica diversas outras possibilidades de cobrança de tópicos de precaução na cadeia produtiva do agronegócio, atividade fortemente estribada no uso excessivo de agrotóxicos. No tópico, é necessário lembrar que apesar da vastidão normativa que cercaria o setor, há evidências de que a atividade é efetivamente pouco fiscalizada¹⁴.

11. Proibição à liberação de agrotóxicos não registrados

Ainda discutindo as possibilidades de judicialização do tema, temos outro exemplo recente de ação do Ministério Público que pode frear a exposição da sociedade e do meio ambiente a agrotóxicos altamente nocivos.

A mídia especializada repercute com frequência a cobrança “social” pelo reconhecimento da emergência sanitária, em razão da suposta proliferação de determinadas pragas na lavoura.

Ao mesmo tempo, nos estados de maior produção, dá destaque efusivo às decisões governamentais que, de modo excepcional, autorizam a importação de agrotóxicos proibidos ou que tiveram seu uso vedado pelos organismos de controle.

O caso da lagarta helicoverpa armigera é clássico em produzir manchetes com esse apelo¹⁵. A expectativa seria de que, excepcionalmente, fosse autorizada a importação e a aplicação de agrotóxicos com o princípio ativo Benzoato de Emamectina.

Ocorre que a Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA após análise, emitiu Parecer Técnico de Indeferimento do produto Técnico à Base do Ingrediente Ativo Benzoato de Emamectina. Registrou que o princípio ativo demonstra um perfil toxicológico bastante desfavorável, tanto do ponto de vista agudo como crônico. Na manifestação, chamou a atenção para o fato de que em todos os estudos crônicos (curtos e longo prazos) e mesmo nos estudos de toxicidade oral, dérmica e inalatório agudos, foram demonstrados efeitos neuro-

14 Durante Audiência Administrativa do Processo do MPT em Sapezal – MT, em 2015, foi relatado que há 15 anos a localidade não recebia inspeções regulares do Ministério do Trabalho e Emprego – Inspeção do Trabalho.

15 Notícias com esse tom são encontradas, por exemplo, nos sites do Jornal Valor Econômico (05/11/2013) e do Globo – G1 (18/11/2013)

tóxicos indesejáveis da substância. Por fim, considerou a substância impeditiva de registro, do ponto de vista da saúde humana. Assim, a Agência - Anvisa (2007) - indeferiu o pedido de registro da fabricante Syngenta. Concluiu que: “A substância demonstra um perfil toxicológico bastante desfavorável, tanto do ponto de vista agudo como crônico”. E prossegue, indicando que os “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 dos alimentos”. Por fim, concluiu de forma incisiva que o “produto técnico ora em pleito é considerado impeditivo de registro, do ponto de vista da saúde humana”.

Apesar dessa assustadora conclusão, governos continuam atendendo aos apelos e declarando emergência fitossanitária, com o propósito autorizar a importação e a aplicação de agrotóxicos proibidos.

Contra uma dessas decisões que ignora os riscos, à saúde humana e ao meio ambiente, da decisão política que despreza os critérios técnicos de análise, o Ministério Público Federal - MPF ajuizou Ação Civil Pública, em 2014, na Seção da Justiça Federal de Cuiabá - MT.

Por meio do Processo nº 0004546-12.2014.4.01.3600, o MPF postulou que: o Instituto de Defesa Agropecuária do Estado de Mato Grosso - INDEA não autorize a manipulação, a produção, a pesquisa, a experimentação, o transporte, o armazenamento, a comercialização e a utilização em MT de agrotóxicos não registrados e não cadastrados nos órgãos competentes e que utilizem a substância Benzoato de Emamectina, devendo indeferir a emissão do termo de autorização de aplicação; e os réus sejam solidariamente condenados à integral reparação dos danos, patrimoniais e extrapatrimoniais, causados ao meio ambiente e à saúde pública considerando eventual utilização do Benzoato de Emamectina, indevidamente autorizado. A União, que por meio do Ministério da Agricultura autoriza a importação da substância foi incluída no polo passivo da Ação.

Foi deferida liminar para que o INDEA não mais expedisse autorizações de aplicação de agrotóxicos contendo a substância, devendo indeferir a emissão do termo de autorização de aplicação, inclusive quanto aos pedidos já feitos, dentre outras obrigações.

Na sequência, foi dado provimento a Agravo de Instrumento dos Réus com a atribuição de efeito suspensivo à decisão que, por fim, restou cassada.

Durante a fase de instrução, antes do julgamento do mérito da Ação Principal, afirmando a necessidade de preservar o meio ambiente do trabalho, o

Ministério Público do Trabalho – MPT postulou seu ingresso no feito como Assistente Litisconsorcial. A participação do MPT foi aceita, tendo sido concedido o prazo de 10 dias para manifestação.

Na sua manifestação, o MPT desconstruiu a alegação do Instituto de Defesa Agropecuária do Estado de Mato Grosso – INDEA de que haveria “rigoroso controle” e que teria realizado, em 2014, 2.932 fiscalizações em estabelecimentos que comercializam, armazenam e prestam serviços na aplicação e recebimento de embalagens vazias de agrotóxicos.

Demonstrou que no estado de Mato Grosso são poucas as unidades que recebem embalagens vazias, sendo a unidade de Sapezal uma das maiores. Juntando as informações da Ação Civil Pública sobre aquela unidade, comprovou que não é cumprida a exigência de que as embalagens vazias de produtos não registrados sejam recolhidas de forma separada.

Também juntou informações técnicas da Universidade Federal de Mato Grosso - UFMT sobre os produtos de todas as embalagens identificadas na Unidade de Recolhimento de Embalagens de Sapezal: 1 – grupo químico; 2 – Toxicidade; 3 - sintomas de Intoxicação aguda; 4 – sintomas de Intoxicação crônica.

A manifestação destaca que o uso do Benzoato de Emamectina foi autorizado de forma temerária, pois inexistente efetiva avaliação dos riscos e impactos na saúde das pessoas, sendo que não há antídoto específico para o caso de contaminação.

Da manifestação deve ser destacado, ainda, a demonstração de que não procede a alegação de que essa seria a única forma de combate à praga, conforme notas da EMBRAPA no Processo. Dados técnicos da EMBRAPA assinalam que a experiência da safra de 2013/2014 mostrou que a melhor forma de lidar com a nova praga helicoverpa armigera é o Manejo Integrado de Pragas (MIP) de todo o sistema agrícola e que a utilização de inseticidas, inclusive o Benzoato de Emamectina, de forma inadequada e como única estratégia de manejo pode agravar ainda mais o problema.

Acrescentou-se que, conforme noticia a EMBRAPA, o “fato do Benzoato de Emamectina apresentar severos riscos à saúde humana não significa que seja mais eficiente do que produtos menos tóxicos”.

Registrou-se que, conforme constatado pela EMBRAPA, surgida a praga helicoverpa armigera, a liberação (precária) para utilização da substância helicoverpa armigera demorou mais de um ano, o que não causou danos, visto

que “o agricultor teve a sua disposição produtos eficientes registrados” para o controle da praga.

Além disso, assinalou-se que o Parecer Técnico de Indeferimento do produto Técnico à Base do Ingrediente Ativo Benzoato de Emamectina (ANVISA) registrou que o princípio ativo demonstra um perfil toxicológico bastante desfavorável, tanto no ponto de vista agudo como crônico. Inclusive informa, que chama a atenção o fato de que em todos os estudos crônicos (curtos e longo prazos) e mesmo nos estudos de toxicidade oral, dérmica e inalatório agudos, foram demonstrados efeitos neurotóxicos da substância. E por fim, considerou a substância impeditiva de registro, do ponto de vista da saúde humana.

Por fim, desconstruiu a alegação da situação de emergência, por questões lógicas. Dados do INDEA assinalam que dos 99 de MT inseridos na emergência fitossanitária apenas 26 solicitaram a autorização para utilização do Benzoato de Emamectina, o que induz ao seguinte raciocínio:

i) de fato não existia essa emergência toda, o que demonstra a fragilidade do sistema e da prevalência da ideia ou costume de uso indiscriminado de agrotóxicos; ou

ii) se a emergência existiu também nos outros 73 municípios, os produtores tomaram outras providências eficazes no combate à praga *helioverpa armigera*, isso evidenciaria a desnecessidade de utilização do Benzoato de Emamectina, visto que é razoável presumir que, autorizados, os produtores desses municípios não deixariam de utilizar o produto dito “salvador da pátria”; ou

iii) seria necessário admitir um cenário muito pior do que o imaginado, em que os produtores dos outros 73 municípios utilizaram o produto sem o conhecimento do INDEA.

No mês de maio de 2016 foi publicada a sentença de mérito da Ação Civil Pública. No dispositivo, a sentença registra o julgamento: i) da rejeição das preliminares; ii) da procedência do pedido para determinar que o INDEA e o Estado de Mato Grosso não autorizem a manipulação, a produção, a pesquisa, a experimentação, o transporte, o armazenamento, a comercialização e a utilização de agrotóxicos não registrados e não cadastrados nos órgãos competentes e que utilizem a substância Benzoato de Emamectina, devendo indeferir a emissão do termo de autorização de aplicação, inclusive quanto aos pedidos já feitos; iii) da procedência do pedido para determinar que a UNIÃO não autorize a importação e utilização no Estado de Mato Grosso de agrotóxicos não registrados e não cadastrados nos órgãos competentes e que utilizem a

substância Benzoato de Emamectina, devendo-se indeferir a emissão do termo de autorização de importação, inclusive quanto aos pedidos já feitos; e iv) da improcedência do pedido, de que, em caso de eventual utilização do Benzoato de Emamectina indevidamente autorizado em território mato-grossense, sejam os réus solidariamente condenados à integral reparação dos danos, patrimoniais e extrapatrimoniais, causados pelo produto ao meio ambiente e à saúde pública que porventura sejam constatados (tópico da decisão amparada em questões técnico-processuais).

Consta ainda na sentença a importantíssima referência à presença do *fumus boni juris* e do *periculum in mora*, com o registro de que a tutela do meio ambiente deve ser concedida à luz dos princípios da prevenção e precaução. Assim, alertando que permitir que o Benzoato de Emamectina seja amplamente utilizado no Estado de Mato Grosso seria permitir que danos ambientais e à saúde humana possam ocorrer sem intervenção do órgão estatal competente. Coerentemente, concede a liminar para que os réus cumpram, a partir da intimação da sentença as obrigações de fazer e não fazer determinadas na decisão.

Logo, a decisão da Justiça Federal impede que a União autorize a importação e a utilização de agrotóxicos não registrados e não cadastrados nos órgãos competentes e que utilizem a substância Benzoato de Emamectina. Mais do que isso, proíbe a manipulação, a produção, a pesquisa, a experimentação, o transporte, o armazenamento, a comercialização e a utilização desses produtos no estado de Mato Grosso.

Trata-se de uma decisão de grande importância para a efetividade do direito à preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, que a nossa Constituição consagra como essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (art. 225).

A decisão também é um marco para a possibilidade de atuação judicial conjunta de dois Ramos do Ministério Público da União: Ministério Público do Trabalho e Ministério Público Federal.

12. Oportunidades de atuação

Os riscos da exposição aos agrotóxicos são muito grandes. O enfrentamento desse problema é um desafio igualmente grande. Nos tópicos anteriores apre-

sentamos algumas possibilidades práticas de abordagem pelo Ministério Público, por meio da atuação judicial ou extrajudicial.

A seguir, listaremos algumas possíveis frentes de atuação, que tendem a restringir a atuação descontrolada dessa atividade que, apesar de lícita, é nociva ao meio ambiente e ao homem. Assim, trata-se de setor que requer a vigilância permanente da observância das medidas de proteção e/ou de compensação previstas nas mesmas normas que admitem a utilização dos agrotóxicos.

13. Política de Responsabilidade Socioambiental das instituições financeiras

Em 2014, o Banco Central do Brasil – BACEN publicou a Resolução nº 4.327/2014. Determinou a implantação da Política de Responsabilidade Socioambiental – PRSA nas instituições financeiras.

A Resolução estabelece que as instituições financeiras deveriam criar espécies de governanças. Seriam setores responsáveis pelo desenvolvimento de metodologias que permitam identificar os clientes que podem vir a causar dano ambiental.

Para além da preocupação com o meio ambiente, transparece a cautela e a tentativa de eximir as instituições financeiras da responsabilização civil solidária ao autorizar um financiamento que eventualmente venha a causar dano ambiental.

A Resolução, todavia, não é muito clara quanto a estruturas, composição, gestão, sistemas de análise, métodos, caminhos e sistemáticas das rotinas a serem implantadas.

Ainda assim, é fácil perceber que a Resolução cria espaços para a inserção da preocupação ambiental, notadamente nos financiamentos do agronegócio, e para a atuação do Ministério Público, que pode requerer a participação como parte interessada no processo de elaboração da política a ser estabelecida por cada uma das instituições (art. 2º, §3º). O mesmo dispositivo diz que as instituições financeiras devem estimular a participação de partes interessadas.

Logo, mostra-se interessante a possibilidade que o Ministério Público venha a habilitar-se como parte interessada a participar da Política de Responsabilidade Socioambiental - PRSA, ao menos no caso das grandes instituições que financiam o agronegócio. De resto, o Ministério Público poderia invocar também

a prerrogativa prevista no art. 6º da lei complementar nº 75/93, pois de regra há recursos públicos envolvidos nos financiamentos.

14. Projeto: Combate ao uso indiscriminado de agrotóxicos - CNMP

O Projeto do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP intitulado Combate ao uso indiscriminado de agrotóxicos, é uma iniciativa da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais – CDDF, acolhendo pertinente sugestão do colega Procurador do Regional do Trabalho Pedro Serafim.

Trata-se de Ação Nacional em Defesa dos Direitos Fundamentais, com o objetivo geral de fortalecer a atuação conjunta dos ramos do Ministério Público brasileiro no combate ao uso indiscriminado dos Agrotóxicos, objetivando a proteção do meio ambiente, da saúde do trabalhador e do consumidor.

É um importante espaço para a articulação, entre os Ramos do Ministério Público brasileiro e destes com as entidades da sociedade civil, fortalecendo a unidade nacional do MP na defesa dos direitos fundamentais, além de contribuir para a concretização dos resultados institucionais e o retorno para a sociedade afirmados pela Ação Nacional do Ministério Público.

15. Controle da operação de aeronaves agrícolas

A pulverização aérea de agrotóxicos potencializa os danos ao meio ambiente e às populações expostas a esses produtos, inclusive trabalhadores. Trata-se, talvez, da forma mais perversa de aplicação de agrotóxicos, pois atinge indiscriminada e intensamente os seres vivos sujeitos à área de dispersão direta, contaminando inclusive propriedades vizinhas e cursos d'água.

Escapa aos propósitos desse ensaio o aprofundamento da questão da contaminação das comunidades expostas à pulverização aérea, tanto nas situações tóxicas¹⁶, com manifestações agudas como no caso da aplicação sobre escolas

16 Em inspeção na região do Vale do Rio Juruena - MT, em fevereiro de 2015, ouvimos o comovente depoimento de uma senhora que perdeu um filho e acompanhava o tratamento de um genro que foram banhados por veneno enquanto faziam a sinalização da lavoura nas faixas em que o avião já havia passado.

(que infelizmente ocorre com frequência preocupante), quanto nas manifestações crônicas, daqueles que são submetidos a chuvas regulares de veneno¹⁷.

Em planilhas apresentadas pela Agência Nacional da Aviação Civil – ANAC ao Fórum Nacional de Combate aos Impactos dos Agrotóxicos¹⁸ demonstrou-se há registradas no Brasil, na categoria TPP-Transporte Público Privado (aeronaves particulares), um total de 2016 aeronaves. Dessas, 1.427 estão em situação normal de aeronavegabilidade. Apresentaram a relação com registros, proprietários e endereços.

Na oportunidade, os técnicos da Gerência-Geral de Aeronavegabilidade Continuada da ANAC expuseram algumas dificuldades para o efetivo controle sobre a operação dessas aeronaves agrícolas. Todavia, compreenderam a gravidade da situação e comprometeram-se a estudar a viabilidade de algumas formas de controle sugeridas.

Nessa seara, é possível identificar ações de controle em que o Ministério Público poderia investir, tais como: controle do número de horas e períodos de voo; rastreamento e cruzamento de informações com indicações de clima/vento; acompanhamento de situações funcionais (exames de saúde, afastamentos, qualificação, treinamento, jornada, etc.); controle de volume aplicado (pelo número de horas / vazão); trajetos e espaços cobertos (distâncias de zonas preservadas e proibidas). Registre-se que no âmbito do Fórum Gaúcho de Combate aos Impactos dos Agrotóxicos já há iniciativas concretas nesse sentido sendo implementadas.

Algumas dessas medidas podem parecer complexas e/ou embarçar a atividade do setor. Todavia, é importante lembrar mais uma vez que essa forma de dispersão de substâncias químicas tóxicas é extremamente prejudicial ao meio ambiente e ao homem e, por isso, já é proibida em muitos países.

16. Responsabilidade pelo Receituário Agrônomo

Outro flanco importante no controle do uso de agrotóxicos se dá por meio da fiscalização das receitas agrônomicas. O uso racional dos agrotóxicos pressupõe o efetivo exercício das atribuições pelo profissional Engenheiro Agrônomo responsável pela prescrição de receita.

No particular, é contundente a constatação do Dr. Adriano Riesemberg, Agrônomo da Agência de Defesa Agropecuária do Paraná – ADAPAR: “Sem

17 No Dossiê ABRASCO (Carneiro, 2015) há textos que exploram o problema com adequada profundidade.

18 Reunião realizada na sede da ANAC, em Brasília, em maio de 2015.

uma mudança radical, a exigência do receituário não se justifica mais. No Paraná continuamos tentando moralizar a prescrição das receitas porque é nossa atribuição legal, mas já estamos elaborando proposta de nova lei estadual¹⁹. E prossegue afirmando que “os serviços de defesa agropecuária, estaduais, podem fazer muito mais do que estão fazendo”. Acrescenta que a exigência da apresentação da receita não trouxe a redução do uso de agrotóxicos “porque totalmente deturpada em sua filosofia e utilização, falha que deve ser atribuída à omissão dos estados em fiscalizar a regularidade das receitas prescritas”.

Segundo o Dr. Adriano Riesemberg, no estado do Paraná são instaurados 300 processos por ano com o objetivo de coibir essa infração e só agora começam a surgir os primeiros resultados.

Portanto, essa é uma outra abordagem possível e interessante para o Ministério Público, Instituição incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, nos termos do art. 127 da Constituição, coibindo as práticas (ação ou omissão) dos agentes e instituições que, ao arrepio de sua função social, violam sistematicamente direitos sociais e/ou trabalhistas de índole constitucional.

É fundamental criar condições que garantam a produção com métodos menos agressivos, nesse sentido, o financiamento público deveria ser orientado conforme o impacto ambiental da atividade.

Também é decisiva a mobilização para a cobrança por estímulos à pesquisa que incorpore a preocupação com a saúde pública. De outro lado, como linha geral, deve-se orientar a atuação para instigar e cobrar a ação fiscalizatória. O surgimento e a sobrevivência competitiva de modelos alternativos de produção, menos agressivos, depende de que se faça incidir os custos reais de produção no modelo dependente de agrotóxicos, inclusive mediante a cobrança das medidas preventivas e da reparação de danos.

Mostra-se de suma importância para a causa de preservação ambiental e de condições dignas de vida às comunidades, que seja dada a devida repercussão à atuação do Ministério Público, disseminando as informações sobre os riscos. São práticas que tendem a agregar aliados na sociedade, em meio aos profissionais de saúde e na Academia. A conscientização, acompanhada de dados reais de notificação dos casos individuais e coletivos de intoxicação (crônica e aguda), deve chegar aos mercados econômicos e aos agentes de regulação econômica, fazendo ver que o modelo depen-

19 Palestra realizada em Campo Grande – MS, em 12/05/2015.

dente de agrotóxicos comporta elevados riscos de passivos ambientais e trabalhistas, à medida que conseguimos fazer com que a fiscalização efetivamente funcione.

Sobre a educação, a informação e a divulgação dos riscos da exposição a agrotóxicos, é oportuno registrar que a Lei do Agrotóxicos (Lei nº 7.802/89) obriga a divulgação de informações relativas aos perigos potenciais do produto. Estabelece, inclusive, a responsabilização do registrante do produto no caso de omitir informações ou fornecer informações incorretas. Também prevê as responsabilidades administrativa, civil e penal pelos danos causados à saúde das pessoas e ao meio ambiente, quando a produção, comercialização, utilização, transporte e destinação de embalagens vazias de agrotóxicos, seus componentes e afins, não cumprirem o disposto na legislação pertinente.

17. Considerações finais

Iniciamos esse estudo com referências ao *best seller* do Professor israelense Yuval Noah Harari que, numa visão alegórica da revolução científica iniciada há 500 anos, apresenta fantásticos avanços, porém, registra que o ser humano ignora para onde está indo. Numa referência sutil à irracionalidade, alerta que pode estar sendo colocando um fim à história. Agindo na posição de deuses, sem prestar contas a ninguém, o homem destrói o ecossistema em busca de conforto e divertimento, sem atingir a satisfação.

Sem uma reflexão maior, o alerta pode mesmo parecer exagerado.

Ainda assim, precisamos reconhecer que ao menos para trabalhadores e comunidades expostas diretamente aos efeitos nocivos de agrotóxicos o fim da história pode estar muito próximo. Conforme assinala Harari (2015), “Cada uma das vítimas é um mundo destruído, uma família arruinada, amigos e parentes com cicatrizes para a vida toda”.

Em termos jurídicos, esses trabalhadores também devem ser alcançados pela garantia de um meio ambiente de trabalho hígido, alcançado pelos princípios da prevenção e/ou da precaução. Afinal, a constitucionalização dos direitos sociais impõe que não haja distinção em face dos direitos à saúde e ao meio ambiente laboral, direitos fundamentais, dentro do modelo de trabalho constitucionalmente protegido.

A saúde do trabalhador, compreendida no amplo direito à saúde, apresenta-se como direito fundamental inviolável e fora do comércio. Assim, a sua preservação impõe-se tanto ao empregador quanto ao Estado. Destarte, é de se es-

perar que eventuais lesões a esse direito fundamental encontrem uma resposta satisfatória do aparato jurídico.

Eis uma grande responsabilidade para o Ministério Público. Urge a atuação institucional, com viés repressivo e preventivo, sobretudo quando há envolvimento direto com o manuseio de agrotóxicos, considerando a reconhecida nocividade à saúde e à vida do trabalhador. Em que pese a premência dos argumentos que invocam a necessidade de produção, o princípio da dignidade da pessoa humana pode indicar que seja “urgente esperar”!

A pergunta final de Harari (2015) é mesmo intrigante: “Existe algo mais perigoso do que deuses insatisfeitos e irresponsáveis que não sabem o que querem?”

Referências

BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. Trabalho decente: análise jurídica da exploração, trabalho forçado e outras formas de trabalho indigno. São Paulo: LTr, 2004, 136 p. ISBN: 978-85-3611-591-7.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e teoria da Constituição. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003, 1522 p. ISBN: 972-40-21068.

CARNEIRO, Fernando Ferreira. Segurança alimentar e Nutricional e Saúde. In: CARNEIRO, Fernando Ferreira (Org.) Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde / Organização de Fernando Ferreira Carneiro, Lia Giraldo da Silva Augusto, Raquel Maria Rigotto, Karen Friedrich e André Campos Búrigo. - Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015.

CARVALHO NETTO, Menelick; SCOTTI, Guilherme. Os direitos fundamentais e a (in) certeza do direito: produtividade das tensões principiológicas e a superação do sistema de regras. Belo Horizonte: Fórum, 2011, 167 p. ISBN. 978-85-7700-414- 0.

COMETTI, José Luiz Said. Logística Reversa das Embalagens de Agrotóxicos no Brasil: um caminho sustentável? Dissertação de Mestrado apresentada ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, 2009, p. 84. Disponível em: <http://www.cprh.pe.gov.br/ARQUIVOS_ANEXO/Disserta%C3%A7%C3%A3o_Jose_Luis_Cometti.pdf> . Acesso em 10 fev. 2015.

DALLARI, Sueli Gandolfi. O direito à saúde. *Revista Saúde Pública*. [online], 22(1): 57-63, fev. 1988. ISSN 0034-8910. [data da consulta: 15 ago. 2011]. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89101988000100008&lng=pt&nrm=isso>.

DALLEGRAVE NETO, José Affonso. *Responsabilidade civil no direito do trabalho*, 2. ed., São Paulo: LTR, 2007, 374 p. ISBN 9788536109558.

DEJOURS, Christophe. *A banalização da injustiça social*. 7 ed. Tradução de Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: FGV, 2006, 160 p. ISBN 85-225-0266-8.

DWORKIN, Ronald. *O império do direito*. Tradução Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999, 513 p. ISBN: 8533610122.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2000, 290 p. ISBN 85-02-03084-1.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1979, 295 p. ISBN8570380194.

HARARI, Yuval Noah. *Sapiens: Uma breve história da humanidade*. Tradução Janaína Marcoantonio. São Paulo: Ed. L&PM, 2015.

HAWKING, Stephen. *Uma breve história do tempo*. Tradução de Maria Helena Torres, São Paulo: Ed. Círculo do Livro, 1988.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 2 Ed. São Paulo: Saraiva, 2008, 1432 p. ISBN: 978-85-02068-99-5

MENEZES, Mauro de Azevedo. *Constituição e reforma trabalhista no Brasil: interpretação na perspectiva dos direitos fundamentais*. São Paulo: LTr, 2004, 368 p. ISBN 85-36-10429-5.

OLIVEIRA, Sebastião Geraldo. *Indenização por acidente de trabalho*. São Paulo: LTr, 2008. 549 p. ISBN 978-85-361-1331-9.

PETERSEN, Paulo. In: CARNEIRO, Fernando Ferreira (Org.) *Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde / Organização de Fernando Ferreira Carneiro, Lia Giraldo da Silva Augusto, Raquel Maria*

Cleber Adriano Rodrigues Folgado (organizador)

Rigotto, Karen Friedrich e André Campos Búrigo. - Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015.

PINA RIBEIRO, Herval; CASTRO LACAZ, Francisco Antonio de. De que adoecem e morrem os trabalhadores. São Paulo: DIESAT/IMESP, 1984, 236 p. OCLC 15251446. RAMAZZINI, B. As doenças dos trabalhadores. São Paulo: Fundacentro, 2000, 235 p. ISBN 978-85-98177-46-1.

ROUQUAYROL, Maria Zélia; ALMEIDA FILHO, Naomar de. Epidemiologia e saúde. 6ed. Rio de Janeiro: MEDSI, 2003, 728 p. ISBN 85-7199-351-3.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado. IN: SARLET, Ingo Wolfgang (org). Rio de Janeiro: Renovar, 2003, 508 p. ISBN 978-85-71-47322-5

SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais. 4 Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2006, 158 p. ISBN: 8573484012978. SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 1998, 863 p. ISBN: 85-74-20207-X.

SARMENTO, Daniel. Direitos fundamentais e relações privadas. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2006. 362 p. ISBN ISBN-978-85-375-762-9. BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho: Disponível em: [data do acesso: 11 ago. 2011].

VIANA, Márcio Túlio. A proteção social do trabalhador no mundo globalizado – o direito do trabalho no limiar do Século XXI. Revista LTr São Paulo, 63(7):885-89, jul. 1999. ISSN 554672.

Capítulo 4

Agrotóxicos, Violação de Direitos e Feminismo

“E as mulheres? Os rebatimentos jurídicos dos agrotóxicos na vida das agricultoras a partir do feminismo”.

Ariane Kalinne Lopes de Souza¹
Maria do Socorro Diógenes Pinto²
Tayse Ribeiro de Castro Palitot³

1. Introdução

O caminhar teórico, o desvelar da realidade através da pesquisa, se construiu a partir de um mundo masculino, o que levou a produção científica a conclusões bem direcionadas, conservadoras, que se impondo universais, colocaram por décadas sob a luz do “saber” sujeitos bem concretos, os homens⁴. Com isto,

-
- 1 Graduada em Direito, pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), extensionista do Projeto Ser-Tão: assessoria jurídica e educação popular.
 - 2 Bacharela em Direito e Licenciada em Letras, com habilitação em Língua Inglesa, pela UERN, Especialista Língua Inglesa, pela UERN, e em Educação em Direitos Humanos, pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Mestranda do Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA-UFRN), e membro do Projeto Ser-Tão: assessoria jurídica e educação popular.
 - 3 Bacharela em Direito pela UERN, Mestranda em Gênero e Direitos Humanos pelo Programa de Pós Graduação em Ciências Jurídicas (PPGCJ- UFPB), membro do Coletivo de Advocacia Popular Tancredo Fernandes (CAPTAF) e do Projeto Ser-Tão.
 - 4 É importante destacar que neste ensaio, para efeitos pedagógicos, serão trabalhadas categorias de gênero binárias, o que quer dizer, que ao nos referirmos a mulheres e homens, são estas/es cisgêneros-coincidindo o sexo e a identidade de gênero. Não pretendendo sob qualquer hipótese manter os sujeitos transgêneros sob a cisnormatividade.

opta-se nesta pesquisa ter como categoria central a discussão crítica de gênero, não apenas como objeto de estudo, mas como perspectiva metodológica para a produção de um saber jurídico a partir de seus sujeitos, instrumentalizando assim, os feminismos⁵.

Para entender o “ser mulher”, em especial a mulher do campo, tomaremos como eixo teórico as categorias de trabalho e saúde, por entender que estas abordam questões político jurídicas que imbricam especificamente na realidade das trabalhadoras rurais.

Para este ensaio é fundamental perceber criticamente em que lugar da sociedade se insere o “mundo do direito”, via de regra branco, androcêntrico⁶, heteronormativo, elitista e pensados a partir do norte.⁷

Os órgãos da justiça têm sido a base de sustentação do desenvolvimento para o campo, pensado a partir do largo uso de agrotóxicos, ampla exploração da força de Tais características se ligam diretamente ao surgimento de conflitos socioambientais.

Para essa discussão, se faz indispensável um enfoque sociológico, porém, priorizaremos aqui uma escrita que permita visualizar na realidade concreta, muitas vezes ao nosso lado, ou no nosso prato- os diversos contextos de violações de direitos a partir do uso de agrotóxicos, na vida das agricultoras.

Mas por que as mulheres? O que as mulheres possuem de essencial para que o direito demande uma atenção específica?

Através do papel de mãe, dona de casa, esposa, cuidadora, naturalizado ao longo da história, as mulheres se tornaram responsáveis pela produção, reprodução e cuidado familiar. A naturalização do trabalho doméstico acontece de tal maneira que esse é exercido como uma obrigação do “ser mulher” e, portanto, um não-trabalho.

5 Trata-se no plural por considerar que existem várias bandeiras e consubstancialidades das práticas feministas, na medida em que algumas delas se distanciam, mas permanecem com ponto em comum que é a luta pela libertação da mulher das suas opressões

6 Desta forma, a força da ordem masculina se evidencia no fato de que ela dispensa justificação: a visão androcêntrica impõe-se como neutra e não tem necessidade de se enunciar em discurso que visem a legitimá-la (BOURDIEU, 2011, p.09). Denominado por Collete Guillaumin de “cara simbólica das relações concretas” (Guillaumin, 1992).

7 Para mais: “El sexo Del Derecho” Frances Olsen

Em função dessa socialização, as mulheres inseridas no contexto camponês percebem a vida e a manutenção dela de maneira diferente aos homens. O que implica em: a reprodução da vida tem o seu lugar no “mundo feminino”⁸ bem demarcado (dentro de casa), de modo que, as mulheres do campo, são socializadas para reproduzir esse papel de afetividade, ligação especial com a natureza, instinto materno, cuidado e compreensão.

Nisto as reivindicações do direito das mulheres se somam cada vez mais a lutas ambientalistas. Desde feministas como AGARWAL (1998,1999), PAULILO (1987) que tratam do trabalho da mulher camponesa, como CAMPOS (2009, 2011) faz uma interface com a pobreza contexto do agronegócio, e mais genericamente SAFFIOTI (2001), denunciam esse modelo explorador que subjuga as mulheres a um local desvalorizado e contribui para que elas se mantenham como minorias jurídico-políticas.

A submissão feminina não se formou em um mundo culturalmente construído a partir de práticas aleatórias, ou em uma incapacidade inerente ao corpo feminino. A submissão da mulher está inscrita no modelo de produção – e não apenas nele – capitalista que se sustenta na divisão sexual do trabalho ocupando portanto função específica no desenvolvimento econômico, assim como a natureza. Tal divisão é assumida nitidamente no trabalho econômico, mas interpenetra nas outras esferas estruturais, como nas relações familiares.

O trabalho desvalorizado feito dentro de casa pelas agricultoras, e nos “terreiros” (quintais), assume um papel decisivo na tomada de consciência ambiental, pois o tempo do cuidado, do crescimento são das mulheres.

Nisso, Elas vêm construindo um importante protagonismo na luta por direitos diante de conflitos socioambientais, fomentadas pela necessidade de manutenção de seus meios ambientes do trabalho (mas não de suas explorações) e pela valorização desse espaço de vida, posto que a terra antes de ser a propriedade que gera o ganho econômico e alimentar é o lugar de vivência e de socialização dos indivíduos, e, já que as mulheres são estruturalmente responsáveis por

8 “Ao lidar com as diferenças que separam os gêneros, é necessária muita cautela, a fim de não se contribuir para incrementar esta distância. O aumento das diferenças pode obscurecer as identidades de classe, se estabelecendo fissuras político-ideológicas nestes agrupamentos verticais e, portanto, introduzir cunhas em suas lutas. Por outro lado, tampouco se devem acentuar as semelhanças entre homens e mulheres, para não se diluírem o efeito da organização social de gênero que torne as classes agregados humanos internamente diferenciados (COMBES E HAICAULT, 1987). Teoricamente não pode ir além disto, mas análises concretas de fatos reais, poderão mostrar como as vivências humanas apresentam um colorido de classe e um colorido de gênero” (SAFFIOTI, 1992, p.191)

essa função, possuem uma consciência diferenciada. Bina Agarwal, historiadora indiana, acrescenta:

Ao enfatizar o papel das camponesas pobres e das mulheres das tribos nos movimentos ecologistas, não estou afirmando, como fazem algumas estudiosas feministas, que as mulheres possuem uma sensibilidade ou temperamento cognitivo especificamente feminino, ou que as mulheres enquanto mulheres têm certas características que as predis põem para atender a todos os detalhes, para ser mais interativas do que individualistas, e para compreender o verdadeiro caráter dos processos naturais complexos em termos holísticos. Mas situo as respostas e as perspectivas destas mulheres (que são, sim, frequentemente interativas e holísticas) na sua realidade material, na dependência e uso dos recursos naturais para sobreviver, no conhecimento da natureza adquirido nesse processo, nos parâmetros culturais e modos de pensamento dessas comunidades⁹

A partir de condições concretas de sobrevivência, as agricultoras vêm construindo um processo de autonomização, diante desse espaço restrito colocado para elas na sociedade – o patriarcado¹⁰. O que não significa, de modo algum, que as agricultoras constroem um mundo ideal onde as mulheres e as relações de gênero são equitativas no campo, porque buscam um meio ecologicamente equilibrado.

O que se acredita é que a busca por um ambiente menos degradado e orientado pela soberania alimentar, por relações de trabalho justas, por uma economia feminista e ainda, por terras igualmente divididas, é fundamental para que este modelo de sociedade permaneça em dinamicidade sob um horizonte e porque não dizer revolucionário. “A própria ONU – Organização das Nações Unidas – aponta a mulher como sendo parte integrante e essencial no manejo

9 AGARWAL, 1998, p. 222

10 Para Karen Warren, por exemplo, a dominação da natureza e das mulheres é explicada e justificada pela existência de um “marco opressivo patriarcal”, uma série de conceitos interligados, caracterizados pela seguinte lógica: dada a existência de um dualismo *exclusivista* (homens diferentes de mulheres; homens = razão, mente / mulheres = corpo, natureza) e *hierarquizador* (homens e razão superiores/ mulheres e natureza inferiores), o “superior” está justificado para oprimir ou subjugar o “inferior”. Esse marco opressivo justificaria de forma semelhante a opressão de seres não-humanos – assim como de todas as outras raças e etnias consideradas inferiores aos homens brancos ocidentais (WARREN, 1998, p. 121).

dos recursos naturais, colocando-a como promotora de ações locais, regionais e até globais”¹¹.

2. “O” Agrotóxico e “A” Agroecologia

Para o ambientalista brasileiro José Lutzenberger a larga expansão do uso de agrotóxicos ou seu nome eufemizado, defensivo agrícola, não ocorreu em função de uma demanda de grande produção de alimentos, necessitando acelerar o processo de maturação dos produtos da terra, mas sim pela “grande indústria agroquímica que impõe seu paradigma à agricultura moderna e é resultado do esforço bélico das duas grandes guerras mundiais, 1914-18 e 1938-45”¹².

Esse discurso de único caminho para a produção alimentar em massa é perpetuado até os dias de hoje sob a tutela jurídica do Estado brasileiro, fundamentando um aprofundamento das relações de dependência econômica das/os agricultoras/es com políticas de desenvolvimento para o campo brasileiro.

Adotando aqui, as/os agricultoras/es como ponto de partida dessa discussão, já que, são estas/es que produzem grande parte da alimentação básica da/o nordestina/o, como a mandioca e o feijão¹³. Entendemos que a expansão dessa “modernização conservadora”¹⁴ recua o trabalho das agricultoras/es familiares e/ou de pequenas propriedades e, de maneira especial o trabalho das mulheres se precariza.

Houve um crescimento da ocupação da mulher nas atividades agropecuárias no ano de 2006¹⁵ em comparação aos anos anteriores, e ainda, uma diminuição da sua ocupação na lavoura, o que, está diretamente ligada à expansão do agronegócio. Essa afirmação se fortalece quando percebemos, que áreas circundadas pelo agronegócio esmagam a agricultura de pequeno porte, já que, para além da competição comercial, os agrotóxicos se alastram pelo vento, impossibilitando a sobrevivência da lavoura de quem não possui o “pacote produtivo”.

11 CARNEIRO, SCHIMANSKI, p.01,

12 LUTZENBERGER, 2004, p.51.

13 IBGE, 2006, *apud* Relatório NEAD (2011)

14 CARVALHO 1988, p. 227.

15 PNAD/IBGE, 2001, 2004 e 2006. Tabulações Especiais Melo. DI SABBATO, 2007.

O modelo de desenvolvimento rural agroexportador vem se firmar sob a lógica dicotômica desenvolvimento/retrocesso, agronegócio/agroecologia, racional/sentimental, público/privado, econômico/doméstico, homem/mulher. A divisão sexual do trabalho é campo fértil para que esse modelo no campo se constitua, já que a mulher que se emprega enquanto mão de obra desqualificada e continua exercendo as atividades domésticas.

Tradicional, mas cheia de aparatos teóricos modernos, a agroecologia¹⁶ vêm sendo um modelo de vida alternativo com base na agricultura que valoriza almejando essas reivindicações das mulheres, organizadas majoritariamente em movimentos feministas.

A experiência tem mostrado, no entanto, que a participação em processos de transição para a agroecologia, ao introduzir elementos que potencialmente desestabilizam a lógica patriarcal, pode abrir espaço para a mudança dos padrões de gênero, criando brechas para o reconhecimento de alternativas de vida às mulheres, para além dos papéis tradicionais. Mas para quebrar essa lógica é preciso que haja um processo de “empoderamento” também político dessas mulheres; o que vai depender, basicamente, de que elas consigam aparecer (individual e coletivamente) como sujeitos ativos, nas famílias, nas comunidades, até influenciarem nas instituições públicas, nas políticas, na sociedade.¹⁷

As mulheres que vivem de seus quintais produtivos ou terreiros, bem como do plantio de seus lotes, veem sua qualidade de vida, e conseqüentemente de sua família, tragicamente diminuídas com a chegada da exploração rumo ao desenvolvimento econômico nacional. Isto fere a garantia constitucional do meio ambiente ecologicamente equilibrado (art.225, *caput*)¹⁸ da Constituição Federal/1988. Entre essas garantias está o meio ambiente do trabalho, que deve

16 (...) pode-se afirmar que a Agroecologia se constitui num paradigma capaz de contribuir para o enfrentamento da crise socioambiental da nossa época. Uma crise que, para alguns autores, é, no fundo, a própria crise do processo civilizatório. [...] Não obstante, antes também é preciso demarcar que a perspectiva agroecológica possui em seus princípios a preocupação e a defesa de uma nova ética ambiental. (CAPORAL, COSTABEBER, PAULUS, 2006, p.04). Opta aqui, por se utilizar do termo transição agroecológica, já que a agroecologia seria o modelo ideal, de desenvolvimento rural e social de maneira equilibrada fora dos moldes capitalista.

17 SILIPRANDI, E.C. 2009, p.126.

18 O inciso IV, do § 1º, do artigo 225, da Constituição é uma norma constitucional de eficácia diferida (Paulo Bonavides) ou norma constitucional de eficácia contida (José Afonso da Silva) porque seu

ser protegido pelo Sistema Único de Saúde, disposto no art.200 da CF/88. Para a ecofeminista Alice Puleo “Se em nome da justiça desejamos que nossa qualidade de vida se estenda a toda humanidade, esta qualidade deve caminhar e fazer-se sustentável” (tradução nossa)¹⁹.

As responsabilidades de gênero na família (reprodução) não implica na falta de participação na economia (produtiva). Acontece que, há reflexos desses papéis privados mesmo quando estas ocupam um espaço público como os lotes, feiras e empresas rurais. O trabalho das mulheres do campo é considerado uma extensão de seus lares, de suas funções de ser mulher, invisibilizando a importante função de geração de renda a partir de um manejo integrado entre a natureza e ação humana.

A possibilidade de esgotamento dos recursos naturais tem gerado uma preocupação com os impactos socioambientais que esse modelo de desenvolvimento tem trazido. Assim, cada família e comunidade possui uma capacidade de adaptação e de conhecimento de sua região diante dessas crises ambientais, devendo ser valorizadas. Para Santos (2012, p.104) “São os princípios agroecológicos que ajudam a entender a propriedade da família como um ecossistema complexo onde interagem as dimensões: ambientais, sociais, econômicas, culturais e outras mais; que passar subsidiar as ações de convivência.”

Mais uma vez, assim como a trabalhadora urbana, a camponesa não se aproxima de sua liberdade ao ocupar lugar no mercado, o contato com o trabalho externo é midiaticizado pela ação patriarcal. Ademais, é importante dizer que no âmbito do acesso a terra grande parte das agricultoras o consegue através da herança, ou mais recentemente, através dos títulos das terras provenientes de reforma agrária que têm sido destinados a família e não mais ao chefe familiar. Tal política foi motivada também, pelo esvaziamento feminino do campo²⁰.

real alcance e inteligência só podem ser estabelecidos pelo legislador ordinário a quem a norma constitucional diretamente se dirigiu.

19 “Si en nombre de la justicia deseamos que nuestra calidad devida se extienda a toda la humanidad, esta calidad debe cambiar y hacerse sustentable.”(PULEO, A.2002, p.37)

20 “Quando se distribuem 2.365 mulheres e 1.181 homens(Ver anexo nota metodológica) entre os seus locais possíveis da moradia em todo o Brasil, sobram apenas 358(14%) mulheres e 208 (18%) homens no campo. Desta distribuição tiramos três conclusões: 1) Mais mulheres do que homens estão indo para a cidade. Os dados disponíveis, que orientam as próprias porcentagens de mulheres e homens na amostra(14% das mulheres, e 18% dos homens), já informam que continua um processo histórico de

Perceber as origens do protagonismo feminino no trabalho de base agroecológica, quer dizer que: o fato das mulheres serem construídas socialmente com um “olhar atento” às questões da natureza, não implica dizer que essa não é uma função que pode (e deve!) ser ressignificada, para a busca de soberania alimentar nacional e conquista de direitos.

O que se evidencia é que cuidados do trabalho agroecológico não são atividades das mulheres por uma assunção natural, porém se a mulher é quem a pratica, então que esta seja visibilizada como forma de superação de suas opressões de gênero.

Ademais, segundo Altieri e Nicholls(2010), em países como o Brasil, que os problemas são: pobreza rural (e urbana, dada a imigração do campo para a e mais atualmente o inverso), degradação dos recursos naturais, desigualdade no acesso a terra e outros recursos produtivos, tecnologias impróprias, etc.,

é necessário que as instituições públicas levem até o fim sua missão fazendo uma real contribuição a: a) redução da pobreza; b) manejo ecológico de recursos produtivos comprometidos com ecossistemas frágeis; c) segurança e autossuficiência alimentar a nível local e regional; d) conservação dos recursos naturais incluindo a agro biodiversidade; e) **transformação das comunidades rurais pobres em atores sociais capazes de potencializar seu próprio desenvolvimento**; f) fomentar políticas que favoreçam o desenvolvimento sustentável.(tradução e grifo nosso)²¹

Assim, a legislação ambiental, trabalhista, infra e supra constitucional possuem não só um espaço de enfrentamento, dessas circunstâncias aqui trazidos em seu texto legal, como a possibilidade de promover igualdade substancial/material através de políticas públicas.

movilidade feminina mais intensa para as cidades, compreensível mais como uma desfeminização do campo do que efetivamente como uma masculinização dele; (...)"(SCOTT e CORDEIRO, 2013, p.129)

- 21 En países donde los problemas son : pobreza rural (y urbana, muchas veces dada la migración del campo a la ciudad), degradación de los recursos naturales, inequidad en el acceso a la tierra y otros recursos productivos, tecnologías inapropiadas, etc., es necesario que las instituciones publicas lleven a cabo su misión haciendo una contribución real a: a) la reducción de la pobreza;b) manejo ecológico de recursos productivos ubicados en ecosistemas frágiles; c) seguridad y autosuficiencia alimentaria a nivel local y regional;d) conservación de los recursos naturales incluyendo la agrobiodiversidad; e) transformación de las comunidades rurales pobres en actores sociales capaces de potenciar su propio desarrollo; f) fomentar políticas que favorezcan el desarrollo sustentable.(ALTIERI e NICHOLLS,2000, p.09)

3. O Direito de Trabalhar: as (des)igualdades nas relações de trabalho das mulheres do campo

O neoliberalismo trouxe consigo a tríplice aliança agronegócio-latifúndio-estado²², a qual acirrou ainda mais a desigualdade social e, conseqüentemente, a precarização da força de trabalho, em especial das mulheres, que como dito ocupam funções subalternas e/ou em condições insalubres e ainda, na maioria das vezes, recebem salários menores do que os homens exercendo o mesmo trabalho²³.

O trabalho da mulher do campo, além do doméstico assumido por todas elas, serão trabalhados aqui sob duas formas, entendendo que não são limitados a estas: A agricultora familiar que cultiva em seu quintal e/ou lote e pode vender no mercado regional (informal) a partir de uma economia solidária, ou a que é força de trabalho para o agronegócio, assalariada ou recebendo por diárias (formal).

De acordo com Castro,

[...] quer se considere o mercado formal, isto é, aquele protegido pela legislação trabalhista, quer se enfoque o mercado de trabalho denominado de informal, onde predominam as mulheres, em especial nas atividades de baixa renda, o leque de alternativas ocupacionais para as mulheres, tanto nos períodos de crise como de recuperação, é restrito. As mulheres continuam se concentrando, especialmente, em atividades tais como serviço doméstico, trabalho familiar agrícola, vendas ambulantes e trabalhos de linha de produção na fábrica, sem oportunidades de profissionalização e sem estímulo à ascensão funcional²⁴.

22 De acordo com Campos e Medeiros (2009, p. 01) a atuação da tríplice aliança latifúndio-agronegócio-estado, no contexto neoliberal, intensificou a desigualdade e exclusão social no interior do Brasil na medida em que criou as condições técnicas, políticas, econômicas e espaciais que resultaram na precarização do mundo do trabalho e para a maior parte das famílias brasileiras o trabalho é a principal fonte de rendimentos. Entretanto, o processo de exclusão não é homogêneo, atinge sobretudo as mulheres especialmente nos municípios que são território do agronegócio.

23 O que determina o valor da diária ou do salário, geralmente, é o sexo de quem irá receber (PAULILO, 1987).

24 CASTRO, Mary Garcia. **O Conceito de Gênero e as Análises sobre Mulher e Trabalho: notas sobre impasses teóricos**. Cad. CRH. Salvador, 1992. p. 87. Disponível em: <<http://www.cadernocrh.ufba.br/include/getdoc.php%3Fid%3D1282%26article%3D358%26mode%3Dpdf+%&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>> Acesso em: 12 fev. 2016.

Assim, percebemos que apesar dos direitos conquistados pelas mulheres nas últimas décadas²⁵, nós ainda continuamos, por manutenção do patriarcado, ocupando condições inferiores às dos homens. Essa constatação nos leva a perceber que ainda há muito que avançar para se alcançar a igualdade de direitos entre homens e mulheres.

E diante da ameaça do desemprego, a maioria dos/as trabalhadores/as tem que se submeter a trabalhar mais e em piores condições (o que inclui menor salário, maior jornada, relações de trabalhos informais entre outras coisas)(CAMPOS, 2011p.77)

Conforme Paulilo²⁶, as mulheres são responsáveis pela maior parte da força de trabalho agrícola nos países em desenvolvimento. Segundo as estimativas da FAO, o trabalho feminino na agricultura varia de 60% a 80% da produção dos países do Sul. Contudo, apesar de estarem presentes nas atividades do campo elas estão ausentes das estatísticas, posto que a elas, geralmente, são reservados os trabalhos temporários, em especial durante o período de colheita²⁷.

Além disso, para as mulheres, frequentemente, são reservados e/ou os trabalhos “leves”²⁸, que ao contrário dos “pesados”, exercidos pelos homens – recebem menor remuneração e dificilmente são reconhecidos com garantias trabalhistas.

É importante destacarmos que a designação de trabalhos “leves” não significa que estes sejam agradáveis, desnecessários, ou que não exigem tempo ou

25 Os direitos constitucionais já conquistados pelas mulheres não garantem a igualdade de gêneros nas relações sociais, pessoais e de trabalho.

26 PAULILO, Maria Ignez S. **FAO, Fome e Mulheres Rurais**. DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, vol. 56, nº 2, Rio de Janeiro, 2013, p. 285 - 310. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582013000200002 &lng=en&nrm=iso&tlng=pt> Acesso em 15 fev. 2016

27 Muitas vezes, as próprias agricultoras não veem esse tipo de trabalho como assalariado, em virtude do caráter temporário, considerando-o apenas como uma “ajuda” no orçamento doméstico (*ibidem*).

28 Trabalho “leve” e “pesado” são, portanto, categorias que variam segundo o sexo do trabalhador e as condições de exploração da terra nas várias regiões agrícolas. Invariável é a convicção de que o trabalho feminino é mais barato. Essa constatação é frequente na literatura sociológica sobre a força de trabalho feminina nas cidades: as profissões consideradas femininas tem remuneração sempre inferior à daquelas consideradas masculinas. Mesmo em profissões iguais e cargos iguais, os dois sexos tem remunerações distintas (PAULILO, 1987, p.03).

esforço físico, pelo contrário, na maioria das vezes, são trabalhos estafantes, morosos, ou mesmo nocivos à saúde²⁹.

Não é demais lembrar que a relação social e sexual do trabalho, estagnou no reconhecimento de dicotomias, classificando assim, que o trabalho doméstico, repetitivo e que requer prestação manual deve ser exercido pelas mulheres, enquanto que o trabalho público, qualificado e melhor remunerado pertence aos homens³⁰. Aqui reside a centralidade do debate, a partir dessa ideia se constitui o “mundo do direito” masculino.

A história do direito trabalhista das mulheres se fez com padrões exigindo atestados para comprovar que a mulher não estava grávida ou era estéril, pois gravidez é “prejudicial” aos negócios. Contudo, tal prática foi, formalmente, abolida com a promulgação da Lei Federal Nº 9.029/95, que proíbe a exigência de teste, exame, perícia, laudo, atestado, declaração ou qualquer outro procedimento relativo à esterilização ou a estado de gravidez, para efeitos admissionais ou de permanência da relação jurídica de trabalho.

Outro dispositivo jurídico que, aparentemente, proporcionou garantias de direitos às mulheres foi o artigo 373-A, da Consolidação das Leis Trabalhistas³¹. Contudo, mesmo que o intuito do legislador – entendendo que há uma separação entre o momento da formulação e da aplicação das leis – tenha sido “facilitar o acesso das mulheres ao mercado de trabalho e/ou vedar algumas violações de direitos” na

29 PAULILO, 1987, p.03.

30 CASTRO, 1992, p. 85.

31 Art. 373-A. Ressalvadas as disposições legais destinadas a corrigir as distorções que afetam o acesso da mulher ao mercado de trabalho e certas especificidades estabelecidas nos acordos trabalhistas, é vedado: I - publicar ou fazer publicar anúncio de emprego no qual haja referência ao sexo, à idade, à cor ou situação familiar, **salvo quando a natureza da atividade a ser exercida, pública e notoriamente, assim o exigir**; II - recusar emprego, promoção ou motivar a dispensa do trabalho em razão de sexo, idade, cor, situação familiar ou estado de gravidez, **salvo quando a natureza da atividade seja notória e publicamente incompatível**; III - considerar o sexo, a idade, a cor ou situação familiar como variável determinante para fins de remuneração, formação profissional e oportunidades de ascensão profissional; IV - exigir atestado ou exame, de qualquer natureza, para comprovação de esterilidade ou gravidez, na admissão ou permanência no emprego; V - impedir o acesso ou adotar critérios subjetivos para deferimento de inscrição ou aprovação em concursos, em empresas privadas, em razão de sexo, idade, cor, situação familiar ou estado de gravidez; VI - proceder o empregador ou preposto a revistas íntimas nas empregadas ou funcionárias. Parágrafo único. O disposto neste artigo não obsta a adoção de medidas temporárias que visem ao estabelecimento das políticas de igualdade entre homens e mulheres, em particular as que se destinam a corrigir as distorções que afetam a formação profissional, o acesso ao emprego e as condições gerais de trabalho da mulher.

prática – nas situações dos incisos I e II – cria exceções para legalmente promover a discriminação da mulher, revelando, assim, o conteúdo patriarcal da lei.

Apesar desses ganhos jurídicos, terem reduzido consideravelmente as práticas discriminatórias, fizeram também com que o mercado de trabalho passasse, cada vez mais, a exigir funcionários do sexo masculino, pois já que agora a discriminação não poderia ser mais pública, então que esteja validada pelo direito.

De pouco adianta nosso país ser signatário da Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher³² – a qual foi ratificada e promulgada pelo Decreto nº 4.377 de 13/09/2002 – se o modelo econômico e patriarcal se encarrega de forjar o direito, através do judiciário, legislativo e executivo. Devendo este ser repensado como instrumento de superação dessas diferenças. Esse é um problema inerente ao direito burgês.

A Convenção nº136 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) de 1971, ratificada pelo Brasil, legisla sobre a proteção contra os riscos de intoxicação dos agrotóxicos, proibindo as mulheres grávidas e em momento de amamentação de trabalhar em locais que haja a exposição de benzeno.

A norma regulamentadora nº31 de 2005, do Ministério do Trabalho e emprego, que dispõe sobre segurança e saúde no trabalho na agricultura pecuária e silvicultura, exploração florestal e aquicultura, dispõe em seu item 31.8.3 e seguinte:

É vedada a manipulação de quaisquer agrotóxicos, adjuvantes e produtos afins por menores de dezoito anos, **maiores de sessenta anos e por gestantes.**

31.8.3.1 O empregador rural ou equiparado afastará a gestante das atividades com exposição direta ou indireta a agrotóxicos imediatamente após ser informado da gestação³³

Diante disso, percebe-se que ao regular as relações de trabalho das mulheres dentro de convenções e da CLT, e entender que elas não devem ser passíveis de discriminação a letra da lei não contribui para uma mudança de paradigmas trabalhistas.

32 [...] toda a distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo.

33 (BRASIL, 2005).

Ora, isso não quer dizer que as mulheres grávidas devam ser expostas a Benzeno, mas sim, que nenhum indivíduo o deva ser.

A mudança deve partir de uma inadmissibilidade de relações de trabalho que coloquem em risco a saúde da trabalhadora e do trabalhador, bem como a segurança alimentar nacional. A saber: é necessário que haja uma lei que proíba terminantemente o contato de agrotóxico na mulher que está gestante ou em situação de amamentação, esse é um importante ganho jurídico, acontece que a perspectiva garantista não pode se limitar sob este ponto.

Ainda, a Norma Regulamentadora nº 17 de 1978, aduz que a/o empregador/a está vedada/o contratar a mulher que o serviço demande um esforço físico de 25 kg para o trabalho ocasional e 20kg para o trabalho contínuo, a não ser que seja feito por impulsão ou tração de vagonetes sobre trilhos. Mais um importante ganho jurídico para o direito das mulheres que trabalham como força de trabalho empregada no campo.

A reflexão que se evidencia nesse ensaio é o porquê dessas flexibilizações, essas ponderações acerca do trabalho da mulher, se limitam a letra da lei. E, ademais, por que elas são feitas a partir de um caráter essencial do “ser mulher”, como a gravidez, a amamentação? Será que a discussão social não já está avançada ao ponto de reconhecer às mulheres, em especial as do campo, como minorias políticas que precisam sim de uma legislação que atenda a suas necessidades concretas? Será que a trabalhadora está em uma situação de vulnerabilidade apenas na gravidez?

Os aparatos da teoria sociológica bem como a discussão social tratam das diferenças nas relações de trabalho nos âmbitos privados e dão base para que haja uma mudança jurídica da legislação trabalhista, no sentido de cumprir materialmente os tratados que prezam pela não discriminação da mulher, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, e etc. Acontece que, o debate teórico avança a partir da mobilização popular, da praxis social, luta ambientalista das mulheres do campo.

Enquanto os homens ocupam quase a totalidade dos pontos de trabalho, as mulheres se inserem apenas de forma precária e pontual, embora no discurso dos técnicos e gerente haja o reconhecimento do trabalho feminino como o mais adequado para as tarefas mais leves como adubação e cata as baratas do coqueiro, ambas atividades temporárias. As mulheres são consideradas também, mais atenciosas, detalhistas, obedientes e limpas, apesar destas características serem fundamentais para poucas atividades na agricultura do platô. (Cavalcanti et al.,2006, p.130 *apud* Campos, 2011, p.131)

Campos (2011, p.131) ainda complementa que no que se refere ao trabalho da mulher, a maior parte da fruticultura irrigada a força de trabalho feminina é excluída. “No platô de Neópolis, Estado de Sergipe, por exemplo, era visível a desigualdade de gênero tanto nos empregos permanentes quanto nos temporários”.

Continuamos vivendo em uma sociedade carregada de desigualdades que não e resumem em preconceitos apenas, mas em uma força econômica/estrutural, em que as distinções entre trabalho e salário, são em regra, decorrentes do gênero e da “raça” de quem os exerce, reforçando a subalternização das mulheres.

Não se objetiva fazer críticas a toda e qualquer letra de lei que trate das relações de trabalho das mulheres do campo no que concerte ao seu contato com agrotóxicos. É importante frisar que não existe uma legislação de agrotóxicos que dê luz a discussão de gênero, mesmo estando evidente que há impactos diretos na vida das trabalhadoras rurais. Na ausência de uma legislação específica, é de extrema importância que possa ser utilizada a legislação trabalhista, normas regulamentadoras, Constituição Federal e convenções, ainda que estando em construção essa nova educação jurídica que faça frente a esses sujeitos de direitos.

Com relação ao manejo de agrotóxicos no trabalho agrícola os nossos tribunais, como podemos ver a seguir, já vem concebendo como atividade insalubre, vejamos:

PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA POR TEMPO DE SERVIÇO. L. 8.213/91, ART. 52. ATIVIDADE RURAL. CONVERSÃO DE TEMPO ESPECIAL EM COMUM. O tempo de serviço do segurado trabalhador rural, anterior à vigência da L. 8.213/91, deve ser computado e averbado, independentemente do recolhimento das contribuições a ele correspondentes, mas não se presta para efeito de carência. A atividade rural não enseja o enquadramento como especial, salvo se comprovado ter a natureza de agropecuária, que é o trabalho com gado, considerado insalubre, ou caso se **comprove o uso de agrotóxicos**. Comprovado o exercício de 35 anos de serviço, se homem, e 30, se mulher, é devido o benefício da aposentadoria por tempo de serviço integral. Apelação parcialmente provida. (TRF-3 - AC: 26524 SP 2007.03.99.026524-2, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL CASTRO GUERRA, Data de Julgamento: 18/09/2007, DÉCIMA TURMA)

Esse entendimento, apesar de representar um avanço, não se alinha com a política de incentivo ao uso indiscriminado de agrotóxicos que temos em nosso país, que se expressa pela isenção de impostos (ICMS, COFINS, IPI), bem como pela ineficiência da com relação ao descarte das embalagens, às

relações de trabalho e à forma de manuseio do produto. Segundo o Dossiê da ABRASCO 2015,

Desde 2008, o Brasil ocupa o lugar de maior consumidor de agrotóxicos do mundo. Os impactos na saúde pública são amplos, atingem vastos territórios e envolvem diferentes grupos populacionais, como trabalhadores em diversos ramos de atividades, moradores do entorno de fábricas e fazendas, além de todos nós, que consumimos alimentos contaminados. Tais impactos estão associados ao nosso atual modelo de desenvolvimento, voltado prioritariamente para a produção de bens primários para exportação³⁴.

Essa posição reafirma que a política de produção agrícola adotada com centralidades pelo Estado Brasileiro é o agronegócio. Além disso, constata-se a ausência de legislações sobre as condições de trabalho na agroindústria, principalmente com relação aos impactos dos agrotóxicos na saúde mental, física e psicológica da mulher. Para tanto, trataremos no tópico seguinte de forma mais especificamente das questões do direito à saúde,

4. A saúde da mulher do campo para além dos direitos reprodutivos

Conforme o papel socialmente imposto, a mulher tem como obrigação a manutenção da vida familiar e do lar, ou seja, o papel desenvolvido pela mulher através da divisão sexual do trabalho possui um vínculo estreito com a saúde, pois a esta é designada a função de cuidar das/os enfermas/os da família.

Em contraponto a construção da relação social doméstica que enlaça mulheres/cuidado/saúde, a saúde da mulher só encontra relevância no âmbito institucional quando afetada a saúde reprodutiva. Ainda assim, de acordo com Lin Nelson³⁵ “os riscos reprodutivos frequentemente têm sido usados como uma desculpa para discriminar as mulheres em vez de proteger as trabalhadoras.” (tradução nossa).

³⁴ CARNEIRO et al, 2015, p. 37

³⁵ “Hasta ahora, a menudo los peligros reproductivos se han usado como excusas para discriminar a las mujeres trabajadoras en vez de protegerlas.” NELSON, Lin. La salud ambiental e laboral. **Nuestros cuerpos, nuestras vidas: la guía definitiva para la salud de la mujer latina**. 2003, p.173. Disponível em: <https://pcajero.files.wordpress.com/2010/12/nuestros_cuerpos_nuestras_vidas.pdf>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2016.

Como, dentro do contexto social fruto de um modelo produtivo capitalista com base agroexportadora, se relaciona a saúde da mulher e o direito de existir com saúde?

O modelo econômico agrícola brasileiro é extremamente químico dependente, a produção de monoculturas direcionadas para a exportação, demanda cada vez mais o uso intenso de fertilizantes químicos e agrotóxicos, causando sérios danos ambientais, como enfraquecimento do solo, poluição águas superficiais e profundas, poluição do ar, alterações biológicas na fauna³⁶.

A política estatal favorece o agronegócio enquanto relega a agricultura familiar, desapropriando terras de camponeses para distribuir entre empresas multinacionais para a produção de *commodities*. Atualmente a cadeia produtiva de alimentos no Brasil mostra alto índice de contaminação por resíduos de agrotóxicos, de acordo com o Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos (PARA) relatório da Anvisa realizada em 2011, foi demonstrado que 63% das amostras analisadas apresentavam contaminação por agrotóxicos. Dentro desse panorama percebe-se a situação de insegurança alimentar que se encontram as/os consumidoras/es.

Por outro lado, as mulheres estão inseridas na parcela mais pobre da população, 54,34% de mulheres³⁷ estão em situação de fragilidade sócio econômica no Brasil, pelo condicionamento financeiro sofrem de uma carência nutricional, consumindo frutas, verduras e hortaliças muito abaixo do recomendável para uma alimentação saudável. O direito a uma alimentação saudável e o consumo dos produtos orgânicos e livres de agrotóxicos não podem ser alcançados enquanto necessidades imediatas precisam ser satisfeitas, como a subsistência individual e familiar.

O ambiente desempenha uma função chave na contaminação por agrotóxicos, a exposição por múltiplos ingredientes ativos dão-se de maneira concomitante, pelo consumo de alimentos contaminados, consumo de água ou pela contaminação pelo ar. As mulheres em virtude de condicionamentos biológicos e sociais constituem um grupo especial de riscos relacionados aos agrotóxicos³⁸,

36 CARNEIRO, ET AL. (2015).

37 MÁXIMO, Welton. **Sistema tributário brasileiro onera mais negros e mulheres, mostra estudo.** Agência Brasil. Acesso em: 16 de fev. 2015.

Campos (2011, p.86), acrescenta “Mas, na medida em que as mulheres vêm aumentando sua participação no mundo do trabalho remunerado exatamente no contexto de ampliação das políticas neoliberais, que como se verificou anteriormente, vem produzindo efeitos nefastos para a maior parte da população, a feminização do trabalho cresce junto com a chamada feminização da pobreza. Segundo Mészáros, citado por Cláudia Nogueira(2006, p.227), as mulheres estão em péssima situação de representar 70% dos pobres no mundo.”

38 CARNEIRO, ET AL. (2015).

pois são expostas de diferentes formas, desde o trabalho nas lavouras até o momento da lavagem da roupa daquelas/es que utilizam os agrotóxicos.

A Lei nº 7.802/1989 que regulamenta os agrotóxicos trata de forma rasa a advertência que os produtos devem conter sobre os efeitos prejudiciais do uso dos biocidas, ocorre que nada é abordado em relação à possível contaminação secundária, sendo estas causas uma das maiores índices de contaminações pelas mulheres.

Quando há exposição a agentes tóxicos, estes podem causar abortos, distúrbios na menstruação, infertilidade ou perda da libido. Substâncias tóxicas danificam diretamente os ovários, podendo resultar em menopausa precoce ou câncer no ovário. Os agrotóxicos possuem alto teor mutagênico podendo causar danos ao material genético dos óvulos das mulheres e no esperma masculino causando abortos espontâneos e malformações congênitas³⁹. Em um estudo realizado em propriedades agrícolas em Camocim de São Félix (PE) foi constatado que 70% das trabalhadoras citaram problemas na gestação que resultaram em aborto espontâneo e 39,4% fizeram referência à perda de um filho no primeiro ano de vida⁴⁰. Ainda uma pesquisa realizada pela enfermeira obstetra Mara Regina Tagliari Cabliari, revelou que em dois anos 600 bebês nasceram com deformações, às mães entrevistadas informaram que exerciam até o sétimo mês trabalho em plantação de soja com contato direto com agrotóxicos, em razão da pulverização aérea, esta pesquisa denunciou internacionalmente que problemas congênitos, anomalias neurológicas, gástricas e ósseas são causadas por agrotóxicos⁴¹.

Frente a essa situação, as entidades federadas tem a competência comum para cuidar da saúde e proporcionar toda a assistência para as mães e crianças deficientes, conforme art. 23, II da CF/88. Porém, as implicações sociais trazida pelos agrotóxicos em relação a qualidade de vida e de saúde das pessoas, trata-se de uma questão ignorado pela legislação federal, não há dispositivos que garantam efetivamente o tratamento digno e a devida reparação para as vítimas de exposição aos agrotóxicos, em virtude dessa omissão legislativa o Estado deve por competência plena legislar sobre essas peculiaridades, conforme dispõe o art. 24 § 3 da CF/88.

Ademais, esses artigos preveem a criação de legislações ordinárias como garantia jurídica de uma lei que se aproxime da população local, observando, portanto, as peculiaridades das mulheres.

39 NELSON, Lin. (2003, p.173).

40 CARNEIRO, ET AL. (2015).

41 GEREMIA, Barbara. (2011, p. 44)

A conformidade do direito reside nessa aparente contraditoriedade. Se, por um lado avança a partir das lutas ambientalistas protagonizadas por mulheres do campo (políticas públicas para minorias), por outro protege os valores mais caros a sociedade burguesa moderna, como o latifúndio agroexportador.

Além disso, em pesquisa realizada pela Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT) no município de Lucas do Rio Verde, com o objetivo de detectar resíduos de agrotóxicos no leite materno, onde amostras de leite de 62 nutrízes foram analisadas, ficou constatado que todas as amostras das 62 nutrízes apresentavam contaminação por pelo menos um tipo de agrotóxico analisado, e, em grande parte das amostras, foram detectadas mais de um tipo de agrotóxico. A contaminação pode ser advinda da exposição ocupacional, ambiental e alimentar.

O consumo do leite contaminado pode provocar agravos à saúde dos recém-nascidos, por sua maior vulnerabilidade à exposição a agentes químicos presentes no ambiente, por suas características fisiológicas e por se alimentarem quase exclusivamente com o leite materno até os 6 meses de idade.⁴²

A saúde das mulheres e das crianças encontra-se em especial situação de risco, em virtude da exposição aos diferentes agentes tóxicos, que acontecem através de várias vias concomitantemente. Além disso, até o presente momento, nenhuma pesquisa realizada chegou a examinar os danos causados por diferentes ingredientes ativos atuando simultaneamente em um organismo vivo, soma-se a isso o fato das mulheres e crianças, em virtude de suas condições biológicas, serem potencialmente mais afetadas pela contaminação dos agrotóxicos.

Esse cuidado e atenção, não só com o meio ambiente como com a saúde, seja individual ou coletiva, é base para que as agricultoras tenham se tornado as principais promotoras da busca por soberania alimentar, dos tratamentos alternativos em contraponto a indústria farmacêutica e agroalimentar.

5. Considerações finais

A maior dificuldade na formulação e redação desse capítulo mostrou ser a falta de legislações que tratem das relações trabalhistas nas empresas do agro-

⁴² *Ibidem.* p. 71, 72.

negócio, bem como estudos específicos sobre os danos que os agrotóxicos provocam à saúde (física, psicológica e ambiental) das mulheres.

Atentamos que as atuais relações de trabalho no agronegócio não atendem a uma perspectiva de trabalho baseada na sustentabilidade e igualdade de gênero, apesar de existir poucas garantias formais. Para isto terá que garantir o empoderamento das mulheres, reconhecendo seu papel enquanto produtoras de bens e gestoras do meio ambiente. Simultaneamente, terá que lhes assegurar apoio organizativo, controle sobre recursos produtivos — como terra e crédito — e capacitação técnica.

Constatamos que as mulheres estão em condições de especial vulnerabilidade à contaminação por agrotóxicos, expondo a doenças como câncer de ovário, mutações cromossômicas dos óvulos, menopausa precoce, causando ainda malformações congênitas, abortos espontâneos e contaminação do leite materno.

Para que ocorra uma mudança legislativa não se pode aguardar que o legislador no masculino pense um direito que garanta às mulheres do campo dignidade em suas relações de trabalho, bem como, também não podemos omitir as críticas as que já existem. A produção jurídica deve acontecer como resultado às mobilizações sociais.

O direito é visto a partir de um mundo masculino, isso não é novo. A estrutura patriarcal faz força contrária a conquista de direitos pelas mulheres, estando nós, encarregadas de senão transpor, resistir as violações e, propor um novo saber que supere as insuficientes conquistas de direitos- mas necessárias- e almeje a emancipação.

6. Referências Bibliográficas

AGARWAL, Bina. Negociación y relaciones de género: dentro y fuera de la unidad doméstica. In: *História Agrária* no. 17, 1999.

_____. El género y el debate medioambiental: lecciones desde India. In: AGRA, Maria Xosé (comp.). *Ecología y feminismo*. Granada: Ecorama, 1998. p. 179-226.

ALTIERI, Miguel. NICHOLLS, Clara I. **Teoría y práctica para una agricultura sustentable**. Serie Textos Básicos para la Formación Ambiental de la Red de Formación Ambiental para América Latina y el Caribe, México D.F., ISBN 968-7913-04-X Primera edición: 2000

BOURDIEU, Pierre. **A Dominação Masculina**. Tradução: Maria Helena Kuhner, 10 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

BRASIL. Decreto Nº 4.377, de 13 de Setembro de 2002. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto nº89.460, de 20 de março de 1984. Diário Oficial da União. Brasília/DF, 13 set. 2002.

CAMPOS, Christiane Senhorinha Soares; MEDEIROS, Rosa Maria Vieira. **A desigualdade de gênero nos processos produtivos do agronegócio – um estudo de caso de Cruz Alta – RS.** V Encontro de Grupos de Pesquisa: Agricultura, Desenvolvimento Regional e Transformações Socioespaciais. 2009. Disponível em: <http://w3.ufsm.br/gpet/engrup/vengrup/anais/1/Christiane%20Campos_PROF%20ROSA%20UFRGS.pdf> Acesso em: 01 fev. 2016.

CAMPOS, Christiane Senhorinha Soares. **A face feminina pobreza em meio à riqueza do agronegócio: trabalho e pobreza das mulheres em território do agronegócio no Brasil: o caso de Cruz Alta/RS.** 1ª ed. Buenos Aires: CLACSO, 2011.

CARNEIRO, Fernando Ferreira; *et al* (Org). **Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde.** Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015. Disponível em: <http://www.abrasco.org.br/dossieagrototoxicos/wp-content/uploads/2013/10/DossieAbrasco_2015_web.pdf>. Acesso em: 16 de fev. 2016.

CARNEIRO, Keli Mislene; SCHIMANSKI, Édina. **Algumas considerações sobre o papel da mulher na relação de gênero e meio ambiente.** Universidade Estadual de Ponta Grossa-UEPG. Disponível em: <http://www.unioeste.br/campi/cascavel/ccsa/viiiiseminario/pesquisa/servico_social/artigo_29.pdf>. Acesso em: 01 de fev. 2016

CARVALHO, Otamar de. **A economia política do nordeste. Seca, irrigação e desenvolvimento.** Rio de Janeiro: ABID, 1988.

CASTRO, Mary Garcia. **O Conceito de Gênero e as Análises sobre Mulher e Trabalho: notas sobre impasses teóricos.** Cad. CRH. Salvador, 1992. Disponível em: <<http://www.cadernocrh.ufba.br/include/getdoc.php%3Fid%3D1282%26article%3D358%26mode%3Dpdf+%26cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>> Acesso em: 12 fev. 2016.

CAPORAL, Francisco Roberto. COSTABEBER, José Antônio. PAULUS, Gervásio. **Agroecologia: Matriz disciplinar ou novo paradigma para o desenvolvimento rural sustentável**. IN: III Congresso Brasileiro de Agroecologia Florianópolis, SC, 17 a 20 de outubro de 2005

GUILLAUMIN, Colette. **Práctica del poder e ideia de Naturaleza**. In: FALQUET, Jules e CURIEL, Ochy (orgs.) **El patriarcado al desnudo: tres feministas maerialistas: Colette Guillaumin - Paola Tabet - Nicole Claude Mathieu**. Buenos Aires: Brecha Lésbica, 2005. [Publicado inicialmente em *Questions Féministes*, nº 2 e 3, fevereiro e maio de 1978].

MÁXIMO, Welton. **Sistema tributário brasileiro onera mais negros e mulheres, mostra estudo**. Agencia Brasil. Disponível em: <<http://agenciabrasil.etc.com.br/economia/noticia/2014-09/sistema-tributario-brasileiro-onera-mais-negros-e-mulheres-mostra-estudo>>. Acesso em: 16 de fev. 2014.

NELSON, Lin. **La salud ambiental e laboral**. In: **Nuestros corpos, nuetras vidas: la guia definitiva para la salud de la mujer latina**. 2003. Disponível em: <https://pcajero.files.wordpress.com/2010/12/nuestros_cuerpos_nuestras_vidas.pdf>. Acesso em: 12 de fev. 2016.

NYE, Andrea. **Teoria feminista e filosofias do homem**. Tradução de Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Record, Rosa dos tempos, 1995. Versão original 1939

PAULILO, Maria Ignez S. **O peso do trabalho leve**. *Revista Ciência Hoje* - nº 28. Rio de Janeiro, 1987. Disponível em: <<http://naf.ufsc.br/files/2010/09/OPesodoTrabalhoLeve.pdf>> Acesso em 15 fev. 2016.

_____. **FAO, Fome e Mulheres Rurais**. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol. 56, nº 2, Rio de Janeiro, 2013, pp. 285 - 310. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582013000200002&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em 15 fev. 2016.

PINÇANO, Felícia Silva. **Amélia e a mulher de verdade: representações dos papéis da mulher e do homem em relação ao trabalho e à vida familiar**. In ARAÚJO, Clara. SCALON, Celi. (Org.) **Gênero Família e Trabalho no Brasil**. Rio de Janeiro-RJ, 2005. Disponível em: <<https://books.google.com>>.

Cleber Adriano Rodrigues Folgado (organizador)

br/books?id=gAfK-kWo1ZUC &printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q &f=false>. Acesso em: 12 de fev. 2016.

PULEO, ALICE H. **Feminismo y ecologia**. Revista El Ecologista, nº 31, verano.2002

SAFFIOTI, Heleieth I. B. **Rearticulando gênero e classe social**. In Uma questão de gênero. COSTA, Albertina de O. e BRUSCHINI, Cristina.(Orgs). Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos; São Paulo: Fundação Carlos Chagas. 1992

_____. **A mulher na sociedade de classes: Mito e realidade**. Expressão Popular, 2013.

SCOTT, Parry e CORDEIRO, Rosineide Meira. **Mulheres no campo: polarização de gênero e sinais de ascensão** in Mulheres brasileiras e gênero nos espaços público e privado. VENTURINI, Gustavo e GODINHO, Tatau (orgs.). São Paulo: ed. Perseu Abramo, 2013

SILIPRANDI, Emma Cademartori. **Mulheres e agroecologia : a construção de novos**

sujeitos políticos na agricultura familiar. Orientadora Laura Duarte ; co-orientadora Alicia Puleo.2009.

WARREN, Karen. **El poder y la promesa de un feminismo ecológico**. In: AGRA, Maria Xosé (Comp.). **Ecologia y feminismo**. Granada: Ecorama y feminismo,1998. p.117-147.

GEREMIA, Barbara. **Agrotóxicos: O emprego indiscriminado de produtos químicos no ambiente de trabalho rural e a responsabilização por danos à saúde**. Caxias do Sul- RS, 2011. Disponível em: <<https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/600/Dissertacao%20Barbara%20Geremia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.

Capítulo 5

O Uso de Agrotóxicos Sob a Ótica Constitucional

Gladstone Leonel Júnior¹

Introdução

As pessoas na atualidade possuem uma extrema dificuldade de se alimentarem de forma saudável. Alguns elementos merecem destaque nesse processo. A desinformação e a má-fé empresarial contribuem para a falta de noção dos cidadãos. Poucos de nós sabemos o que está contido em determinados produtos presentes no nosso dia a dia. Somos todos e todas vítimas do marketing que, por vezes, é muito melhor do que o produto oferecido.

Não temos informações da quantidade de agrotóxicos contidos em alimentos que consumimos e do que pode acarretar, sobretudo a longo prazo, a ingestão daqueles produtos. Atualmente, o que vige nesta sociedade de consumo é a ilusão do que está sendo consumido. Sociedade esta, geradora de ilusão por um lado, e repressora ao consumo necessário de grande parcela da população, que sequer tem condições de consumir grande quantidade dos produtos disponíveis no mercado.

Todo este quadro de desconhecimento e desinformação apresenta-se de outras formas. Os mesmos lobistas destas empresas alimentícias e de agrotóxicos atuam no marketing de exaltação ao agronegócio, como o responsável pelo desenvolvimento brasileiro. Utilizam-se de linguagem pouco clara, e amplamente difundida pelos meios de comunicação dizendo, por exemplo, sobre a política

1 Doutor em Direito pela UnB – (Universidade de Brasília), realizou estágio doutoral (doutorado-sanduíche) na Facultat de Dret da Universitat de València, Espanha. Vínculo de pesquisador bolsista da CAPES como Pós-Doutorando no Programa de Direitos Humanos e Cidadania na UnB. Advogado. Atuou na assessoria da Relatoria Nacional de Direito Humano à Terra, Território e Alimentação – Plataforma DHESCA - Brasil. (Abril/2011 a Janeiro/2012);

“vitoriosa” de exportação de commodities² pelo agronegócio. “Estes são alguns dos muitos mitos que se tem produzido no Brasil, para continuar garantindo 132 milhões de hectares de terras concentradas em mãos de pouco mais de 32 mil latifundiários” (UMBELINO; STÉDILE, 2004, p.08).

Hoje, principalmente as empresas estrangeiras passaram a controlar o comércio agrícola e as agroindústrias brasileiras, tendo então, controle dos preços, estoques e todo o abastecimento de alimentos do país. Assim, assumem um discurso de modernizar a agricultura por meio das grandes unidades produtivas e excluir aos poucos a agricultura familiar e os trabalhadores/as rurais em geral, cuja única alternativa é a migração para as cidades. Assim, tem sido implementado este modelo agrícola, extremamente dependente dos agrotóxicos.

Diante desta política se vislumbra a perspectiva de um modelo agrícola mais justo no país, que respeite os princípios e garantias da Constituição Federal e consequentemente, o cidadão/ã que se alimenta de determinado produto e tem o direito de compreender o processo que permeia a produção dos alimentos.

1. O contexto político-econômico de um modelo agrícola dependente do agrotóxico³

Certamente, a prioridade na preocupação dos grandes agricultores nacionais não está relacionada à questão ambiental ou social. A produção agrícola aumenta ao ser estimulada e devido à falta de regulamentação real do mercado, a fome no Brasil persiste em larga escala. Ou seja, além dos produtos não serem cultivados para alimentar o povo, são direcionados para o exterior. Neste processo permanece em nosso país, tão só, o passivo ambiental decorrente da má utilização da terra com uso excessivo de agrotóxicos e a manutenção da concentração de renda, a qual se mantém nas mãos de poucos.

Cabe observar que no ano 2000, o comércio do Brasil representava 2,77% de todas as exportações de *commodities* primárias no mundo. Já no ano de 2009, essa participação subiu para 4,66% das exportações mundiais desse produto,

2 A palavra *commodities* traduzida para o português, significa mercadorias, sendo utilizada ao referir-se a produtos de origem primária e a transação destes no mercado.

3 Trechos retirados da obra: LEONEL JÚNIOR, Gladstone. **Direito à Agroecologia**: a viabilidade e os entraves de uma prática agrícola sustentável. Curitiba: Prismas, 2016 (no prelo).

contudo, o valor das commodities caiu muito nos últimos anos por mais que tenha aumentado esse tipo de exportação.

Tabela 1: Participação do Brasil nas exportações mundiais por categoria de produto, segundo intensidade tecnológica (2000 a 2009)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Commodities primárias	2,77	3,12	3,13	3,33	3,57	3,77	3,70	3,72	4,23	4,66
Mão de obra e recursos naturais	0,90	0,94	0,93	0,96	1,06	1,05	1,06	1,01	0,89	0,78
Baixa intensidade	1,18	1,09	1,18	1,27	1,55	1,55	1,37	1,26	1,43	1,15
Média intensidade	0,63	0,65	0,63	0,71	0,80	0,94	0,94	0,86	0,87	0,74
Alta intensidade	0,52	0,53	0,47	0,40	0,43	0,50	0,51	0,51	0,54	0,49
Outros	0,34	0,54	0,64	0,63	0,58	0,67	0,75	0,85	0,85	0,95
Total	0,88	0,97	0,96	0,99	1,08	1,16	1,17	1,18	1,26	1,26

Fonte: Sazon/MDC, OMC e Contrade. Classificação por intensidade de acordo com metodologia da Unctad. Dados elaborados por Fernando De Nigris e Gustavo Werde Alvaranga

A crise internacional do final de 2008 e início de 2009 acentua a primarização na pauta das exportações brasileiras. A China se consolida como principal parceiro comercial brasileiro. “Entre 2008 e 2009, auge da crise internacional, o total das exportações brasileiras caiu de US\$ 197 bilhões para US\$ 152 bilhões; as exportações para a China, no mesmo período, subiram de US\$ 16 bilhões para US\$ 20 bilhões” (NASSIF, 2011). Essas importações realizadas pela China aos produtos brasileiros consistem basicamente nessas *commodities*.

Observar-se-á que a exportação de *commodities*, em geral, representa o que há de mais volumoso e consistente nas exportações brasileiras. Assim, a política agrícola segue esse direcionamento econômico de manutenção da primarização econômica. Logo, as políticas relacionadas aos setores do agronegócio são mantidas e, conseqüentemente, a deterioração proveniente do plantio inconsequente e irresponsável de monocultivos para atender as solicitações do mercado, dentre elas as transnacionais produtoras de agrotóxico.

Cabe destacar ainda, a importância e o aumento da produção de grãos no país que, pelos dados apresentados, além da destinação para exportação, está diretamente ligado à expansão pecuária, uma vez que boa parte dos grãos produzidos, principalmente o farelo da soja, destinam-se a alimentação animal⁴.

4 Vendas externas de soja em grão, farelo e óleo, em 2014, foram de US\$ 31,4 bilhões, o que representa 14% das exportações totais do Brasil. Ao transformar o grão em farelo e proteína animal para exportação, o País consegue triplicar a receita. (AGREGAR, 2015)

Logo, ficam evidenciados os efeitos da política de agricultura e pecuária que assolam e direcionam a questão agrário-ambiental brasileira. Estas ações políticas prezam pela não sustentabilidade ambiental e pela irracionalidade da utilização dos recursos naturais, exceto quando o parâmetro de análise é o mercado.

As transformações dos ecossistemas naturais são modificados pela ânsia de exploração das matérias-primas com o propósito de aumento das taxas de lucro e maior acúmulo de capital. Assim, a necessidade de se repensar as condições históricas e econômicas de utilização racional das terras e recursos naturais no Brasil é fundamental.

A construção de uma racionalidade ambiental é um processo político e social que passa pelo confronto e concerto de interesses opostos, pela reorientação de tendências (...); pela ruptura de obstáculos epistemológicos e barreiras institucionais; pela criação de novas formas de organização produtiva, inovação de novos métodos de pesquisa e produção de novos conceitos e conhecimentos (LEFF, 2001, p. 112).

Necessária a análise desta problemática ao considerar as relações de poder estabelecidas no Brasil, e com o fulcro de avançar analiticamente em um processo histórico para compreensão da dimensão do problema. Para isso, é fundamental aprofundar na apreciação do modelo agrícola e sua sustentação, na análise da estrutura agrária, da concentração de renda, de terra, nos padrões tecnológicos utilizados, nas práticas de consumo entre outras questões importantes no debate.

A busca desta nova racionalidade ajuda na resolução de questões concretas, as quais possibilita a formulação de novos rumos políticos, e até jurídicos, através de um renovado olhar diante do desenvolvimento, sob o propósito de reconstrução da realidade social.

2. A petrodependência no campo e a política do agrotóxico

Um grande desafio a ser ultrapassado é o modelo convencional de agricultura amparado na petrodependência. A sua insustentabilidade evidencia-se em todos os campos, seja no ambiental, no econômico ou social. Isto pode ser constatado diante de sua matriz de desenvolvimento petrodependente, com uma evidente formação de oligopólios pelo setor de fertilizantes e na prática do monocultivo agrícola perpetrada diante de uma estrutura de concentração fundiária histórica.

Atualmente, o grande número dos venenos e adubos, utilizados na agricultura convencional tem fabricação a partir de derivados do petróleo e outros minerais, ou seja, um recurso não renovável. De tal modo, a maioria dos alimentos cultivados no mundo, o são sob a dependência dos insumos constituídos por estes meios. Quanto mais aumenta o número de habitantes e se intensifica o crescimento industrial e urbano em países como a China e a Índia, a produção alimentícia caminha para uma situação de colapso e não sustentabilidade. Além da questão alimentícia, por óbvio, o desenvolvimento energético também tem por base o petróleo propiciando um cenário mais crítico.

Mesmo os agrocombustíveis, detentores de um bom potencial energético, “poderiam aprofundar os problemas gerados por combustíveis fosseis se esses forem produzidos seguindo as mesmas lógicas e se respondem aos mesmos interesses empresariais que aqueles” (BRAVO, 2007, p. 35). Logo, a produção de agrocombustíveis mantendo ainda a utilização desta matriz de fertilizantes, em áreas de latifúndio, onde ocorre a concentração de terra e os monocultivos agrícolas, de forma alguma viabilizaria saídas sustentáveis a esta crescente problemática.

Quanto aos fertilizantes químicos ou agrotóxicos encontrados no mercado, e facilmente disponíveis ao conjunto de agricultores e agricultoras brasileiros/as, evidencia-se, quando ao deixar de lado os “aspectos da biologia do solo, matéria orgânica, controle biológico, equilíbrio termodinâmico e outros, a evolução dos fertilizantes segue interesses econômicos industriais imediatos dentro de um planejamento internacional” (PINHEIRO, 2005, p. 102).

Além disso, os agrotóxicos são constituídos de variadas substâncias provenientes de metais pesados e extremamente tóxicos, seja pela quantidade utilizada ou até mesmo pela característica do metal, como cádmio, mercúrio, manganês, chumbo, níquel, estanho e outros.

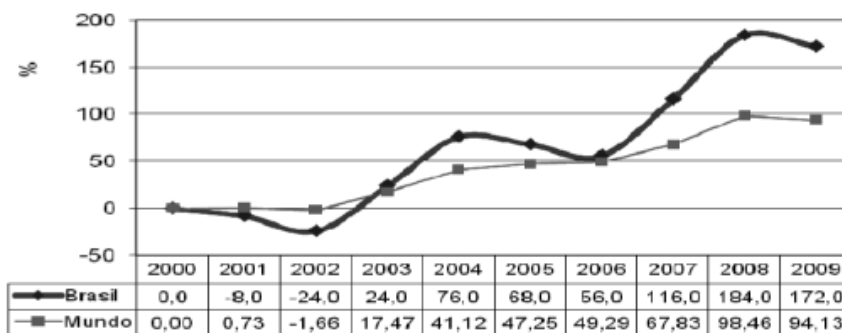
Há estudos sobre a tolerância dos organismos às quantidades mínimas, como garantia para os seres vivos e alimentos obtidos nestas áreas. Este tipo de presença de metais pesados se denomina de contaminação ambiental. Os países mais desenvolvidos determinam os padrões de qualidade que aceitam. Os países “menos organizados” ficam com os fertilizantes mais contaminados e sofrem maiores impactos (PINHEIRO, 2005, p. 102).

A possibilidade de contaminação das pessoas que ingerem produtos aparentemente saudáveis é real, devido aos elementos constituidores destes fertilizan-

tes. Além de produzirem um impacto relevante sobre as águas, sobre o solo e até mesmo sobre os animais.

Infelizmente, a utilização destes agrotóxicos no Brasil e no mundo cresce cada vez mais, a despeito das garantias constitucionais, aumentando também a produção e oferta no mercado. O gráfico abaixo indica este aumento de demanda.

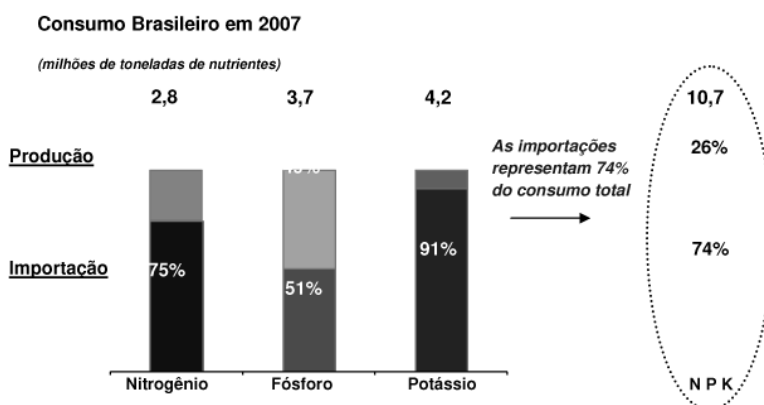
Taxa de crescimento na venda de agrotóxicos no Brasil e no mundo.



Fonte: Anvisa, 2010.

Com o aumento da procura, a oferta de fertilizantes também cresce e a partir daí, observam-se outros efeitos decorrentes do mercado de agrotóxicos, como o fortalecimento da dependência agrícola, principalmente da importação destes produtos, exemplificado através deste outro gráfico do ano de 2007.

Produção Nacional x Importações



Fonte: ANDA e Siacesp

Este último gráfico passa a demonstrar a necessidade do mercado agrícola nacional importar, cada vez mais, agrotóxicos. A agricultura convencional brasileira é refém das empresas deste setor, as quais, além de tudo, formam um oligopólio e possuem o completo domínio sobre os preços.

Assim, a crise dos alimentos é intensificada com o encarecimento da comida na mesa do brasileiro/a, também em decorrência do controle das empresas sobre o preço dos adubos e insumos agrícolas.

Na década de 50, o Governo brasileiro, através da Petrobrás Fertilizante – PETROFÉRTIL - assumiu a produção desta matéria-prima. A Petrobrás Fertilizante era controladora de mais 05 empresas – Ultrafertil, Nitrofertil, ICC, Goiasfertil, e Fosfertil, além de duas coligadas – Arafertil e Indag. No início da década de 90, inicia-se o processo de privatização e o desmanche da PETROFÉRTIL. Em 1992, a Fosfertil foi privatizada, adquirindo, pouco depois, a totalidade das ações da Goiasfertil e Ultrafertil.

No ano de 2010, o Holding Fertifós, principal acionista da Fosfertil, após longos anos de fusões e aquisições, era basicamente composto por acionistas da BUNGE (controladora da maior parte do mercado mundial de fertilizantes) com a Mosaic/Cargill e Yara/Trevo (com menor porcentagens do mercado).

Empresas	Participação Empresa	Índices de Concentração do
Grupo Bunge Fosfertil	43,4%	C4 = 82,38% HHI = 2.463,75
Grupo Yara/Trevo/Fosfertil	15,0%	
Grupo Mosaic/Cargill/Fosfertil	14,06%	
Grupo Heringer	9,92%	
Copebrás	4,85%	
Fertipar	3,92%	
Galvani	2,73%	
Iharabras	2,13%	
Unifertil	1,63%	
Outros	2,36%	
Total	100%	

O processo de concentração do setor de fertilizantes é visível desde as privatizações, e este mercado no Brasil comporta-se como um oligopólio.

A partir destes dados, constata-se a inviabilidade econômica do desenvolvimento de um modelo agrícola, extremamente dependente de um setor oligopolizado de agrotóxicos, que contribui para o aumento no preço dos alimentos e tem grande potencial nocivo para a saúde humana e para o meio ambiente.

3. O impacto ambiental dos fertilizantes e dos agrovenenos na agricultura

A prática da monocultura em um país caracterizado por sua biodiversidade é algo alarmante. Os fatores como o desequilíbrio ambiental, o desgaste do solo e a perda da biodiversidade e de suas potencialidades é fruto desta ação. As culturas agrícolas, quando doentes, são tratadas com o pacote tecnológico propalado desde a “Revolução Verde⁵”, aumentando os custos do agricultor e contaminando a plantação com o agrotóxico.

Há um método pouco racional de utilização dos recursos naturais no Brasil. O potencial propiciado pela biodiversidade é imensurável e, ao invés de incidir uma apropriação sustentável e não degradante destes recursos disponíveis na natureza, a política agrícola nacional preza pela expansão do agronegócio e da utilização de agrotóxicos nessas atividades. Conseqüentemente, ocorre a perda da potencialidade possibilitada pela biodiversidade, que é destruída para o monocultivo de plantações insustentáveis ambientalmente. Assim foi devastada boa parte do Cerrado brasileiro, parcela do Pantanal e da Floresta Amazônica, além de outros biomas, em função do estimulado plantio de soja ou formação de pasto para criação de gado, por exemplo.

A base da agricultura é a terra, um organismo que tem e gera vida, muito além de mercadoria, como é tratada na sociedade de mercado. Se mal utilizada, os efeitos aparecerão como o surgimento de ervas daninhas, fungos nas plantações, pragas e doenças. Mesmo sendo estes efeitos uma reação à má utilização da terra e do solo, isto é tratado na agricultura convencional como uma causa

5 Foi um programa idealizado para aumentar a produção agrícola no mundo por meio de melhorias genéticas em sementes, uso intensivo de insumos industriais, mecanização com a justificativa de ajudar a resolver o problema da fome no mundo. Sua sustentabilidade é questionável por ser baseado em monoculturas e fazendo grande utilização de fertilizantes e agrotóxicos.

natural, ao invés de ser investigado o motivo daqueles problemas, geralmente relacionados ao empobrecimento ou carência de alguma substância no solo. As próprias ervas daninhas, denominação injusta a estas plantas, são grandes indicadoras de falta de algum nutriente no solo. O agronegócio ignora estas questões, destruindo-as, como se a causadora dos malefícios da agricultura fossem elas.

Os adubos químicos e agrotóxicos são a pretensa solução. Grande parte dos agricultores tratam suas culturas com adubos químicos, a maioria à base de N-P-K (Nitrogênio, Fósforo, Potássio), inseticidas e fungicidas.

Com o N-P-K estamos alimentando a planta com três elementos. Mas as plantas precisam de 42 elementos e microelementos. Então, alimentando as plantas com N-P-K, na verdade, se está criando uma planta fraca, doente e desequilibrando o solo, pois as plantas vão sugando até o extremo os outros 39 elementos e microelementos de que elas precisam. E isso vai matando a vida do solo (GUTERRES, 2006, p. 21).

As produções direcionadas ao mercado e ao ganho financeiro rápido, sequer pensam em utilizar outros métodos ambientalmente corretos, como correção biológica do solo ou rotação de culturas, já que perderiam tempo e deixariam de priorizar as culturas mais lucrativas.

A priorização de ganhos econômicos imediatos faz com que a utilização destes recursos convencionais e destrutivos sejam largamente implementados. Contudo, quem realmente fatura alto no mercado com a continuidade deste modelo agrícola são as empresas multinacionais (Bayer, Syngenta, Basf, Du pont, Monsanto, Bunge e outras). Hoje em dia, além delas possuírem o agrotóxico para utilização nas plantas, com o desenvolvimento da biotecnologia são capazes até de “gerarem” doenças para oferecerem os remédios. Outro destaque destas empresas na produção agrícola é a difusão das sementes transgênicas, responsáveis pelo aumento da utilização de agrotóxicos.

A soja, por exemplo, conforme destacado, é um dos principais produtos de exportação brasileiro. Os dados recentes do IBGE (2006) destacam que a partir da incorporação de grandes extensões de terra nas regiões de Cerrado, da Floresta Amazônica e da Caatinga, bem como na intensificação agrícola nas regiões Sul e Sudeste, entre 1995 e 2006, a soja apresentou um aumento de 88,8% na produção, que em termos absolutos representa uma área de 6,4 milhões de hectares. Cabe ressaltar que quase metade dos estabelecimentos que cultiva-

ram soja em 2006, optaram pela utilização da soja transgênica, em números absolutos 4,0 milhões de hectares, sem identificar as áreas contaminadas pela semente. Para completar os dados, desta cultura, em 95,1% destas áreas cultivadas foram feitos usos de agrotóxicos e em 90,1% realizada adubações químicas (IBGE, 2006).

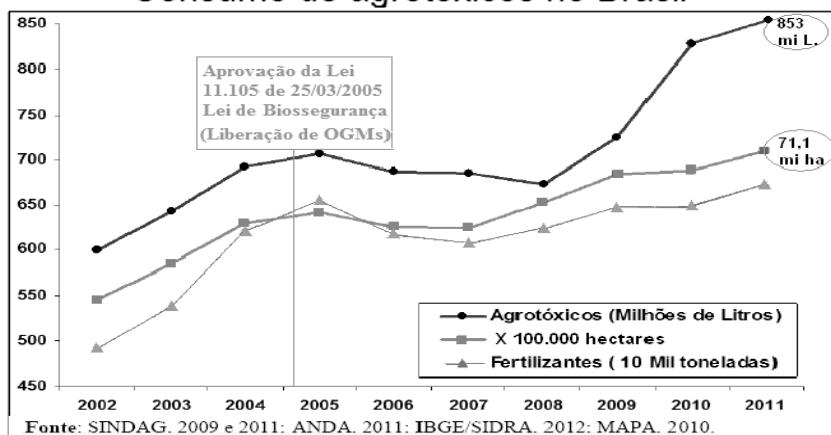
Tanto a produção de soja como outras monoculturas, a exemplo do eucalipto e da cana, estão causando sérios danos aos recursos naturais. A água, além de ser contaminada com os resíduos decorrentes dos agrotóxicos, sofre grande escassez por conta destas monoculturas. Algo preocupante, visto que é um recurso cada vez mais raro em diversas regiões do planeta. No Estado do Espírito Santo, a água que deveria ser usada para abastecimento das populações locais, de forma pública, fomenta a monocultura de eucalipto local. “A empresa Aracruz Celulose desviou o Rio Doce para garantir o consumo abusivo de 248 mil metros cúbicos diários, inclusive gratuitos, das suas três fábricas de celulose” (CARRERE, 2005, p.76).

Já, na monocultura da cana há uma grande utilização de herbicidas. Os efeitos de todo o processo poluem o ar, o solo e as fontes de água. Os dejetos da cana são constantemente jogados em córregos ou rios próximos, causando matança dos seres aquáticos e contaminando o lençol freático. A queimada é usual na facilitação da colheita, embora destrua parte dos microorganismos do solo e polua o ar, com potencial de causar doenças respiratórias.

O agrotóxico, componente dos pacotes tecnológicos da “Revolução Verde”, além de beneficiar as empresas, é gerador de grandiosos impactos, conforme já mencionado. Eles degradam o solo, contaminam a água e acumulam nos alimentos. Os agrovenenos são utilizados para eliminar as outras plantas, diminuindo a contratação de força de trabalho. Hoje, eles representam uma forma real de destruição da biodiversidade, de alteração do clima e da expulsão constante de famílias de trabalhadores/as do campo. Na safra do ano de 2008, “as transnacionais (...) comemoraram que o Brasil se transformou no maior consumidor mundial de venenos agrícolas. Foram despejados 713 milhões de toneladas! Média de 3.700 quilos por pessoa” (STÉDILE, 2009).

Um gráfico com dados do ano 2002 à 2011 apontam um contínuo aumento do mercado de agrotóxicos no Brasil, sobretudo após a aprovação da lei de biossegurança em 2005, a qual regulamenta o plantio e comercialização das sementes transgênicas.

Consumo de agrotóxicos no Brasil



Além de estar aumentando a utilização de agrotóxicos, há agora, com as inúmeras liberações por parte do governo brasileiro, um crescimento da produção de sementes transgênicas no Brasil, conforme apresentado pelo próprio gráfico.

Entre os impactos relacionados à associação de variedade transgênica e herbicida, muito utilizado nas lavouras brasileiras, está o desenvolvimento da resistência à ação do próprio herbicida da cultura e das plantas invasoras, exigindo a aplicação desses venenos em maiores quantidades (com maiores quantidades de resíduos nos alimentos e também no meio ambiente), o desequilíbrio nos ecossistemas, entre outras graves conseqüências.

4. O enfoque constitucional diante do uso dos agrotóxicos

Em tempos de crise ambiental e alimentar, decorrente de motivações relacionadas à predadora intervenção humana, diante da natureza, a reflexão torna-se imperativa, inclusive no âmbito jurídico. No Brasil, exalta-se o modelo do agronegócio, centrado na propriedade latifundiária, pautado na monocultura extensiva com larga utilização de agrotóxicos e voltado para o mercado de exportação, conforme pontuado.

Na Constituição brasileira, já, nos princípios fundamentais instituídos em nossa República, objetiva-se a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, garantidora do desenvolvimento nacional.

Ainda, o objetivo destes princípios, estabelecidos no artigo 3º da Constituição, prevêem a importância da erradicação da pobreza com a redução das desigualdades sociais e regionais, promovendo o bem estar de todos⁶.

Remetendo ao debate teórico sobre a força normativa da Constituição, cabe apontar, as fundamentações do prussiano Konrad Hesse, o qual desenvolve em uma de suas obras, a argumentação de equilíbrio da existência da Constituição real e da Constituição Jurídica. Esta fundamentação estabelece a diferença de pensamento entre Hesse e Ferdinand Lassalle sobre a essência da Constituição⁷, apesar dos autores terem vivenciado estruturas políticas e econômicas diversas, as quais propiciam ao constitucionalismo do século XIX, um panorama diferenciado do desenvolvido no século XX.

Para Hesse, a partir do momento que a Constituição esteja em uma consonância concreta no aspecto social e histórico com o povo que a ela está submetido, há uma força normativa em seu bojo.

A Constituição não está desvinculada da realidade histórica concreta do seu tempo. Todavia, ela não está condicionada, simplesmente, por essa realidade. Em caso de eventual conflito, a Constituição não deve ser considerada, necessariamente, a parte mais fraca. Ao contrário, existem pressupostos realizáveis que, mesmo em caso de confronto, permitem assegurar a força normativa da Constituição (HESSE, 1991, p. 25).

Logo, uma Constituição promulgada que propicie a efetivação de direitos, como deve ser a brasileira, deve fazer valer sua força normativa para a concretização destes dispositivos. A Constituição não se restringe ao texto que apresenta, mas suas assertivas também emanam de determinações históricas.

6 Art. 3º *Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:*

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

7 O autor Ferdinand Lassalle faz alguns questionamentos sobre a real essência da Constituição, estipulando esta como um conjunto dos fatores reais de poder de um Estado. Para ele, o cumprimento da Constituição depende, sobretudo, de vontade política para ser cumprido, não vigorando a força normativa, tal qual apregoada por Konrad Hess. Logo, a Constituição como mera expressão das relações de poder estabelecidas em dada sociedade, não possuiria força jurídica, sendo tão só um pedaço de papel. Cf. (LASSALLE, 1985).

Ela irá se revelar como um “instrumento político-jurídico desta mudança; ela aponta a direção que deve ser seguida pela atuação dos sujeitos constitucionais, sobretudo dos agentes estatais, que devem assumir-se guiados, dirigidos por ela” (ESCRIVÃO FILHO, 2011, p. 57).

O suporte constitucional permite evidenciar as garantias e os direitos humanos, seja em âmbito interno ou até mesmo internacional. Isto possibilitará que a dinâmica das lutas sociais tenham, inclusive, um maior vigor jurídico na perspectiva de assegurar a legitimidade. Por certo, esta busca por direitos humanos é algo constante, mutável de acordo com as sociedades e dialético em sua construção seguindo o movimento da história e a luta de classes. Para José Geraldo de Sousa Júnior, é uma possibilidade de ver os direitos, tal qual devem ser colocados em prática, “como produtos de lutas culturais, sociais, econômicas e políticas para “ajustar” a realidade em função dos interesses mais gerais e difusos de uma formação social” (2011, p.36). A partir desta movimentação novas demandas aparecem e as alternativas que estão nesta roda da história vão se forjando. A campanha permanente contra os agrotóxicos e pela vida é fruto dessa luta histórica empreendida pelos movimentos sociais de luta pela terra na busca de efetivação da Constituição e dos direitos humanos.

Cabe destacar alguns dispositivos constitucionais garantistas demonstrando a aceitação destas normas internacionais que asseguram a preservação ambiental frente às agressões geradas pelos agrotóxicos. O artigo 225 da Constituição Federal é a referência legal máxima disposta no ordenamento jurídico nacional. Outras normas e, conseqüentemente, práticas devem ter o respaldo do mesmo.

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Depreende-se do próprio *caput* do artigo, garantias básicas ao exercício deste direito humano. O uso comum do povo, por exemplo, remete a um acesso justo e eqüitativo aos recursos ambientais disponíveis no país, democratizando os recursos e a informação relacionada a eles.

Aos camponeses/as, a Constituição remete a uma tarefa de especial relevância, incentivando que estes intervenham diretamente na preservação ambiental. Assim, aos agricultores/as, além de cultivar, cuidar e produzir alimentos

cabe também, lutar. Uma luta que permita a transição de uma agricultura convencional predatória para um modelo agroecológico ambientalmente sustentável, conforme quer o povo brasileiro e estabelece a Constituição Federal.

Além disso, cabe pressionar o Estado quanto aos meios de efetivar este preceito legal, já que o próprio artigo impõe ao mesmo, juntamente com a coletividade, o dever de defender e preservar o ambiente ecologicamente equilibrado, além de controlar o uso de agrotóxicos. Dentre estes responsáveis devem ser cobrados os vários órgãos formadores do Estado e os co-responsáveis por esta luta ambiental, como o Poder Executivo, representado pelo Ministério do Meio Ambiente, como o Ministério Público Federal e Estadual entre outros entes e institutos que estão submetidos à mesma Constituição e possuem o dever de cumpri-la.

Além do dispositivo constitucional exposto (art. 225), existem diversos outros que remetem a uma conduta compatível com um meio ambiente equilibrado e sustentável, inclusive o já debatido inciso II do artigo 186, o qual garante a preservação e a utilização adequada dos recursos naturais existentes.

Ainda, alguns princípios jurídico-ambientais desenvolvidos historicamente constituem um considerável instrumento de viabilização de práticas ambientais diversas.

Constituem pedras basilares dos sistemas político-jurídicos dos Estados civilizados, sendo adotados internacionalmente como fruto da necessidade de uma ecologia equilibrada e indicativos do caminho adequado para a proteção ambiental em conformidade com a realidade social e os valores culturais de cada Estado (FIORILLO, 2005, p.26).

Um dos mais conclamados é o princípio da precaução. Este recai tanto em situações em que o dano ambiental é certo, quanto naquelas em que há dúvida e possibilidade de acontecer. A “precaução é substantivo do verbo precaver-se (do latim *prae* = antes e *cavere* = tomar cuidado), e sugere cuidados antecipados, cautela para que uma atitude ou ação não venha resultar em efeitos indesejáveis” (MILARÉ, 2004, p.144). Quando existe uma ação potencialmente causadora de dano ambiental é dever do Estado fazer estudos de impacto e dar publicidade aos mesmos⁸, como, por exemplo, no caso dos agrotóxicos.

8 (...)

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade. (grifo nosso).

Existem outros como o princípio da participação, que dá poder a coletividade de cobrar do Estado e de ser titular deste direito; o princípio da reparação do dano, por aquele/a que gerou determinada lesão ambiental ou pelos responsáveis pelo ato; e tantos outros que coadunam em essência com uma perspectiva não degradante de desenvolvimento, devido à conjugação direta de agricultura para a produção de alimento aliada ao respeito ao meio ambiente.

A orientação constitucional no Brasil aproxima-se do que algumas constituições latino-americanas conhecem como direitos da natureza, da mãe terra, ou da *pachamama*. (LEONEL JÚNIOR, 2015). Apesar de não serem tão explícitas, seguramente as garantias apresentadas no ordenamento jurídico brasileiro, tendo a Constituição Federal de 1988 como referência, permitem avançar em um projeto de desenvolvimento sustentável concreto com seus povos, além de exercer um controle mais rígido à utilização de agrotóxicos.

Considerações Finais

O agrotóxico é um componente presente na mesa do trabalhador/a brasileiro/a. Uma análise mais detalhada, como a realizada, permite verificar que sua utilização interessa, sobretudo, a um modelo agrícola perverso, que não trata o ser humano como um cidadão, mas mero consumidor, nem os elementos da natureza, como terra, água, mata de forma sustentável, pois vêm ali só matéria para a exploração.

A Constituição federal é um dos instrumentos que podem e devem ser usados para resguardar a condição de cidadãos/ãs das pessoas, as quais devem ser respeitadas e não agredidas na produção de alimento. Não é aceitável que pessoas adoçam e sejam envenenadas em razão da larga utilização de agrotóxicos decorrente do modelo agrícola vigente. Da mesma forma, que consiste em um absurdo que as normas ambientais constitucionais sejam desconsideradas ao se verificar a contaminação de matas, fontes de água e animais pelo uso intensivo dos agrotóxicos.

O direito e a Constituição Federal devem ser usadas para garantir a preservação ambiental e a vida das pessoas, e não aceitar a morte e a degradação decorrente da ganância do lucro fácil das empresas produtoras e revendedoras de agrotóxico.

Referências bibliográficas

AGREGAR valor à soja em grão pode triplicar receita de exportação e gerar mais emprego. **J. Assy. Apollo agrícola**. Ponta Grossa-PR, 2015. Disponível em: <<http://www.assy.com.br/noticias/agregar-valor-a-soja-em-grao-pode-triplicar-receita-de-exportacao-e-gerar-mais-empregos/>>. Acessível: 06 abr. 2015.

BRAVO, Elizabeth. **Agrocombustíveis, cultivos energéticos e soberania alimentar na América Latina. Aquecendo o debate sobre agrocombustíveis**. São Paulo: Expressão Popular & Terra de Direitos, 2007;

CARRERE, Ricardo. (org.) **Fábricas de Celulose**. Da monocultura à poluição industrial. Trad. Maria Izabel Sanz, Silvia Perez Amato e Luciana Bruzzone. Montevidéu: Movimento Mundial pelas Florestas Tropicais, 2005;

ESCRIVÃO FILHO, Antonio. **Uma hermenêutica para o programa constitucional do trabalho rural**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 6ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2005;

GUTERRES, Ivani. **Agroecologia Militante: contribuições de Ênio Guterres**. São Paulo: Expressão Popular, 2006;

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991;

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agro 2006: IBGE revela retrato do Brasil agrário**. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1464&id_pagina=1>. Acesso em: 30 de setembro de 2009;

LASSALLE, Ferdinand. **A Essência da Constituição**. Tradução Walter Stóner. Rio de Janeiro: Líber Júris, 1985;

LEFF, Enrique. **Epistemologia ambiental**. Tradução de Sandra Valenzuela: revisão técnica de Paulo Freire Vieira. São Paulo: Cortez, 2001;

LEONEL JÚNIOR, Gladstone. **O novo constitucionalismo latino-americano: um estudo sobre a Bolívia**. Rio de Janeiro: LumenJuris, 2015.

_____. **Direito à Agroecologia: a viabilidade e os entraves de uma prática agrícola sustentável**. Curitiba: Prismas, 2016 (no prelo);

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, prática, glossário**. 3ª ed. São Paulo: RT, 2004;

NASSIF, Maria Inês. Exportação. O avanço das *commodities*. **Desafios do desenvolvimento** (IPEA). Ano 08, edição 66, 2011;

PINHEIRO, Sebastião. **A Máfia dos Alimentos no Brasil**. 2005;

STÉDILE, João Pedro. Agrotóxicos no seu estômago. **O Globo**. Rio de Janeiro. 24 setembro 2009. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/opiniao/mat/2009/09/24/agrotoxicos-no-seu-estomago-767760510.asp>>. Acesso em: 02 outubro 2009;

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo. **Direito como liberdade: o direito achado na rua**. Porto Alegre: Safe, 2011;

UMBELINO, Ariovaldo & STÉDILE, João Pedro. **O Agronegócio X Agricultura Familiar e a Reforma Agrária**. Cartilha da Concrab. Osasco-SP: Ed. Peres Ltda., 2004;



Capítulo 6

Função Social da Propriedade e Uso de Agrotóxicos: Caminhos Inconciliáveis

Tatiana Emilia Dias Gomes¹
Claudio Oliveira de Carvalho²
Alexandre Garcia Araújo³

1. Introdução

A estrutura da propriedade da terra no Brasil produz impactos socioambientais coletivos? O copioso consumo e uso de agrotóxicos no Brasil pode ser explicado a partir da Questão Agrária brasileira? Como tratar do consumo/uso de agrotóxicos no Brasil a partir da construção própria do Direito Agrário em sede do direito de propriedade?

Essas questões mobilizam a nossa escrita a fim de contribuir com uma reflexão que recupere a categoria jurídica “função social” como elemento importante para o tratamento dos imóveis rurais cujas atividades agrárias sejam a produção agropecuária dependente de agrotóxicos.

1 Assessora da Comissão Pastoral da Terra/Bahia, Mestre em Sociologia e Direito (Universidade Federal Fluminense), Professora da Universidade Federal da Bahia, Presidente da Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia. Integrante do Grupo de Pesquisa Grupo de Pesquisa em Criminologia (UEFS/UNEB). Direito e Sociedade (GPDS).

2 Advogado Popular. Professor Adjunto de Direito Ambiental, Urbanístico e Agrário da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Doutor em Desenvolvimento e Planejamento Urbano. Mestre em Direito. Advogado. Integrante do Núcleo de Assessoria Jurídica Alternativa (NAJA) e do Grupo de Pesquisa Direito e Sociedade (GPDS). E-mail: cearvalho@uesb.edu.br

3 Advogado Popular. Mestrando em Memória, Linguagem e Sociedade pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (pesquisa financiada pela FAPESB), Bacharel em Direito pela UESB. Integrante do Grupo de Pesquisa Política e Sociedade no Brasil – GEPS e do Grupo de Pesquisa Direito e Sociedade (GPDS). Integrante do Núcleo de Assessoria Jurídica Alternativa – NAJA/UESB - Vitória da Conquista/Bahia. Xando.adv@gmail.com.

O Direito Agrário tem como núcleo as discussões sobre a posse e a propriedade agrária no Brasil. Esses institutos jurídicos se revestem de características que os diferenciam da posse e da propriedade civil, razão pela qual, é necessário reafirmar, o Direito Agrário não é mera extensão do Direito Civil. É um campo autônomo do saber jurídico.

A Constituição Federal de 1988 descreveu com mais clareza que as legislações anteriores a ideia de função social da propriedade e da posse agrária. E definiu como elementos caracterizadores dessa função o uso adequado e racional, o respeito à legislação ambiental e aos direitos da coletividade sobre o meio ambiente, o respeito à legislação trabalhista e aos(às) trabalhadores(as) e ao bem estar coletivo.

Para, concretamente, preencher de sentido a ideia de função social é relevante atentar para o crescimento do uso de agrotóxicos no Brasil. Desde promulgação do Estatuto da Terra e da criação do Sistema Nacional de Crédito Rural, a aposta em um pacote tecnológico altamente dependente de químicos para a agricultura tem sido a tônica.

Nos anos sessenta, a soma de pressões internas e externas sobre o governo militar inspirou o Estatuto da Terra. De um lado, lideranças do patronato rural exigiam modernização e apoio à produção agrícola e, de outro, a Aliança Para o Progresso⁴ incentivava os governos da América Latina a promover reforma agrária com caráter preventivo.⁵ A concepção que prevaleceu no Estatuto da Terra, em detrimento da reforma agrária, foi a de desenvolvimento rural pautado na transformação do latifúndio arcaico em empresa rural moderna. Para tanto, seria necessário facilitar o acesso a um maior volume de crédito rural, apoiar a mecanização, a compra de insumos e a pesquisa científica. Igualmente, o Sistema Nacional de Crédito Rural atrelava a obtenção de recursos públicos por parte dos agricultores, grandes e pequenos, à aquisição de agrotóxicos.⁶

Desse modo, a proposta do texto é interpelar o uso de agrotóxicos no Brasil a partir da arquitetura jurídica proposta pelo Direito Agrário. Nas questões apresentadas no princípio dessa seção fizemos referência à questão agrária em vários desdobramentos. O sentido da expressão “questão agrária” que adotamos remete ao

4 Programa de cooperação concebido pelos EUA para os países da América Latina a fim de frear possíveis influências socialistas.

5 MEDEIROS, Leonilde Servolo. **Reforma agrária: concepções, controvérsias e questões**, 1993, p. 5.

6 LONDRES, Flavia. **Agrotóxicos no Brasil: um guia para ação em defesa da vida**. – Rio de Janeiro: AS-PTA – Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa, 2011, p.

campo conceitual das interpretações e leituras sobre as relações sociais engendradas com base na propriedade, posse e uso da terra em um dado contexto histórico⁷.

Assim, nas seções seguintes, trataremos da construção social do direito à propriedade da terra no Brasil, discutindo como as leis que regularam/regulam esse direito constituíram/constituem “uma arena central de conflito”⁸. Discutiremos as relações entre a afirmação do direito de propriedade à terra no Brasil e o modelo de produção agropecuária hegemônico.

Trataremos também da vitalidade e a força normativa da ideia de função social e ambiental da propriedade para enfrentar e constringer interesses que fazem tábula rasa da vida e da saúde da coletividade.

2. Notas sobre a construção social do direito à propriedade da terra no Brasil

O direito de propriedade é uma ficção jurídica. A escolha dessa expressão deveria servir para ressaltar a sua construção histórica e social como elemento estruturante do modo de produção capitalista nas sociedades ocidentais. No entanto, os manuais utilizados no campo jurídico, quando tratam da matéria, não dedicam muitas linhas ao assunto ou, simplesmente, o ignoram.

O tratamento lacônico ou silêncio são funcionais, afinal trazer à tona a forma como esse direito foi construído socialmente, especialmente no Brasil, revelaria o inevitável. A história do direito de propriedade no Brasil se constituiu sob o signo da violência, em suas distintas possibilidades: violência estrutural⁹, institucional¹⁰, interpessoal¹¹.

7 DELGADO, Guilherme. Questão Agrária Hoje. **Reforma Agrária**: Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária. [S.I.], out. 2014. v. 1, n. 2, p. 27-40.

8 THOMPSON, Ed. Palmer. **Senhores e caçadores**: a origem da lei negra. 2. ed. Tradução Denise Bottmann. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, p. 355.

9 “[...] é aquela que caracteriza o conjunto das relações sociais e o funcionamento da própria sociedade. A miséria, o desemprego, as desigualdades sociais, a falta de oportunidades, bem como a presença insuficiente ou inadequada do Estado [...] É a violência pela qual a sociedade organiza o próprio desenvolvimento, desconhecendo, oprimindo ou excluindo seus componentes.” CAPPI, Riccardo. **Mediação e prevenção da violência**. In: VELOSO, Marília Lomanto; AMORIM, Simone; LEONELLI, Vera (orgs.). **Mediação popular**: uma alternativa para a construção da justiça. Salvador, 2009, p. 30.

10 “Diz respeito aos casos em que a própria instituição se caracteriza por práticas violentas. [...] Referimo-nos às práticas das instituições que atuam sistematicamente no desrespeito aos indivíduos, à sua subjetividade, à sua expressão, enfim a seus direitos mais elementares.” (CAPPI, op. cit., p. 29-30).

11 “[...] violência que se materializa pelo comportamento de um ou mais indivíduos.” (CAPPI, op. cit., p. 29).

Violência colonialista contra os povos originários que perderam seus territórios de ocupação ancestral; violência colonialista contra os povos das várias nações de África arrancados de seus territórios ancestrais e reduzidos à condição de escravizados.

A violência colonialista se expressou também sob a forma de um epistemicídio¹², posto que significou a negação e a supressão de outras “sensibilidades jurídicas”¹³ acerca do significado dos vínculos entre os grupos sociais e a terra.

Com isso, chamamos a atenção que a afirmação histórica do direito de propriedade em sua perspectiva liberal, na ordem burguesa, empreendeu o ocultamento de outras formas de apropriação da terra que não pudessem ser lidas com a sua lente.

Formas de apropriação comunitária da terra, por exemplo, foram excluídas e permaneceram escamoteadas nos diplomas legais positivados para consagrar

12 “[...] o genocídio que pontuou tantas vezes a expansão europeia foi também um epistemicídio: eliminaram-se povos estranhos porque tinham formas de conhecimento estranho e eliminaram-se formas de conhecimento estranho porque eram sustentadas por práticas sociais e povos estranhos. Mas o epistemicídio foi muito mais vasto que o genocídio porque ocorreu sempre que se pretendeu subalternizar, subordinar, marginalizar, ou ilegalizar práticas e grupos sociais [...]” SANTOS, Boaventura Souza. **Pela mão de Alice**. São Paulo: Cortez Editora, 1995, p. 328. Sueli Carneiro, apropriando-se desse conceito, o remete para a discussão da indigência cultural imposta pelo racismo: “[...] epistemicídio é, para além da anulação e desqualificação do conhecimento dos povos subjugados, um processo persistente de produção da indigência cultural: pela negação ao acesso à educação, sobretudo de qualidade; pela produção da inferiorização intelectual; pelos diferentes mecanismos de deslegitimação do negro como portador e produtor de conhecimento e de rebaixamento da capacidade cognitiva pela carência material e/ou pelo comprometimento da auto-estima pelos processos de discriminação correntes no processo educativo.” CARNEIRO, Sueli Aparecida. **A construção do outro como não-ser como fundamento do ser**. 2005. 339 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005, p.97.

13 Geertz chamou de sensibilidade jurídica o “sentido de justiça, que varia não só em graus de definição; também no poder que exercem sobre os processos da vida social, frente a outras formas de pensar e sentir [...]; ou nos seus estilos e conteúdos específicos”. GEERTZ, Clifford. **O saber local: novos ensaios em antropologia interpretativa**. Tradução Vera Mello Joscelyne. 11. ed. Petrópolis: Vozes, 2009, p. 261-262.

apenas o direito de propriedade individual¹⁴. Nesse sentido, registrou Laura Beck Varela¹⁵ que

Falar em propriedade significa [...] recusar a absolutização da propriedade moderna, [...] recusar a ideia de um fluxo contínuo e ininterrupto da história jurídica. 'A' propriedade [...] consagração de uma visão individualista e potestativa, é apenas uma dentre as múltiplas repostas encontradas, nas múltiplas experiências jurídicas do passado e do presente, à eterna questão dos vínculos jurídicos entre homem e coisas. O termo singular, abstrato, formal, é inadequado para descrever a complexidade das múltiplas formas de apropriação da terra, que antecedem a formulação unitária, correspondente ao período das codificações.

Nessa seção, buscamos elencar alguns documentos normativos relevantes para a afirmação do direito de propriedade no Brasil e os contextos políticos que os tornaram possíveis¹⁶, a partir da contribuição de diversos(as) autores(as), em distintos campos do pensamento sobre a Questão Agrária brasileira.

“A história territorial do Brasil começa em Portugal”¹⁷. Com essa afirmação, Ruy Cirne Lima chama a atenção para a transposição de um determinado instituto jurídico português medieval para a ocupação do solo colonial. Esse instituto é a sesmaria.

O regime sesmarial português, em sua origem, está associado a modelos comunais de apropriação da terra por camponeses do medievo, no entanto, a partir do ano de 1375, com a Lei das Sesmarias de D. Fernando I, os modelos

14 Por exemplo, a Lei n.º 601/1850, a Lei de Terras, reconheceu e resguardou a existência de terras de uso comum ao disciplinar que “os campos de uso comum dos moradores de uma ou mais freguezias, municípios ou comarcas serão conservados em toda a extensão de suas divisas, e continuarão a prestar o mesmo uso, conforme a pratica actual, emquanto por Lei não se dispuzer o contrario” (art. 5º, § 4º), porém, as codificações posteriores, paulatinamente, esmaeceram esse reconhecimento, só revitalizado no final do século XX com a Constituição Federal de 1988 e a Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho, que trata dos direitos de Povos Indígenas e Tribais, ratificada no Brasil, e promulgada com o Decreto n.º 5051/2004.

15 VARELA, Laura Beck. **Das Sesmarias à propriedade moderna: um estudo de história do direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 13.

16 Pedimos licença aos(às) historiadores(às) e à historiografia para recorrer a uma forma muito comum de escrita no campo jurídico – começar a tratar de um assunto desde “os primórdios”. Nesse texto, o recurso metodológico utilizado é a revisão bibliográfica.

17 LIMA, Rui Cirne. **Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas**. 5. ed. Goiânia: Ed. UFG, 2002, p. 13.

comunais são substituídos por um modelo régio. Segundo Lima¹⁸, a Coroa Portuguesa se apropriou dessa forma comunitária de ocupação da terra e introduziu a obrigatoriedade de cultivo. A obrigatoriedade do cultivo buscou evitar a existência de terras ociosas, para reverter a crise de abastecimento resultante da queda demográfica e escassez de mão-de-obra, face à Grande Peste de 1348 que assolou Portugal.

No Brasil, a sesmaria foi incorporada como modelo de apropriação da terra diretamente associada à empresa colonial portuguesa. Significa dizer que a sesmaria perdeu completamente as características originais, isto é, a apropriação comunitária da terra voltada para produção de gêneros destinados ao abastecimento interno. No Brasil, a sesmaria foi incorporada nas Ordenações do Reino, mantendo o princípio do cultivo, mas adaptou-se às exigências de um modelo escravocrata e latifundista. Além do cultivo, o sesmeiro tinha a obrigação de ser proprietário de escravos, construir engenhos de açúcar e edificar fortificações militares, pagar o foro, demarcar e registrar as sesmarias. sob pena de caracterizar a incursão em comisso.

O regime de concessão de sesmarias foi suspenso em 1822 e, em 1824, a Constituição Imperial proclamou o direito absoluto e pleno de propriedade. O caráter absoluto do direito de propriedade se expressava em um conteúdo composto pelas faculdades jurídicas: usar, gozar, dispor, reaver, incluída aí também a faculdade de destruir o bem, expressando a ideia liberal de que o direito de propriedade deveria ser resguardado por um dever geral de abstenção da coletividade e do Estado. Esse dever geral de abstenção compreenderia a impossibilidade do Estado e da coletividade atuarem contra a destruição ou a ociosidade do bem. A plenitude do direito de propriedade da terra compreendia a apropriação do solo, das jazidas e minas presentes no subsolo e também dos corpos hídricos.

No entanto, a proclamação do direito à propriedade não significou a definição dos critérios jurídicos para caracterizar o “novo” direito. A regulamentação do direito de propriedade ocorreu com a edição da Lei n.º 601/1850 – a Lei de Terras – e da Lei n.º 1.327/1864, que instituiu o registro para transmissão de imóveis *inter vivos*.

Para compreender a conjuntura sociopolítica que tornou possível a Lei de Terras em 1850, é necessário atentar para outra lei publicada no mesmo ano. Trata-se da Lei n.º 581/1850. A referida lei ficou conhecida como Lei Eusé-

18 Ibidem, p.14.

bio de Queiroz e estabeleceu medidas de repressão ao tráfico de africanos(as) escravizados(as) para o Brasil.

Qual a relação entre as duas leis? Diversos(as) autores(as) dedicados à investigação da Questão Agrária no Brasil trataram de responder a essa relevante questão.

José de Souza Martins¹⁹, numa interpretação bastante original, compreendeu que, antes de 1850, os indivíduos escravizados cumpriam a função de renda capitalizada em lugar da terra, uma vez que a terra estava fora do mercado face à imobilização promovida pela Coroa Portuguesa que apenas a concedia em sesmarias sem haver transmissão do direito de propriedade. Assim, com a Lei de Terras, a terra assume o papel que o escravo representava, isto é, “no Brasil, o fim do cativo do escravo dá começo ao cativo da terra”.²⁰

Ligia Osório Silva²¹ adverte, no entanto, que “seria incorreto [...] encarar a questão da regulamentação da propriedade da terra apenas e tão-somente como um dos efeitos da Lei Eusébio de Queiroz”.

Foram principalmente dois os motivos pelos quais a discussão [a regulamentação da propriedade da terra] foi retomada e uma solução, esboçada simultaneamente à medida de extinção do tráfico. Em primeiro lugar, as novas perspectivas abertas para a economia pela extinção do tráfico demandavam uma reformulação do papel exercido até então pelo escravo como bem econômico. Tudo aquilo que o escravo representava como mercadoria e capital imobilizado no antigo sistema deveria, em parte, ser substituído pela terra num futuro próximo. Para que isso viesse a acontecer, entretanto, era necessário que se pusesse ordem no caos existente em matéria de propriedade territorial. Em segundo lugar [...] o fim do tráfico colocava no horizonte, ainda que longínquo, o fim do trabalho escravo e a transição para o trabalho livre, e, na visão do governo imperial, a solução para que essa transição se operasse sem traumatismos era a imigração estrangeira, que por sua vez precisava ser financiada. Uma forma de financiar esse processo seria a venda das terras devolutas da Coroa. Mais uma vez, para que isso pudesse ocorrer, era necessário por ordem na apropriação territorial e em especial demarcar as terras devolutas.²²

19 MARTINS, José de Souza. *O cativo da terra*. 9. ed. São Paulo: Contexto, 2010, p. 103.

20 Idem, p. 104.

21 SILVA, Ligia Osório. *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850*. 2a ed. – Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2008, p. 136.

22 Idem, p. 136-137.

A autora, com essa maneira de interpretar o assunto, chamou a atenção para o papel estratégico das terras devolutas no financiamento da política estatal de imigração, coadunando com a compreensão elaborada por José de Souza Martins.

Com a Lei de Terras de 1850, proibiu-se o livre acesso à terra, comum nos períodos anteriores, sobretudo entre os anos de 1822 e 1850²³, face à suspensão de concessão de sesmarias pela Coroa Portuguesa em 1822. Foram definidos novos critérios para a apropriação da terra e para se constituir o direito de propriedade. O critério principal era a compra, conforme a previsão do artigo primeiro da lei: “Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra.” Muito secundariamente, a lei admitiu também a concessão de terras pelo Estado.

A Lei de Terras determinou também o registro das terras, primeira referência à edificação do registro imobiliário no Brasil: “Art. 13. O mesmo Governo fará organizar por freguezias o registro das terras possuídas, sobre as declarações feitas pelos respectivos possuidores, impondo multas e penas áquelles que deixarem de fazer nos prazos marcados as ditas declarações, ou as fizerem inexactas.”

Ao instituir a compra como a forma única de aquisição de terras, a lei excluiu a imensa maioria da população brasileira, notadamente negra e escravizada, da condição de proprietários de terras, posto que o indivíduo escravizado, além de não reunir as condições financeiras necessárias, não era considerado pelo ordenamento jurídico sujeito de direitos, assim, não poderia pactuar negócios jurídicos, a exemplo dos contratos de compra e venda de terras. A condição de sujeitos escravizados só viria a ser abolida 38 anos depois, o que não alterou significativamente o quadro de não acesso à propriedade da terra por parte dos(as) ex-escravizados(as).

Assim, a instituição do direito à propriedade da terra e a tentativa de edificar um sistema registral imobiliário permitem as condições jurídicas para que terra, em lugar do(a) escravizado(a), seja uma mercadoria aceitável nas relações entre credores e devedores, face às necessidades de segurança para os negócios

23 Ruy Cirne Lima (Ibidem, p. 51) registra que “depois da abolição das sesmarias, [...] a posse passou a campear livremente, ampliando-se de zona a zona, à proporção que a civilização dilatava a sua expansão geográfica. Era a ocupação tomando o lugar das concessões do poder público, e era, igualmente, o triunfo do colono humilde, do rústico desamparado, sobre o senhor de engenhos ou fazendas, o latifundiário sob o favor da metrópole.”

jurídicos em razão da prática contumaz de hipotecas ocultas. Laura Varela²⁴ registra que é “a hipoteca um dos principais institutos jurídicos em prol da circulação da riqueza, na medida em que possibilita constituir a propriedade imobiliária garantia de crédito nas transações. O registro, por sua vez confere segurança a tais transações.”

Durante o século XIX, tivemos ainda a Constituição Federal de 1891 que não alterou a afirmação do direito pleno e absoluto à propriedade da terra²⁵. A plenitude do direito à propriedade da terra sofreu alterações já na segunda década do século XX, com uma emenda constitucional em 1926 que determinou o fim da plenitude para estrangeiros²⁶. A plenitude desapareceu por completo com a Constituição de 1934, se estendendo também aos nacionais²⁷. Interesses estratégicos do Estado sobre a exploração mineral, sobretudo a exploração de petróleo, inspiraram essas transformações, face ao desenvolvimentismo próprio da Era Vargas.

A ideia de função social da propriedade, no Brasil, começa a ganhar corpo apenas na terceira década do século XX, com a Constituição Federal de 1934, iniciando um moroso, inacabado e ainda insuficiente debate sobre a flexibilização do direito de propriedade como um direito absoluto, mesmo com a Constituição Federal de 1988.

3. Agrotóxicos, Estatuto da Terra e Sistema Nacional de Crédito Rural

Desde promulgação do Estatuto da Terra e da criação do Sistema Nacional de Crédito Rural, a aposta em um pacote tecnológico altamente dependente de químicos para a agricultura tem sido a tônica.

Nos anos sessenta, a soma de pressões internas e externas sobre o governo militar inspirou o Estatuto da Terra. De um lado, lideranças do patronato rural

24 *Ibidem*, p. 174.

25 “O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude” (art. 72, § 17).

26 “As minas e jazidas minerais necessárias à segurança e defesa nacionais e as terras onde estiverem não podem ser transferidas a estrangeiros” (art. 72, § 17, letra b).

27 “As minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas d’água, constituem propriedade distinta da do solo” (art. 118)

exigiam modernização e apoio à produção agrícola e, de outro, a Aliança Para o Progresso²⁸ incentivava os governos da América Latina a promoverem reforma agrária com caráter preventivo e com características que não alterassem significativamente o quadro da concentração fundiária²⁹.

O índice de Gini, índice usado para medir o grau de concentração da terra, registrava, conforme o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, em 1967, o grau de 0,836³⁰.

A concentração fundiária era elemento central no debate da Questão Agrária, no entanto, setores populares e setores patronais divergiram nos encaminhamentos políticos a ser dados para enfrentá-la. Os setores populares reivindicavam a reforma agrária como meio de garantir melhores condições de vida e trabalho para a população rural. Os setores do patronato rural almejavam produção de excedentes agrícolas para garantir novas inserções em mercados internacionais e, para tanto, articularam propostas que configuraram uma estratégia de modernização conservadora.

Com o Golpe Civil-Militar de 1964, as propostas populares de reforma agrária foram sufocadas com a perseguição, exílio, tortura e assassinatos de lideranças camponesas e seus apoiadores.

A concepção que prevaleceu no Estatuto da Terra, em detrimento da reforma agrária propugnada pelos setores populares, foi a de desenvolvimento rural pautado na transformação do latifúndio arcaico em empresa rural moderna. Para tanto, seria necessário facilitar o acesso a um maior volume de crédito rural, apoiar a mecanização, a compra de insumos e a pesquisa científica.

A reforma agrária traçada no Estatuto da Terra ficou restrita a um modelo parcelar, isto é, imóvel por imóvel, mediante custosas indenizações pagas pelo Erário Público destinadas aos ex-proprietários, aos quais se aplicaria a desapropriação-sanção, visto que não atenderam à função social da propriedade.

28 Programa de cooperação concebido pelos EUA para os países da América Latina a fim de frear possíveis influências socialistas.

29 *Ibidem*, 1993, p. 6.

30 Mais de quarenta anos depois, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística apontou para uma situação de não modificação dessa característica da ocupação do solo brasileiro, mesmo com a edição de legislações que professaram o combate ao latifúndio. Em 2009, o índice de Gini foi de 0,854.

A reforma agrária ficou restrita a um modelo residual, isto é, imóveis seriam desapropriados para fins sociais quando se tratassem de terras particulares em zonas críticas e de tensão social (artigo 15 do Estatuto da Terra).

O capítulo III do Estatuto, intitulado Da Assistência e Proteção à Economia Rural, com ênfase no artigo 73, é um resumo do programa político do patronato rural, captado pelos parlamentares que redigiram o diploma legislativo. O artigo 73 enunciou quais meios foram mobilizados para garantir uma política de desenvolvimento rural para a produção agropecuária “de forma a que ela atenda não só ao consumo nacional, mas também à possibilidade de obtenção de excedentes exportáveis”.

Os meios apontados foram: I - assistência técnica; II - produção e distribuição de sementes e mudas; III - criação, venda e distribuição de reprodutores e uso da inseminação artificial; IV - mecanização agrícola; V - cooperativismo; VI - assistência financeira e creditícia; VII - assistência à comercialização; VIII - industrialização e beneficiamento dos produtos; IX - eletrificação rural e obras de infraestrutura; X - seguro agrícola; XI - educação, através de estabelecimentos agrícolas de orientação profissional; XII - garantia de preços mínimos à produção agrícola.

Na seção I do Capítulo III, concernente à assistência técnica, o Estatuto da Terra consignou entre os seus objetivos “a criação do espírito empresarial” mesmo aos proprietários de pequenos imóveis rurais, bem como “a transmissão de conhecimentos e acesso a meios técnicos concernentes a métodos e práticas agropecuárias e extrativas, visando [...] ao emprego de medidas de defesa sanitária, vegetal e animal”.

Por defesa sanitária vegetal e animal³¹ leia-se a adoção de técnicas destinadas a prevenir, controlar e erradicar doenças e pragas que acometam as lavouras e os rebanhos, o que tem sido feito, hegemonicamente, com o uso de agrotóxicos.

Na seção II, relativa à produção e distribuição de sementes e mudas, o Estatuto autorizou que corporações privadas pudessem atuar na produção de mudas e sementes, cujos desdobramentos são sentidos contemporaneamente na disputa política pelo monopólio das sementes. A seção IV tratou da mecanização agrícola.

31 Sobre a matéria, há ainda o Decreto n.º 24.114/1934, que aprovou o Regulamento da Defesa Sanitária Vegetal, e o Decreto n.º 24.548/1934, relativo ao Regulamento de Defesa Sanitária Animal.

Com relação à assistência à comercialização, prevista na seção VII, o Estatuto previu como tarefa do Estado, através dos órgãos ligados ao Ministério da Agricultura e às Secretarias Estaduais de Agricultura, promover a expansão da rede comercial para facilitar o acesso a herbicidas, inseticidas, fungicidas, corretivos de solo, fertilizantes, dentre outras mercadorias e utilidades necessárias às atividades rurais (artigo 86), com o intuito de melhorar a produção e aumentar a produtividade. O reforço a essa tarefa constou no art. 88 da seção seguinte, referente à industrialização e beneficiamento de produtos agrícolas, quando consignou como função do Poder Público exercer “atividades de orientação, planificação, execução e controle, com o objetivo de promover o incentivo da industrialização, do beneficiamento dos produtos agropecuários e dos meios indispensáveis ao aumento da produção e da produtividade agrícola, especialmente os referidos no artigo 86”.

Igualmente, o Sistema Nacional de Crédito Rural atrelava a obtenção de recursos públicos por parte dos agricultores, grandes e pequenos, à aquisição de agrotóxicos³². Sobre esse atrelamento, registrou também Marcus Peixoto que

Era através dos projetos de crédito rural de custeio, elaborados em sua maioria pelos extensionistas rurais, que os produtores tinham acesso aos recursos necessários à aquisição de insumos (sementes certificadas, corretivos, fertilizantes, rações, medicamentos veterinários e defensivos agrícolas, etc.). Os projetos técnicos de crédito rural para investimento eram direcionados para a compra de mudas frutíferas, máquinas (tratores, colhedoras, secadores) e equipamentos (implementos como arados, grades, semeadoras e adubadoras) e financiamento de instalações. Condicionalmente, os projetos deveriam conter tais inovações tecnológicas, sob o risco de não serem aprovados pelos responsáveis pela carteira de crédito agrícola dos bancos.³³

A pesquisa agropecuária também apresentou papel de destaque nesse quadro, como nos reportou Cyro Mascarenhas Rodrigues³⁴ ao tratar dos planos do Ministério da Agricultura para a produção agropecuária no Brasil apresentados na XI Conferência Regional da FAO (Organização das Nações Unidas para a

32 Ibidem, p. 2011.

33 PEIXOTO, Marcus. **A extensão privada e a privatização da extensão: uma análise da indústria de defensivos agrícolas**. 2009. 332 f. Tese (Doutorado em Ciências) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009, p. 14)

34 RODRIGUES, Cyro Mascarenhas. A pesquisa agropecuária no período pós-guerra. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 4, n. 3, set./dez, 1987, p. 206.

Alimentação e Agricultura) para a América Latina, em 1970, que engendraram uma série de ações governamentais que culminaram na criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA).

Cita Rodrigues trechos do documento, que apontam para escolhas políticas que privilegiaram uma agricultura de bases químico-dependentes, aliada à criação do Plano Nacional de Defensivos Agrícolas e das bases para a indústria brasileira de agrotóxicos.

Criação de bases técnicas, econômicas e financeiras para ampliar a produção e o uso de fertilizantes e corretivos. A política nacional de fertilizantes se integra no programa de maior utilização pela agricultura de insumos modernos, de forma a elevar-lhe os níveis de produtividade, bem como procura desenvolver a indústria nacional de fertilizantes tendo em mira, como ponto básico, a modernização tecnológica da indústria e conseqüente redução dos custos. Ampliação e fortalecimento da indústria nacional de **defensivos agrícolas** para uso no setor animal e vegetal; estímulos à formação de patrulhas aéreas de defesa vegetal, através da iniciativa privada.

Estudos das principais zonas de produção e culturas para as quais é recomendável o emprego de meios mecânicos de produção; o programa de mecanização definirá, também, os incentivos financeiros que serão concedidos e os recursos que serão aplicados pelos órgãos oficiais de crédito no financiamento de máquinas e implementos.³⁵

Com isso, percebemos que as decisões de ordem político-econômica, acompanhadas de uma moldura legislativa sobre a política agrícola, contribuíram decisivamente para esvaziar a ideia de função social da propriedade nos anos sessenta e setenta, durante a Ditadura Militar.

4. A construção do Direito Agrário em sede do direito de propriedade: a função socioambiental agrária

A Constituição Federal resultante do fim da ditadura militar-empresarial, promulgada em 1988, derivou de intensas lutas políticas e disputas interpretativas pelo seu conteúdo escrito. A redação da Constituição atual é um amálgama dos distintos interesses que influenciaram os(as) parlamentares constituintes,

35 BRASIL, 1970, p. 24-24 apud RODRIGUES, 1987, p. 219, grifo do autor.

interesses conflitantes entre si em grande medida, e o assunto função social da propriedade não escapou dessa disputa.

As diversas lutas ocorridas pelo Brasil afora, pelo menos desde as Ligas Camponesas, reivindicando acesso à terra para os camponeses e camponesas sem-terra atingiram um alto grau de organização e mobilização popular. Os movimentos sociais gestados nesse ambiente político de esperança conseguiram imprimir a sua marca no texto constitucional, muito embora essa marca tenha sido esmaecida pela oposição dos setores patronais que excluiu a propriedade considerada produtiva da desapropriação para fins de reforma agrária.

Muito embora, desde 1934, as Constituições Federais fizessem referência ao bem estar social como elemento constitutivo do direito de propriedade, é na Constituição Federal de 1988 onde houve um maior detalhamento desse elemento, agora chamado função social da propriedade.

A função social se concretiza quando atendidos, simultaneamente, quatro requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Na prática dos gestores públicos, entretanto, o requisito “uso adequado e racional” acabou prevalecendo para a obtenção de terras para a reforma agrária, em detrimento dos outros três.

Propriedade que não cumpre a função social deve ser desapropriada para fins de reforma agrária. Eis o mandamento constitucional. No entanto, a racionalidade que inspira a obtenção de terras para a reforma agrária continuou a mesma do Estatuto da Terra: parcelar, imóvel por imóvel, gradual (a regulamentação do capítulo constitucional dividiu o procedimento em duas fases, uma administrativa e uma judicial), e excessivamente onerosa aos cofres públicos, com a indenização do proprietário sendo paga em títulos da dívida agrária pelo valor da terra nua e, em dinheiro pelo valor das benfeitorias úteis e necessárias. Registra Guilherme Delgado (2014) que “este conceito constitucional é praticamente desfigurado, em presença de uma nova estratégia de “modernização conservadora” – a economia do agronegócio, que se propõe estabelecer de forma praticamente absoluta – a norma mercantil governando a estrutura agrária” e continua

Nos anos 2000, diferentemente do verificado no período imediatamente posterior à Constituinte (anos 90), ocorre processo intenso de valorização dos

preços das terras e arrendamentos fundiários em todo Brasil, puxados pelos mercados de 'commodities' e por fatores internos brasileiros – a remontagem do sistema de crédito público (SNCR) e a desmontagem ou não montagem do sistema de regulação fundiária, preconizado pelo texto constitucional. [...] A mercadorização absoluta da propriedade privada contém contradição insanável com a função social da terra, não apenas pela exclusão dos campesinatos, mas também pela exclusão das condições de vida civilizada nos espaços urbanos, e ainda pela emergência dos novos riscos ambientais.³⁶

Uma explicação possível para o uso massivo de agrotóxicos são as decisões políticas, sustentadas pelo patronato rural, que engendraram políticas estatais para a edificação de um modelo econômico pautado por uma lógica mono-agro-exportadora de commodities, lastreada no latifúndio.

Com isso, a ideia de função social da propriedade da terra esmaeceu, se restringindo à verificação de índices de produtividade, representada pelo Grau de Utilização de Terra (GUT) e Grau de Eficiência na Exploração da Terra (GEE), índices esses que se encontram congelados desde os anos setenta, sem considerar os gravíssimos impactos socioambientais do uso de agrotóxicos. A título de exemplo, segundo o Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN/Ministério da Saúde), há registro de 1186 mortes provocadas por agrotóxicos entre 2007 e 2014.

Muito embora, no final dos anos oitenta, passamos a contar com a publicação de uma legislação específica a respeito do uso de agrotóxicos, a mesma não se mostrou suficiente para prevenir e evitar danos causados pelo seu uso, uma vez que repercutiu pouco na cultura político-jurídica a respeito da função social da propriedade da terra. No entanto, mais uma vez retornando ao Texto Constitucional, a potência político-jurídica do art. 225 ainda não foi suficientemente explorada. Pensar em função socioambiental da propriedade, contemporaneamente, é aliar a garantia do direito de propriedade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

5. Considerações Finais

Com a abordagem do processo de formação social, econômica e política da propriedade no Brasil objetivamos proporcionar uma visão panorâmica do uni-

³⁶ *Ibidem*, p.7.

verso agrário, com seus diversos problemas, destacando-se a luta pela vida sem uso de agrotóxicos como peça fundamental da intrincada disputa protagonizada pelas classes sociais (trabalhadores *versus* proprietários dos meios de produção) no âmbito rural.

A ligação “simbiótica” existente entre a pobreza e propriedade no campo brasileiro é o resultado de um histórico processo excludente e baseado em planejamentos voltados aos interesses de uma pequena elite, tendo o Estado como principal vetor da lógica da apropriação desigual do espaço rural. A concentração fundiária se constitui como pilar da espoliação e da dilaceração do direito vida no campo.

Os agentes do mercado influem no direcionamento dos investimentos públicos e, para tanto, não medem esforços, sendo os maiores financiadores de campanhas eleitorais. Visam ter suas propriedades valorizadas através de ações estatais que beneficiam o agronegócio, como manutenção e ampliação do uso de agrotóxicos. Dessa forma, a grande maioria dos habitantes do campo, se vê privada do acesso a melhores condições pra estabelecer uma prática de agroecologia, na medida em que os esforços estatais são envidados tão somente para atender aos interesses de uma pequena parcela dos agricultores, estagnando, assim, o desenvolvimento socioeconômico do próprio campo.

Forma não há de superar tantas contradições se não os atos de resistência e enfrentamento protagonizados por movimentos sociais e populares. Foi no exercício da luta popular que o ordenamento jurídico brasileiro avançou na construção de programas e instrumentos de política agrária. Entretanto, para tornar factuais os conceitos e diretrizes das leis e as formulações teóricas, existe ainda o longo caminho de enfrentamento.

Dessa forma, sujeitos organizados em torno da Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos e Pela Vida se colocam na dianteira da luta por uma vida sem veneno. Neste momento a campanha elenca 2 ameaças que rondam nosso país. O Projeto de Lei 3200/2015, que visa alterar a atual Lei de Agrotóxicos, de 1989 substituindo a expressão “Agrotóxicos” por “defensivos fitossanitários” e o Documento “A economia agropecuária brasileira – o que fazer?”, elaborado pela bancada ruralista no congresso nacional, elenca um conjunto de medidas para que o modelo baseado em agrotóxicos, produção de commodities e concentração de terra seja ampliado ainda mais.”

De acordo com este Projeto de Lei 3200/2015, proposto pelo Deputado Covatti Filho do PP do Rio Grande do Sul, não existiria mais a expressão “Agrotóxicos” na Lei, esta seria substituída por “defensivos fitossanitários”, o que camufla o perigo que estes produtos contêm em si. Também de acordo com este Projeto de Lei, a regulamentação dos agrotóxicos ao invés de ser uma competência de três ministérios como é hoje: do Meio Ambiente, da Saúde e da Agricultura Pecuária e Abastecimento, passaria exclusivamente à competência do Ministério da Agricultura (MAPA) que, evidentemente, tem como foco o elemento econômico subordinando a importância da saúde humana e a do ambiente.

Com relação ao documento “A economia agropecuária brasileira – o que fazer?” Dois aspectos deste texto merecem total atenção. O primeiro deles diz respeito a uma pressão para que o registro de agrotóxicos seja aprovado com maior velocidade: “São urgentes as medidas de desburocratização da pesquisa agrícola, realizando-se esforço que concretize as chances de promover atividades mais ágeis, sem a problemática camisa-de-força que atualmente tolhe e o desenvolvimento do setor. A Anvisa, por exemplo, precisa ser capaz de aprovar muito mais rapidamente as novas ofertas tecnológicas, de moléculas aos diferentes processos inovadores que promovam a integração virtuosa entre a ciência e a produção”, nota-se portanto, a primazia da economia em relação à saúde “camisa de força ao desenvolvimento”.

O segundo aspecto é aquele que se refere à proposta de extinção do INCRA – Instituto Nacional de Reforma Agrária, sob o argumento de que não há mais necessidade de reforma agrária e de que, ainda, todas as ações governamentais no sentido da reforma agrária foram iníquas, lê-se no referido texto: “a política de redistribuição de terras mostrou-se incapaz de oferecer chances econômicas às famílias rurais mais pobres e não alterou os índices de concentração fundiária. Como não existe mais demanda social pelo acesso à terra, a extinção do INCRA é uma consequência lógica e deveria ser substituído por um “Instituto de Terras”, conforme propõe o sindicato dos técnicos da autarquia”.

Por tudo isso, a agenda da luta Permanente Contra os Agrotóxicos e Pela Vida possibilita que parcelas importantes das classes populares possam se organizar em torno de movimentos que promovam grandes embates sociais, uma vez que a falta de acesso à alimentos sem veneno está muito perto da realidade concreta de milhões de famílias, o que as leva a se mobilizar na luta por mais direitos. É justamente esse potencial organizativo que faz da luta contra os agro-

tóxicos capaz de impulsionar a construção de uma Reforma Agrária emancipatória, democrática e popular e que garanta efetivamente o Direito à Vida.

6. Referências

CAPPI, Riccardo. Mediação e prevenção da violência. In: VELOSO, Marília Lomanto; AMORIM, Simone; LEONELLI, Vera (orgs.). **Mediação popular: uma alternativa para a construção da justiça**. Salvador, 2009, p. 27-35.

CARNEIRO, Sueli Aparecida. **A construção do outro como não-ser como fundamento do ser**. 2005. 339 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

DELGADO, Guilherme. Questão Agrária Hoje. **Reforma Agrária: Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária**. [S.I.], v. 1, n. 2, p. 27-40, out. 2014.

GEERTZ, Clifford. **O saber local: novos ensaios em antropologia interpretativa**. Tradução Vera Mello Joscelyne. 11. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

LIMA, Rui Cirne. **Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas**. 5. ed. Goiânia: Ed. UFG, 2002.

LONDRES, Flavia. **Agrotóxicos no Brasil: um guia para ação em defesa da vida**. – Rio de Janeiro: AS-PTA – Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa, 2011.

MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. 9. ed. São Paulo: Contexto, 2010.

_____. **Os camponeses e a política no Brasil**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1986.

MEDEIROS, Leonilde Servolo. **Reforma agrária: concepções, controvérsias e questões**, 1993.

PEIXOTO, Marcus. **A extensão privada e a privatização da extensão: uma análise da indústria de defensivos agrícolas**. 2009. 332 f. Tese (Doutorado em Ciências) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

RODRIGUES, Cyro Mascarenhas. A pesquisa agropecuária no período pós-guerra. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 4, n. 3, p. 205-254, set./dez, 1987.

SILVA, Ligia Osório. **Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850**. 2a ed. – Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2008.

SANTOS, Boaventura Souza. **Pela mão de Alice**. São Paulo: Cortez Editora, 1995.

THOMPSON, Ed. Palmer. **Senhores e caçadores: a origem da lei negra**. 2. ed. Tradução Denise Bottmann. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

VARELA, Laura Beck. **Das Sesmarias à propriedade moderna: um estudo de história do direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.



Capítulo 7

O Princípio da Função Socioambiental da Terra em Matéria de Agrotóxicos e Suas Consequências Jurídicas

Hugo Belarmino de Morais¹

William Bispo de Melo²

Introdução

Em 1940, Sir Albert Howard publicara um livro que se tornou um clássico das ciências agrárias. Howard era inglês e foi diretor de um Instituto que durante 40 anos trabalhou nas Antilhas, Índia e Grã-Bretanha, criando e aplicando o Método *Indore*, conhecido no Brasil como *compostagem*. A análise crítica que realizou das pesquisas agrícolas da época e a defesa de uma agricultura baseada na recomposição da fertilidade do solo através do *húmus* são até hoje consideradas uma espécie de diagnóstico e uma “carta promissora” para o futuro.

O livro se chama *Um testamento agrícola* e antecipou em diversas passagens o que viria a ser chamada de “Revolução Verde” e suas drásticas consequências para o modelo de agricultura em nível mundial. Por outro lado, no entanto, também apontava para as propostas concretas no campo das ciências agrárias para superação dos problemas tomando por base tanto a observação do equilíbrio da natureza, dos conhecimentos tradicionais dos agricultores quanto as pesquisas científicas sistematizadas à época. Para os especialistas Sir Howard foi um dos precursores da Agroecologia. O autor assim formula no Prefácio:

Desde a Revolução Industrial os processos de crescimento têm sido acelerados para a produção dos alimentos e matérias-primas necessários para a população e para as indústrias. Nada de efetivo tem sido

1 Professor Assistente da Universidade Federal da Paraíba. E-mail: hugobelmorais@gmail.com

2 Graduando em Direito pela Universidade Federal da Paraíba. E-mail: williambispo11@gmail.com

feito para repor a perda de fertilidade envolvida neste vasto aumento do incremento da produção animal e vegetal. As consequências têm sido desastrosas. A agricultura perdeu o seu equilíbrio; em muitas partes do mundo a natureza está removendo o solo desgastado através da erosão. O propósito deste livro é o de chamar a atenção à destruição do capital da terra – o solo; para indicar algumas consequências desse fato e, para sugerir métodos através dos quais a fertilidade perdida possa ser recuperada e mantida.³

Há duas motivações principais para iniciar este pequeno trabalho fazendo referência a *Um testamento agrícola* do Sir Howard. Primeiramente, para refletir sobre “o que pode ser feito” para além da constatação “de onde estamos”, no caso dos agrotóxicos *a partir do direito* no caso brasileiro. Em segundo lugar, para atestar a total inviabilidade de buscar tais objetivos sem recorrer à história e à inter e transdisciplinaridade.

Reconhecendo a necessidade de iniciar e consolidar um espaço de reflexões e práticas sobre o tema dos agrotóxicos no universo jurídico, que não só aprofunde as questões teóricas já debatidas em outros campos do conhecimento (saúde coletiva, meio ambiente, geografia agrária e sociologia rural) mas, sobretudo, aponte possibilidades e estratégias práticas para a atuação, o presente artigo buscará, a partir de uma abordagem crítica e dialética, defender a incompatibilidade do modelo “agro-veneno-centrado” com o princípio da função constitucional socioambiental da terra.

Primeiramente iniciaremos a abordagem apontando a existência de um modelo agro-veneno-centrado, enquanto parte da narrativa e da estratégia do agronegócio, sem o qual esta matriz produtiva não teria condições de sobreviver.

Em segundo lugar analisaremos as questões teóricas vinculadas ao princípio da função socioambiental da terra e suas principais referências normativas no âmbito do direito agrário, descrevendo sucintamente as subfunções socioeconômica, ambiental, trabalhista e do bem-estar que são considerados requisitos fundamentais - e de cumprimento simultâneo - pelo ordenamento jurídico para o respeito ao referido princípio.

Por fim, analisa-se a relação das normativas sobre agrotóxicos no Brasil e as consequências do seu uso indevido, defendendo-se a possibilidade jurídica de utilização da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária,

3 Howard, *Um testamento Agrícola*, 2012, p. 19.

mesmo em casos de propriedades consideradas produtivas sob um ponto de vista estritamente econômico, por descumprimento ao princípio da função socioambiental da terra.

De um ponto de vista metodológico utiliza-se do método dialético. A perspectiva de totalidade buscada no processo histórico para inter-conectar os temas em comento e trabalhá-los de forma crítica é essencial para não isolar as categorias ou naturalizá-las, mas percebê-las criticamente enquanto síntese de múltiplas determinações.

1. O Modelo Agro-Veneno-Centrado

O trabalho de maior fôlego na atualidade sobre a questão dos agrotóxicos numa perspectiva inter e transdisciplinar é o *Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde*⁴, resultado de um amplo processo de pesquisas, assessoria e ações de extensão, recentemente publicado.

Neste material se constata que o Brasil assumiu, em meados de 2008-2009, o posto de maior mercado mundial de agrotóxicos, movimentando cerca de 936 mil toneladas de produtos entre o segundo semestre de 2010 e primeiro semestre de 2011, fundado num modelo “agro-veneno-centrado”.

Este modelo começa a ser imposto no Brasil na década de 60 - ganhando força quando é criado pelo governo militar o Sistema Nacional de Crédito Rural - que vinculava a obtenção de crédito agrícola à obrigatoriedade da compra do pacote tecnológico que trazia consigo os “insumos químicos” (agrotóxicos e fertilizantes). Já em 1975, este processo de imposição dos agrotóxicos ganha força pois é criado o Programa Nacional de Defensivos Agrícolas, que por sua vez, transfere para o Brasil fábricas de agrotóxicos que em muitos casos já eram obsoletas em seus países de origem⁵.

O que chamamos aqui de modelo “agro-veneno-centrado” está fundamentado basicamente em duas questões. Primeiramente, o modelo é entendido como parte essencial e inevitável da estratégia do agronegócio, tanto no discurso dos setores econômicos mais conservadores que hegemonizam o processo de produ-

4 Cf. Carneiro (*et alli*), *Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde*, 2015.

5 Cf. Folgado, *Agrotóxicos e Estado de Exceção: a Suspensão da Legislação de Agrotóxicos em Atenção aos Interesses do Agronegócio*, 2015.

ção agrícola no país quanto no grau de representatividade e articulação política da chamada Bancada Ruralista.

Utilizamos aqui a palavra agronegócio como uma “palavra política” que ao mesmo tempo unifica “os interesses de classes e grupos dominantes no campo” e é expressão “do processo de construção da hegemonia e de renovação de espaços de poder e de dominação”, conforme defende Regina Bruno⁶.

A manutenção de uma matriz produtiva vinculada à grande propriedade fundiária para produção de *commodities*, por conseguinte, encerra uma grande arena de conflitos socioambientais (rurais e urbanos), que têm no tema dos agrotóxicos um grande campo de questões não resolvidas, quer seja no debate ambiental, da saúde dos trabalhadores, até chegar na própria dimensão produtiva, que nos ditames legais deve ser vinculada a um aproveitamento racional e adequado do solo.

Em segundo lugar, tal modelo necessitou de indisfarçada presença do Estado enquanto “pacto do poder com os donos da terra”⁷ reforçado pela presença impactante do capital oligopolizado internacional no mercado dos “defensivos agrícolas” – termo eufemístico para sua caracterização enquanto *agroveneno*⁸.

Para existir e se consolidar, portanto, o modelo agro-veneno-centrado necessita desta articulação entre sociedade civil e sociedade política para consolidar sua hegemonia, a que Antônio Gramsci fez referência ao conceber a sua noção de Estado⁹. De um ponto de vista ideológico, portanto, o modelo agro-veneno-centrado se concentra em três esforços, apontadas no Dossiê ABRASCO: a *retórica da ocultação*, a *retórica da justificação* e a *retórica da desqualificação*.

A *retórica da ocultação* basicamente está fundada na estratégia de retirar ou dissimular os efeitos nocivos dos agrotóxicos, sugerindo que tais produtos “protegem os cultivos” e que os efeitos na saúde humana e no meio ambiente são pequenos ou inexistentes se comparados com os benefícios¹⁰.

6 Cf. Bruno, *Um Brasil ambivalente. Agronegócio, ruralismo e relações de poder*, 2009, p. 114.

7 Cf. Delgado, *Economia do Agronegócio (Anos 2000) como Pacto do Poder com os Donos da Terra*, 2013.

8 Cf. Bombardi, *Intoxicação e morte por agrotóxicos no Brasil: a nova versão do capitalismo oligopolizado*, 2011.

9 Cf. Gramsci, *Cadernos do Cárcere. Volume 2. Os intelectuais. O princípio educativo. O jornalismo*, 2010 e Cf. Gramsci, *Concepção dialética da história*, 1989.

10 Cf. Carneiro (*et alli*), *Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde*, 2015, p. 28.

A *retórica da justificação* está ligada à inevitabilidade dos agrotóxicos, ou seja, à tese do “mal necessário”. Afirma-se massivamente na opinião pública que a utilização dos agrotóxicos é a única forma de produzir alimentos em larga escala e, por isso, os cidadãos só poderão se alimentar a partir deste modelo, de forma que é moralmente aceitável “assumir o risco” da produção em larga escala com fulcro nos agrotóxicos para “garantir” que não haja redução na oferta de alimentos no mercado global. O duplo desse raciocínio é exatamente a explosão de vendas de alimentos orgânicos ou saudáveis para um nicho bastante reduzido de cidadãos-consumidores, que pagam mais para não consumir veneno¹¹.

A *retórica da desqualificação* está direcionada aos contra-discursos. Qualquer adversário ao modelo agro-veneno-centrado necessita ser deslegitimado publicamente e receber o rótulo de “ideológico”. Tais processos são muitas vezes vinculados ao próprio conflito no campo científico, inclusive com situações de criminalização de pesquisadores críticos ao modelo, bem como dos movimentos sociais do campo que afirmam alternativas ao modelo com base na Agroecologia¹².

Dado o caráter multifacetado do modelo, poucas são as pesquisas que apontam os impactos dos agrotóxicos e, por conseguinte, o tema não atrai atenção do campo jurídico enquanto manifestação de conflitos socioambientais com a devida dimensão. Para tal mister optamos por seguir a orientação da Profa. Larissa Bombardi e caracterizar os agrotóxicos como uma nova forma de violência no campo. Vejam-se os dados sistematizados pela Professora acerca das intoxicações entre os anos de 1999 e 2009, aos quais ela atribui uma espécie de “violência silenciosa”:

O primeiro aspecto a ser observado no Mapa 3 refere-se à ocorrência de mortes por agrotóxicos em todos os estados em que houve casos de intoxicação. O número de mortes por agrotóxico – notificadas – chega a mais de uma centena nos três estados da região Sul; também a mais de uma centena em São Paulo e Espírito Santo, na região Sudeste; o mesmo na Bahia e Goiás, respectivamente nas regiões Nordeste e Centro Oeste e, finalmente, chega à casa de mais de duas centenas de mortes nos estados do Ceará e de Pernambuco.

11 Idem, op. cit., p. 28.

12 Idem, op. cit., p. 33.

Neste período, no país, ocorreram 1876 casos de morte por intoxicação com agrotóxicos registrados pelo SINITOX. Isto significa que foram cerca de 170 mortes por ano¹³.

Os dados sistematizados, na verdade, somente indicam “a ponta de um iceberg”, em virtude da quantidade de sub-notificações, que chega à proporção de 50 para 1, ou seja, para cada caso notificado há cerca de 50 não notificados, segundo especialistas citados pela mesma autora¹⁴.

Desta forma, o que se está debatendo neste campo é, na verdade, parte de um grande engrenagem ainda pouco conhecida em termos técnico-jurídicos e suas cadeias de causalidades. A violência silenciosa da questão dos agrotóxicos, portanto, embora possa ser considerada o resultado mais recente da chamada Revolução Verde no campo, assume centralidade enquanto campo de conflitos socioambientais no Brasil, afetando profundamente camponeses, agricultores familiares, comunidades e povos tradicionais, mas também a todos os destinatários dos produtos “envenenados”¹⁵.

Assim, a título de contextualização deste trabalho, o que se pode afirmar é a interrelação de simbiose entre o modelo do agronegócio e a utilização de agrotóxicos (e também dos transgênicos). De outro lado, a constatação que se faz é que os estudos são escassos – embora de grande relevância – comparados aos desafios.

Ademais, estes estudos estão concentrados nas áreas da saúde e geografia e ainda são poucas as reflexões no campo jurídico visando apontar alternativas ou ao menos estratégias de enfrentamento como se tem buscado, por exemplo, no debate sobre (im)produtividade e reforma agrária, contra a criminalização dos movimentos sociais, pela justiciabilidade dos direitos sociais, garantia dos direitos à terra e ao território, etc. Todos temas relacionados aos princípios do direito agrário e ambiental e afeitos à chamada assessoria jurídica e advocacia popular¹⁶, que passaremos a analisar.

13 Cf. Bombardi, *Intoxicação e morte por agrotóxicos no Brasil: a nova versão do capitalismo oligopolizado*, 2011, p. 13.

14 Cf. op. cit., p. 9.

15 Cf. Carneiro (*et alli*), *Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde*, 2015.

16 Gediél, J. A. P. (*et alli*). *Mapa territorial temático e instrumental da assessoria jurídica e advocacia popular no Brasil*, 2012.

2. A Função Socioambiental da Terra: Aspectos Teóricos e Normativos

Primeiramente, cabe uma reflexão teórica sobre a importância deste princípio e sua relação com uma construção histórica mais ampla. Em regra, estuda-se a função social ligada à propriedade, apontando um percurso histórico que se inicia afirmando que a propriedade “tinha um viés absoluto e individualista” e atualmente “tem um viés social e funcionalizado”. Assim, é importante perceber, como o faz Gursen de Miranda, que a função social a que nos referimos no direito agrário e ambiental é da terra e não da propriedade:

Inicialmente cabe observar que a expressão comumente utilizada, função social da propriedade, é uma impropriedade técnica no jusagrarismo, pois caracteriza apenas parte de um estudo central da disciplina que é a função social da terra. A função social da terra, ao invés de função social da propriedade, deve ser vista e analisada como um dos princípios abrangidos pela concepção eminentemente social do Direito Agrário. (...) Função social da terra, pode-se afirmar que constitui o princípio central do Direito Agrário, do qual a função social da propriedade da terra é um sub-tema, bem como todo e qualquer princípio ou instituto que tenha objeto a terra. Assim, pode-se dizer da função social da posse da terra; função social da empresa agrária; função social dos contratos agrários; enfim, toda e qualquer atividade que se realize sobre a terra deve ter e cumprir uma função social. O princípio da função social da terra ressalta o sentido de que a terra está a serviço do homem, e não, o homem a serviço da terra; mais, que a terra não é uma mercadoria, e sim, um meio de produção ou de utilidade social¹⁷¹⁸.

Assim também aponta Carlos Marés, escritor de texto já clássico sobre o tema. A melhor literatura sobre o tema aponta que, na verdade, a terra se tornou propriedade privada num período histórico muito recente: “A idéia de apro-

17 Miranda, *Direito agrário e ambiental: a conservação dos recursos naturais no âmbito do direito agrário*, 2003, p. 25-26.

18 Embora discordemos da última parte do texto do autor, que indica uma relação de subordinação absoluta da terra ao homem que não mais encontra amparo nas reflexões sobre povos e comunidades tradicionais e na própria dimensão dos camponeses, sua reflexão parece mais do que apropriada acerca da distinção entre função social da terra e da propriedade.

priação individual, exclusiva e absoluta, de uma gleba de terra não é universal, nem histórica nem geograficamente. Ao contrário, é uma construção humana localizada e recente”¹⁹.

Isto porque a noção de terra como bem da vida, enquanto espaço físico-geográfico que representa a garantia do sustento e da subsistência, mas também onde se exercem relações sociais, políticas e econômicas, somente na modernidade ocidental assumem o viés individualista e absoluto típico da legislação civilista oitocentista. Assim, a “origem” a que se faz referência não tem comprovação histórica nem material.

Para o Professor Marés deve-se deslocar o olhar neste tema à luz de uma análise histórico-constitucional da função socioambiental da terra: a função social não está no sujeito (proprietário) nem no direito (norma que confere o direito de propriedade) e sim no “objeto do direito” ou no próprio bem, vinculada ao uso. Ensina o autor:

É tão insistente a Constituição que se pode dizer, fazendo eco ao Professor Colombiano Guillermo Benavides Melo, que no Brasil pós-88 a propriedade que não cumpre função social não está protegida, ou, simplesmente, propriedade não é. Na realidade quem cumpre uma função social não é a propriedade, que é um conceito, uma abstração, mas a terra, mesmo quando não alterada antropicamente, e a ação humana ao intervir na terra, independentemente do título de propriedade que o Direito ou o Estado lhe outorgue. Por isso a função social é relativa ao bem e ao seu uso, não ao direito²⁰.

A terra (enquanto bem da vida e só posteriormente como objeto do direito) é que exerce função social e não necessariamente a propriedade (enquanto direito ou relação jurídica). Essa apreensão é fundamental para perceber que o princípio ora estudado tem uma importância muito maior do que uma mera limitação ao direito absoluto de propriedade. A depender das atividades realizadas e mediante o trabalho humano é que se pode falar efetivamente em função socioambiental.

É essa também a reflexão realizada por Antônio Escrivão Filho sobre um “programa constitucional do trabalho rural”, apontando para a relação intrín-

19 Cf. Marés, *A função social da terra*, 2003, p. 17.

20 Cf. Marés, *A função social da terra*, 2003, p. 116.

seca entre “a função social da propriedade e a realização do trabalho rural ali desenvolvido”²¹. O autor defende uma unidade principiológica aplicável às propriedades (mais exatamente aos imóveis) rurais no Brasil que tem por base o trabalho rural – a ação concreta e efetiva dos seres humanos é que funcionaliza a propriedade rural.

Ademais, atualmente temos inserido o termo socioambiental como base mais completa das reflexões acima exaradas. Para explanar o termo socioambiental, e sobre a verdadeira vocação da terra, Marés anotou que:

O termo socioambiental nasceu, no Brasil, da junção do trabalho de dois grupos de pessoas, o primeiro formado por quem trabalhava no sentido de implantar na prática os direitos constitucionais dos indígenas e o segundo defendia a efetivação dos direitos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ambos com trabalho anterior a Constituição e com participação na sua discussão. Esta junção deu origem a uma nova organização, no início da década de noventa, chamada Instituto Socioambiental (ISA) que apregoava: “socioambiental se escreve junto”, para reafirmar o caráter indissociável do termo²².

Busca-se, com isso, fugir tanto de um aspecto produtivista ou jurista de perceber o fenômeno real a que estamos nos referindo. Embora com amplo lastro normativo, a argumentação que estamos defendendo sobre a amplitude do princípio ainda está longe de ser utilizada majoritariamente. Desta forma, é preciso transcender as análises formais que retiram eficácia dos dispositivos que tratam da função socioambiental, em especial no que tange às dimensões do próprio trabalho e do bem-estar presentes no art. 186 da Constituição²³, bem como os artigos que tratam dos princípios gerais da ordem econômica, no artigo 170, III e VI²⁴, respectivamente. Neste sentido, Marés, se referindo à

21 Cf. Escrivão Filho, *Uma hermenêutica para o programa constitucional do trabalho rural*, 2011, p. 20.

22 Cf. Marés, *Direito socioambiental: uma questão para América Latina*, 2014, p. 88.

23 Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

24 Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados

obrigatoriedade de cumprimento da função social para a própria existência de propriedade, anota que:

Quando a introdução da ideia no sistema jurídico não altera nem restringe o direito de propriedade, perde efetividade e passa a ser letra morta. Embora embeleze o discurso jurídico, a introdução ineficaz mantém a estrutura agrária íntegra, com suas necessárias injustiças, porque quando a propriedade não cumpre uma função social, é porque a terra que lhe é objeto não está cumprindo, e aqui reside a injustiça. Isto significa que a função social está no bem e não no direito ou no seu titular, porque uma terra cumpre a função social ainda que sobre ela não paise nenhum direito de propriedade ou esteja proibido qualquer uso direto, como, por exemplo, nas terras afetadas para a preservação ambiental: a função social é exatamente a preservação do ambiente²⁵.

Vejamos agora o disciplinamento constitucional e legal acerca da função socioambiental, com consequências importantes para a questão dos agrotóxicos.

2.1. Da legislação aplicável à função socioambiental da terra

Há critérios objetivos previstos no ordenamento jurídico pátrio para verificar se a função socioambiental da terra está sendo efetivamente cumprida. Analisaremos, portanto, a legislação aplicável ao tema, sua utilização, seus efeitos sociais, trabalhistas, econômicos, para a saúde dos seres humanos e em relação ao meio ambiente. Essa legislação pode ser considerada ao mesmo tempo protecionista (da função socioambiental) e limitadora (da propriedade).

Após essa breve e salutar crítica (no intuito de ressaltar a necessidade de dar efetivo cumprimento à Constituição), vamos aos dispositivos constitucionais que tratam da função socioambiental, quais sejam: artigos 5º, *caput*; XXII, XXIII, 170, II, II, 186º e como sanção pelo descumprimento a desapropriação-sanção do art. 184º.

Vejamos inicialmente, o artigo 5º, *caput*, e inciso XXII da CRFB, que garantem expressamente o direito à propriedade, e já no inciso XXIII, do mesmo

os seguintes princípios: III - função social da propriedade; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (BRASIL, 1988).

25 Cf. Marés, *A função social da terra*, 2003, p. 91-92.

dispositivo, estabelece que “A propriedade atenderá a sua função social”. Em interpretação realizada pelo Supremo Tribunal Federal²⁶, sobre o *caput* do artigo 5º, em que se encontra o direito à propriedade, concluindo pela sua relativização frente ao interesse público.

Entre os princípios da ordem econômica previstos no artigo 170º da Constituição, encontram-se os da: (II) propriedade privada; (III) função social da propriedade, esta como condição para aquela. Conforme o ex-Ministro do STF Eros Roberto Grau, tratando desta condição manifestou-se que:

[...] a propriedade dotada de função social, que não esteja a cumpri-la, já não será mais objeto de proteção jurídica. Ou seja, já não haverá mais fundamento jurídico a atribuir direito de propriedade ao titular do bem (propriedade) que não está a cumprir sua função social. Em outros termos, já não há mais, no caso, bem que possa, juridicamente, ser objeto de direito de propriedade (...) não há, na hipótese de propriedade que não cumpre sua função social “propriedade” desapropriável. Pois é evidente que só se pode desapropriar a propriedade; onde ela não existe, não há o que desapropriar [...].²⁷

Ainda sobre a função socioambiental da terra, tem-se a previsão do artigo 2º da Lei Federal 4.504/1964 (Estatuto da Terra), que prevê "Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei", logo, trata o acesso à terra como um direito fundamental, além de, no seu parágrafo 1º, dispor sobre os requisitos da função social que deverão ser cumpridos simultaneamente.

Desde o Estatuto da Terra, portanto, se dispõe expressamente sobre a função social, mesmo antes da previsão expressa na Constituição de 1988, como no art. 12: À propriedade privada da terra cabe intrinsecamente uma função social e seu uso é condicionado ao bem-estar coletivo previsto na Constituição Federal e caracterizado nesta Lei²⁸.

Também o Código Civil no seu artigo 1.228º, §1º²⁹ prevê a obrigação do proprietário de cumprir a função social e ambiental, o que denota avanço do

26 Cf. Brasil, Supremo Tribunal Federal (STF). *A constituição e o Supremo*, 2011, p. 78.

27 Cf. Grau, *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*, 2010, p. 156.

28 Cf. Brasil, *Lei n. 4.504/1964*, art. 12.

29 Cf. Brasil, *Código Civil 2002*, Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

Codex Civil, tido historicamente como individualista, patrimonialista e formalista; entretanto, em seu caput, o código primeiro apresenta os direitos do proprietário (usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la) em idêntica redação dada pelo Código Civil de 1916 no seu artigo 524º, o que sugere e aponta o conservadorismo do direito civil no tocante à relativização da sacralidade da propriedade.

Para concretização da função socioambiental da propriedade, a Constituição Federal, em seu artigo 186, prevê critérios objetivos e cumulativos para verificação seu cumprimento no caso concreto, dispositivo constitucional regulamentado no artigo 9º da Lei Federal 8.629/1993.

Vejamus abaixo, em síntese, os dispositivos legais que tratam dos critérios objetivos e cumulativos para que a propriedade cumpra sua função socioambiental no ordenamento jurídico pátrio:

QUADRO COMPARATIVO DA LEGISLAÇÃO		
REQUISITOS PARA CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL		
Art. 2º, §1, Lei 4.504/64	Art. 186º, CRFB	Art. 9º, Lei. 8.629/93
I - Favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;	I - Aproveitamento racional e adequado.	I - Aproveitamento racional e adequado.
II - Mantém níveis satisfatórios de produtividade;	II - Utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente	II - Utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente
III - Assegura a conservação dos recursos naturais;	III - Observância das disposições que regulam as relações de trabalho;	III - Observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
IV - Observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.	IV - Exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores	IV - Exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Assim, na atual sistemática cumpre destacar a divisão em subfunções: socioeconômica, ambiental, trabalhista e bem-estar.), no art. 186 da CRFB. Ao comentar os dispositivos da Lei Agrária de 1993, os Procuradores Federais do INCRA apontam que:

É possível, portanto, verificar que esses quatro elementos operam como subfunções que compõem o núcleo da função social da propriedade, quais sejam: a subfunção socioeconômica (Art. 186, I), a subfunção socioambiental (Art. 186, II), a subfunção trabalhista (Art. 187, III) e a subfunção bem-estar (Art. 186, IV)⁷⁴. Essas quatro subfunções, que antes estavam previstas apenas na legislação ordinária (Estatuto da Terra), foram regulamentadas pela Lei nº 8.629/93, especialmente, no art. 9º, que ora é objeto de análise³⁰.

Analisaremos sucintamente cada disposição a fim de compreender a lógica sistemática os caracteriza.

2.1.1. Aproveitamento racional e adequado *(Subfunção Socioeconômica)*

Trata-se do critério econômico da função socioambiental da terra, conforme art. 186, I, CRFB e art. 9º, §1, que fixa: "§ 1º Considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos §§ 1º a 7º do art. 6º desta lei". Assim é atendida quando ocorre o aproveitamento adequado e racional, sob dois aspectos: *produtividade adequada* e *produtividade racional*.

A Constituição não está trabalhando com os termos utilizados pelo Estatuto da Terra (art. 2º, §1º, b), ante a impossibilidade de que a mera produtividade, por si só, implique no cumprimento da função socioambiental, sem que haja o alcance das demais subfunções (ambiental, trabalho e bem estar). Desta forma busca-se estabelecer critérios técnicos para identificar o primeiro critério, a produtividade adequada, através dos índices objetivos do Grau de Utilização da

30 Cf. PFE/INCRA, Lei 8.629/93 comentada por procuradores federais: uma contribuição da PFE/INCRA para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo, 2011, p. 106-107.

Terra (GUT) e Grau de Eficiência na Exploração (GEE), presentes no art. 6º da Lei 8629/93. Esse tema também foi tratado pela PFE/INCRA³¹, que aduziu:

O § 1º do art. 9º procurou identificar o fator “aproveitamento racional e adequado” com a produtividade, mediante uma referência aos índices de Grau de Utilização da Terra - GUT e Grau de Eficiência na Exploração - GEE detalhados no art. 6º, devendo os dois dispositivos serem analisados em conjunto. É de se ver, contudo, que a referida produtividade, além de atingir os índices mencionados, também deve observar a exigência da *exploração racional*.

Deveras, uma conclusão essencial que se extrai das disposições contidas no art. 9º, I e § 1º c/c o art. 6º, *caput*, é que a legislação considera como propriedade produtiva (do ponto de vista econômico) a propriedade que, além de atingir os índices de GUT e GEE, seja explorada de forma *racional*. Em termos mais claros, a função produtividade, prevista na norma que regulou a Constituição, é composta por dois elementos que devem ser atingidos simultaneamente: produção econômica que atinja os índices mínimos de produtividade (GEE), com a utilização de um percentual mínimo da área aproveitável do imóvel (GUT), mas desde que observada, para tanto, a *racionalidade*, seja ambiental, trabalhista ou social. Esta é a *ratio* contida na expressão “aproveitamento *racional e adequado*”.

Conforme se observa no artigo 6º, parágrafos 1º, 2º, 3º, da Lei 8.629/93, deverá haver (1) o GUT \geq 80% da área aproveitável total do imóvel e (2) o GEF \geq 100%, segundo critérios específicos, a depender da atividade agrária (produção de vegetais, exploração agropecuária, extrativismo, etc). O STF já se manifestou no sentido de que o artigo 6º da Lei 8.629/93 coaduna com o estabelecido no artigo 186 da Constituição³²:

Esta Corte já decidiu que o art. 6º da Lei 8.629/1993, ao definir o imóvel produtivo, a pequena e a média propriedade rural e a função social da propriedade, não extrapola os critérios estabelecidos no art. 186 da CF; antes, confere-lhe eficácia total (MS 22.478/PR, Maurício Corrêa, DJ de 26-9-1997). (MS 23.312, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 16-12-1999, Plenário, DJ de 25-2-2000.).

31 Cf. PFE/INCRA, Lei 8.629/93 comentada por procuradores federais: uma contribuição da PFE/INCRA para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo, 2011, p. 107-108.

32 Cf. Brasil, Supremo Tribunal Federal (STF). A constituição e o Supremo, 2011, p. 1860-1861.

O segundo aspecto, aproveitamento racional, deve ser atendido e pressupõe a adequação aos demais elementos que compõem a função socioambiental, pois não é possível conceber produtividade/aproveitamento racional em hipóteses nas quais a exploração econômica é alcançada mediante a degradação ambiental ou exercício de trabalho escravo, ou com grave prejuízo para a sociedade, por exemplo. Voltaremos à essa análise no último ponto deste artigo.

De toda forma, não há como qualificar a produtividade alcançada nessas condições como "aproveitamento racional". Conclui-se, logicamente, que o conceito de produtividade contém parcelas das subfunções ambiental, trabalhista e bem estar, que estão inter-relacionados com a subfunção socioeconômica³³.

Como consequência jurídica mais importante, a interpretação resultante do critério cumulativo e simultâneo dos requisitos somado com a exegese do critério aproveitamento racional impede que o artigo 185, II da CRFB seja considerado um "salvo-conduto" para descumprir a função socioambiental da terra. A interpretação sistemática e teleológica indica a necessidade da exploração agrária ser racional (atendimento cumulativo das subfunções do art. 186 da CRFB) e não meramente produtiva. Essa também foi a conclusão do Procurador Federal Bruno Rodrigues Arruda e Silva, da PFE/INCRA³⁴:

Essa conclusão, em conjunto com uma exegese sistemática da CF/88 a respeito da função social, repercute diretamente na interpretação que se deve atribuir ao termo "propriedade produtiva", previsto na hipótese de imunidade constante do art. 185, II, da CF/88. A produtividade alcançada com atividades ilícitas (irracional), tais como violações das leis ambientais e das leis trabalhistas, não pode ser considerada com objetivo de qualificar um imóvel como "propriedade produtiva" para fins de incidência da imunidade constitucional retratada.

Conclui-se que a subfunção socioeconômica só é cumprida dos dois aspectos. Além do aproveitamento adequado previsto no artigo 6º da Lei 8.629/93 deve-se respeitar o segundo aspecto, que é o aproveitamento racional, ou seja, atendendo as demais subfunções (ambiental, trabalho e bem-estar) concomitantemente.

Essa é a única interpretação que não permite a suspensão da aplicação do princípio da função socioambiental em matérias agrárias extremamente rele-

33 Idem, op. cit., p. 108.

34 Idem, op. cit., p. 108.

vantes, como por exemplo os casos de trabalho escravo (atualmente aguardando regulamentação após a aprovação da PEC que determina a expropriação e não a desapropriação das terras onde se constatar a existência de trabalho escravo), ou casos de desmatamentos em reservas legais ou áreas de proteção. Não seria possível conceber que nesses casos a aplicação da legislação sobre a função socioambiental fosse suspensa ou restringida por conta da eventual situação de produtividade econômica da área. Este é o mesmo raciocínio que pode e deve ser aplicado em casos de utilização indevida de agrotóxicos, pois nestes casos, como veremos, a produtividade intensa pode justamente derivar de atos ilícitos entre ações e omissões. Não se pode premiar ou proteger quem ao invés de dar função socioambiental ao imóvel rural utiliza da terra para qualquer mister não acolhido pelo ordenamento jurídico.

Passemos à análise da segunda subfunção, relacionada à questão ambiental.

2.1.2. Utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente (Subfunção ambiental)

Esta subfunção está protegida também por outros artigos da Constituição tais como 23, VI; 170, VI (meio ambiente, como princípio da ordem econômica); 180, II e notadamente o artigo 225³⁵, este último impõe como obrigação constitucional do Poder Público defender o meio ambiente ecologicamente equilibrado. No mesmo sentido entendeu o Supremo Tribunal Federal ao dispor que:

A própria CR, ao impor ao Poder Público o dever de fazer respeitar a integridade do patrimônio ambiental, não o inibe, quando necessária a intervenção estatal na esfera dominial privada, de promover a desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária, especialmente porque um dos instrumentos de realização da função social da propriedade consiste, precisamente, na submissão do domínio à necessidade de o seu titular utilizar adequadamente os recursos naturais disponíveis e de fazer preservar o equilíbrio do meio ambiente (CF, art. 186, II), sob pena de, em descumprindo esses encargos, expor-se a desapropriação-sanção

35 Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

a que se refere o art. 184 da Lei Fundamental.” (MS 22.164, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 30-10-1995, Plenário, DJ de 17-11-1995)³⁶

A subfunção ambiental deve ser observada sob dois âmbitos: (1) a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis (art. 9º, §2º da Lei 8.629/93); (2) preservação do meio ambiente (art. 9º, § 3º da Lei 8.629/93), conforme a PFG/INCRA:

O primeiro aspecto da função ambiental está diretamente relacionado ao “aproveitamento racional” da terra, vista no inciso I. Na dimensão ambiental, o conceito de racionalidade vai além e trata também da utilização adequada dos recursos naturais disponíveis, já que sua conservação também contribui para o cultivo da terra, sempre realçando que sua exploração deve observar a vocação natural da terra. O § 2º do art. 9º relaciona essa preocupação com a finalidade maior da função socioambiental, qual seja, a manutenção do potencial produtivo da propriedade, que pode ser comprometido com uma exploração irracional que tenha, como fim, apenas a lucratividade imediata.

Quanto ao segundo aspecto da dimensão ambiental, ficou ratificada a preocupação do legislador com o meio ambiente equilibrado, direito fundamental das presentes e futuras gerações e que recebeu da Constituição um capítulo inteiro dedicado em seu favor. O § 3º conceitua em que consiste essa preservação ambiental, expondo mais uma vez a preocupação na garantia da qualidade de vida das comunidades vizinhas, e não somente do proprietário³⁷.

Nota-se que em caso de descumprimento desta subfunção, isoladamente, já se possibilita a aplicação da sanção administrativa, qual seja, a desapropriação para fins de reforma agrária, como punição (constitucional) para os imóveis que promovem a degradação ambiental. Essa sanção não tem sido aplicada na prática, pois os casos de degradação ambiental tem sido vinculados à mera previsão de multa ambiental (que não é paga em muitos casos) ou outros procedimentos administrativos “menos invasivos”, mas não a desapropriação-sanção, como deveria ser feito, em pleno descumprimento institucionalizado da Constituição (art. 186) e do Estado Democrático do Direito.

36 Cf. Brasil, Supremo Tribunal Federal (STF). A constituição e o Supremo, 2011, p. 1861.

37 Cf. PFE/INCRA, Lei 8.629/93 comentada por procuradores federais: uma contribuição da PFE/INCRA para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo, 2011, p. 109.

A aplicação destes dispositivos acima é de tamanha clareza e transparência aos casos de utilização de agrotóxicos que consideramos suficientes essa explanação. Passamos agora ao próximo ponto, que trata da subfunção laboral ou trabalhista.

2.1.3. Observância das disposições que regulam as relações de trabalho (Subfunção Trabalhista)

No tocante a esta subfunção, tem-se a proteção aos direitos dos trabalhadores rurais, sua saúde (ex. utilização de equipamento de proteção individual - EPI, ou contra a exposição exagerada a agentes nocivos) e ambiente de trabalho (como a vedação de assédio moral ou sexual). Ou seja, esta subfunção se aplica sob todos os aspectos, protegendo tantos os direitos laborais previstos no art. 7º da CRFB e demais diplomas legais (como a CLT) que regulamentam as relações trabalhistas no campo, como também o respeito aos contratos agrários de arrendamento e de parceria, que são formas de labor, sem vínculo, mas que beneficia o proprietário.

Inserese aqui a possibilidade de expropriação das propriedades rurais em que se encontrar a exploração de trabalho escravo nos moldes do art. 243, *caput*, da Carta Magna, já referido.

Ressalta-se a relevância deste dispositivo pois existe extensa legislação trabalhista, ainda pendente de efetivação no campo, tanto pela dificuldade na fiscalização, quanto pelas condições do trabalho rural, que deve ser combatido para garantir o cumprimento efetivo da função socioambiental da terra, na subfunção trabalhista. Sobre o tema, corrobora José Graziano da Silva³⁸:

Para se ter uma ideia a respeito, basta dizer que mais de 80% dos trabalhadores rurais assalariados ainda não têm sequer suas carteiras anotadas pelo empregador, o que dificulta provar até mesmo a sua condição de empregado.

Assim, embora exista um consenso de que as garantias oferecidas pelo Estatuto do Trabalhador Rural e legislação complementar são insuficientes, o problema fundamental enfrentado pelos assalariados rurais no momento reside no desrespeito à própria legislação vigente. Em outras palavras, além de pouco, o que existe em benefício do trabalhador rural não é cumprido. O não cumprimento da legislação, segundo admitem

38 Cf. Silva, *O que é a questão agrária*, 1998, p. 37.

seus próprios líderes mais combativos, está ligado somente em parte ao pequeno número e à morosidade das Juntas da Justiça do Trabalho. Na verdade, isso se deve muito à fraqueza dos sindicatos de trabalhadores rurais no Brasil, ponto que voltaremos a enfatizar mais adiante.

Conclui-se que o descumprimento da legislação trabalhista, protetiva do hipossuficiente/empregado, acarreta no descumprimento da função socioambiental da terra, por violar o artigo 186º, III, da Constituição (subfunção trabalhista) e possibilita, por si só, a aplicação da desapropriação-sanção, para fins de reforma agrária previstos no artigo 184 da Lei Fundamental.

2.1.4. Exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (Subfunção Bem-estar)

Esta última subfunção, do ponto de vista lógico, seria inviável, por plena incompatibilidade ante o sistema capitalista vigente, que torna impossível que haja, de fato, bem-estar dos trabalhadores e dos empregadores simultaneamente. Este elemento objetiva evitar conflitos no campo, porém denota um conceito abstrato (conceito jurídico indeterminado), pois o que seria exatamente busca do bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores?

Entende-se, que a subfunção bem-estar, conforme dito dispõe que a propriedade deve, para que cumpra sua função socioambiental deve ser explorada de forma a evitar conflitos no campo. Sobre o tema se posicionou a PFE/INCRA³⁹ (2011, p.111).

Por fim, o último componente da função social está exposto no inciso IV do art. 9º e é apontado por nós como a função bem-estar, conceituada na lei como sendo a exploração que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, que observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel. É um requisito intimamente relacionado com o inciso III, mas que vai além e prevê o bem-estar, não só dos que labutam na terra, mas dos trabalhadores em geral. A função bem-estar busca que o direito de propriedade seja exercido de forma harmônica entre proprietários e trabalhadores. É o vetor que direciona o exercício da propriedade com foco

³⁹ Cf. PFE/INCRA, PFE/INCRA, *Lei 8.629/93 comentada por procuradores federais: uma contribuição da PFE/INCRA para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo*, 2011, p. 111.

no desenvolvimento da sociedade, e não somente de seu titular. Reflete o primado da promoção do bem-estar e da justiça social, objetivos da ordem social traçados no art. 193 da CF/88.

O seu descumprimento também acarreta na desapropriação-sanção (art. 184º, CRFB), sendo este, um dos fundamentos do INCRA em 2004, buscando a desapropriação-sanção da "Fazenda Nova Alegria", situada em Felisburgo/MG, em que houve conflito no qual cinco trabalhadores rurais foram assassinados ("Massacre de Felisburgo") por jagunços que estariam agindo a mando do proprietário rural, que por este motivo, responde por ação criminal na Justiça Comum Estadual. Após vistoria do INCRA, constatou-se que o imóvel cumpria o GUT e GEE, mas degradava o meio ambiente (Art. 186, II, CRFB) e devidos aos conflitos agrários, não cumpria a subfunção bem-estar⁴⁰.

Ademais, entende-se que a dicção do último requisito guarda uma relação intrínseca com o tema dos agrotóxicos. Partindo da noção de bem-estar vinculada aos critérios de saúde e segurança do trabalhador, interligando nesse caso a subfunção laboral com a subfunção do bem-estar. Nesse mister, as questões que envolvem utilização de EPI's, condições de salubridade e de periculosidade, falta de orientação técnica, questões voltadas às intoxicações crônicas e agudas, todas estão ligadas à subfunção do bem-estar.

Conclui-se que o instituto jurídico da função socioambiental da terra não é um conceito jurídico indeterminado, abstrato, inaplicável, ou de difícil aplicação, mas pelo contrário, existem critérios objetivos (positivados), dispostos no art. 186º da CRFB, regulamentado pelo art. 9º da Lei Federal 8.629/1993, que são suficientes para sua imediata e plena aplicação.

3. A Consequência Jurídica: Da Possibilidade De Desapropriação Por Interesse Social Para Fins De Reforma Agrária Em Casos De Impactos Pelo Uso De Agrotóxicos

Não cabe a nós neste momento da argumentação realizar uma avaliação ampliada acerca da legislação brasileira sobre agrotóxicos, seus limites e restri-

40 Cf. Op. Cit., p. 111.

ções, avanços e perspectivas⁴¹. Cabe tão somente afirmar sem qualquer margem de dúvidas que o atual padrão agro-veneno-centrado defendido alhures não é compatível com o princípio da função socioambiental da terra.

Os ditames mais básicos inseridos na Constituição Federal de 1988 em matéria do direito à terra/território não encontra recepção no atual tratamento prático dado aos agrotóxicos. Se o modelo de desenvolvimento fundado na grande propriedade fundiária para produção de *commodities* vinculados ao mercado externo reforça a concentração fundiária e a expropriação de terras, com a utilização dos agrotóxicos essa situação se acentua e configura, por si, uma violação ao princípio da função socioambiental da terra.

Isto porque para o direito agrário o tema dos agrotóxicos se liga exatamente ao campo contraditório entre a “especificidade técnica” com a qual se construiu o discurso da inevitabilidade dos agrotóxicos para uma “agricultura competitiva”. Entre outras afirmações, defendem-se os agrotóxicos porque eles “aumentam a produtividade” e, por isso, são um dos mecanismos contemporâneos para funcionalizar a terra.

Como vimos acima, esta afirmação não encontra amparo no texto constitucional e infraconstitucional e, portanto, este argumento deve ser desmistificado. Mantendo o senso crítico, deve-se perceber que os avanços legislativos além de não decorrerem de um “espírito do legislador”, não se concretizam automática ou mecanicamente, configurando somente um passo para concretização destes direitos, que demandam, pois, condições concretas e aplicação jurisprudencial, além de políticas públicas. Daí a necessidade de realização da Reforma Agrária em toda a propriedade que não cumpra sua função social, como disciplina o art. 186 da Constituição Federal, fato que indica, para nós, uma pista de atuação que transcenda atualmente as lutas pela regulamentação administrativa nos órgãos de vigilância sanitária ou ambientais. Como salienta o jurista Fábio Konder Comparato:

41 Por fim, sobre a legislação sobre os agrotóxicos, têm-se: (1) Art. 225º, V, da CRFB (impõe o dever do Poder Público de controlar a produção e distribuição de agrotóxicos); (2) Lei Federal n. 7.802/89 (lei dos agrotóxicos); (3) Lei Federal n. 9.974/00, altera dispositivos da lei retro; (3) Decreto 4074/02 (regulamenta a lei dos agrotóxicos); (4) Decreto 5.981/06, dá nova redação e inclui dispositivos ao último decreto citado; (5) Instruções Normativas, Portarias e Resoluções do Ministério da Agricultura, Ministério do Meio Ambiente (representado pelo IBAMA) e Ministério da Saúde (representado pela ANVISA); (6) Instruções Normativas Conjuntas; além de legislações estaduais e municipais.

Manifestamente, pelo fato de termos deixado de realizar no devido tempo, isto é, até meados do século passado, a indispensável reforma agrária em seu sentido clássico, por meio da simples expropriação do latifúndio, o problema tornou-se bem mais grave, e somos agora compelidos a procurar uma via de solução mais complexa.

Na verdade, essa solução existe e é perfeitamente viável dentro do atual regime constitucional, só faltando uma decidida vontade política para pô-la em prática. Ela se desdobra em um conjunto de medidas, que devem ser realizadas concomitantemente⁴².

De igual modo, a função socioambiental da terra vincula-se à noção de *destinação adequada*. Desta forma, em apertada síntese do que foi explanado acima, para qualquer imóvel rural ser considerado cumpridor e realizador da função socioambiental deveria considerar: a adequada utilização dos recursos naturais disponíveis “quando a exploração se faz respeitando a *vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade*” ou considerar a preservação do meio ambiente como “a *manutenção das características próprias do meio natural* e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à “*manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas*” ou, por fim, que se atenda ao critério do bem-estar quando favoreça “as *necessidades básicas dos que trabalham a terra, observar as normas de segurança do trabalho* e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel”⁴³.

Não há dúvidas na literatura jusagrarrista e ambiental de que o critério da produtividade é insuficiente para analisar o cumprimento da função socioambiental, fato que impõe uma reflexão imediata sobre os rumos que o tema dos agrotóxicos têm tomado através de suas retóricas. Segundo a CF/88 e Lei 8.629/93, esses critérios devem ser cumpridos simultaneamente e seu não cumprimento significa a possibilidade de desapropriação-sanção, prevista na CF/88.

Quer seja porque a utilização dos agrotóxicos não respeita a vocação natural da terra ou pelo óbvio impacto ambiental; quer seja pela perspectiva da saúde e bem-estar do trabalhador rural impactado pelo uso desses venenos nos monocultivos de soja, milho e cana-de-açúcar do agronegócio espalhado pelo Brasil (ou nas suas próprias lavouras de policultura também impactadas);

42 Cf. Comparato, *Prefácio. Reforma Agrária Quando? CPI mostra as causas da luta pela terra no Brasil*, 2006, p. 19.

43 Cf. Brasil, *Lei 8.629/93. Art. 9º, § 1º a 5º*.

quer seja pela relação diretamente proporcional entre a concentração de terras, ampliação da terras destinadas no agronegócio e a utilização dos agrotóxicos. Em qualquer destes temas nos parece óbvia a violação ao princípio da função socioambiental da terra vinculada ao tema dos agrotóxicos e possibilidade de aplicação do art. 184 da CF/88:

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei⁴⁴.

Após decreto do Presidente da República declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, a União poderá propor ação de desapropriação, conforme art. 184º, §2º, da CRFB. A fiscalização dos critérios caberá ao INCRA, autarquia responsável, mas podendo ser auxiliada por outros órgãos da política ambiental e também, em caso de uso indevido de agrotóxicos, da vigilância sanitária e de controle agropecuário.

Sendo assim, a desapropriação-sanção das propriedades que fazem uso de agrotóxicos, notadamente o agronegócio, além de ser um dever constitucional (art.186), e não uma mera faculdade do Poder Público, também visa a garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225).

Nesta pesquisa não foram encontrados precedentes jurisprudenciais acerca da aplicação da desapropriação acima formulada. Porém, a título de síntese conclusiva nos parece que ao menos em tese os argumentos utilizáveis em casos concretos foram devidamente levantados, cabendo a verificação de situações empíricas que possam respaldar o raciocínio jurídico formulado.

4. Considerações Finais

Observa-se, primeiramente, que no campo jurídico ainda são escassas as reflexões sobre a própria regulamentação jurídica dos agrotóxicos, bem como sobre as possibilidades criativas de utilização do instrumental atual para o en-

44 Cf. Brasil, 1988,

frentamento no sistema de justiça. Essa escassez de trabalhos se deve em parte à própria novidade do tema enquanto problema jurídico, e ao mesmo tempo à falta de organização/sistematização dos casos e precedentes no Brasil e na América Latina. O tema parece estar longe de configurar uma prioridade.

O que se pode perceber, ainda timidamente, são os aprendizados recíprocos derivados da perspectiva eminentemente inter e transdisciplinar – que poderia ser apontada como uma ecologia de saberes – que os agrotóxicos demandam, devendo o campo jurídico crítico se debruçar sobre tais conflitos buscando alternativas práticas de atuação.

Mesmo enquanto hipótese de trabalho, que pode e deve ser enriquecida com estudos de caso ou pesquisas sociojurídicas empíricas, verifica-se uma incompatibilidade entre a garantia do princípio da função socioambiental da terra com o modelo “agro-veneno-centrado”.

Esta incompatibilidade configura fundamento para eventual desapropriação das áreas impactadas por uso de agrotóxicos para fins de reforma agrária com fulcro em *todos* os incisos do art. 186 da Constituição Federal. Essa é a principal conclusão do trabalho, demandando ainda pesquisas jurisprudenciais mais profundas para verificar sua incidência - direta ou indireta - em casos empiricamente observáveis. Sua formulação está lançada enquanto possibilidade de incidência prática, considerando o tema dos agrotóxicos como uma nova faceta, silenciosa mas mortal, de violência no campo.

Para que não se constitua ou regule uma espécie de “direito ao veneno” e para que o direito positivo constitucional não seja “paralisado” pelo efeito material e simbólico a que está condenado pela matriz produtiva e econômica, parece-nos inevitável retomar as trilhas citadas em “Um testamento agrícola”, do Sir Albert Howard: o exercício da crítica somado à proposição de alternativas. Somente a luta dos movimentos sociais e populares aliada a uma perspectiva crítica e emancipatória do direito poderá apontar os antídotos pelo caminho, que como diria Paulo Freire, se faz caminhando.

Referências

BOMBARDI, Larissa Mies. *Intoxicação e morte por agrotóxicos no Brasil: a nova versão do capitalismo oligopolizado*. Boletim DATALUTA. ISSN 2177-4463. São Paulo: UNESP, 2011.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (STF). *A constituição e o Supremo [recurso eletrônico]*. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoLegislacaoAnotada/anexo/Completo.pdf>> Acessado em 03/06/2016. Supremo Tribunal Federal 4. Ed. Brasília: Secretaria de documentação, 2011.

BRUNO, Regina (*et alli*). *Um Brasil ambivalente. Agronegócio, ruralismo e relações de poder*. Rio de Janeiro: Mauad X; Seropédica: EDURJ, 2009.

CARNEIRO, Fernando Ferreira (*et alli*). *Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde*. Rio de Janeiro: ESJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015.

COMPARATO, Fábio Konder. Prefácio. In: *Reforma Agrária Quando? CPI mostra as causas da luta pela terra no Brasil*. MELO, João Alfredo Telles (org.). Brasília: Câmara dos deputados, 2006.

DELGADO, Guilherme. *Economia do Agronegócio (Anos 2000) como Pacto do Poder com os Donos da Terra*. In: *Agronegócio e Realidade Agrária no Brasil*. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Edição Especial. Jul 2013. ISSN - 0102-1184, 2013.

ESCRIVÃO FILHO, Antônio. *Uma hermenêutica para o programa constitucional do trabalho rural*. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

FOLGADO, Cléber. *Agrotóxicos e Estado de Exceção: a Suspensão da Legislação de Agrotóxicos em Atenção aos Interesses do Agronegócio*. In: Carlos Frederico Marés de Souza Filho; Priscylla Monteiro Joca; Assis da Costa Oliveira; Bruno Alberto Paracampo Miléo; Eduardo Fernandes de Araújo; Erika Macedo Moreira; Mariana Trotta Dallalana Quintans. (Org.). *Direitos Territoriais de Povos e Comunidades Tradicionais em Situação de Conflitos Socioambientais*. 1 ed. Brasília-DF: IPDMS, 2015.

GEDIEL, J. A. P. (*et al*). *Mapa territorial temático e instrumental da assessoria jurídica e advocacia popular no Brasil*. Curitiba; Brasília; João Pessoa: Terra de Direitos, CES-AL, Dignitatis. 2012. Disponível em: <http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/assessoria_juridica_e_advocacia_popular_no_brasil.pdf>.

Cleber Adriano Rodrigues Folgado (organizador)

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere. Volume 2. Os intelectuais. O princípio educativo. O jornalismo*. 5 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

_____. *Concepção dialética da história*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1989.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 14 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

HERRERA FLORES, Joaquín. *A (re)invenção dos direitos humanos*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

HOWARD, Albert. *Um testamento agrícola*. 2 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

MARÉS, Carlos Frederico. *A função social da terra*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2003.

_____. *Direito socioambiental: uma questão para América Latina* [livro eletrônico] / organização Carlos Frederico Marés de Souza Filho, Heline Sivini Ferreira e Caroline Barbosa Contente Nogueira. – Curitiba: Letra da Lei, 2014. Disponível em: <http://www.reformaagrariaemdados.org.br/sites/default/files/Direito%20socioambiental%20-%20uma%20quest%C3%A3o%20para%20Am%C3%A9rica%20Latina_0.pdf>. Acesso em: 06/04/2016.

MIRANDA, Alcir Gursen. *Direito agrário e ambiental: a conservação dos recursos naturais no âmbito do direito agrário*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

PFE/INCRA. *Lei 8.629/93 comentada por procuradores federais: uma contribuição da PFE/INCRA para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo*. Brasília: INCRA, 2011.

SILVA, José Francisco Graziano da. *O que é a questão agrária*. Coleção Primeiros Passos. São Paulo. 18^{ed}. Brasiliense, 1998.

Capítulo 8

Direito do Consumidor e Agrotóxicos: Perspectiva Jusfundamental.

Agenor de Souza Santos Sampaio Neto¹
Corina Teresa Costa Santos²
Taurino Araújo³

“Toda e qualquer legislação de proteção ao consumidor tem, portanto, a mesma *ratio*, vale dizer, reequilibrar a relação de consumo, seja reforçando, quando possível, a posição do consumidor, seja proibindo ou limitando certas práticas de mercado” (Ada Pellegrini Grinover e Antônio Herman de Vasconcellos).

1. Lineamentos Constitucionais da Defesa do Consumidor

“A ordem econômica e a Constituição de 1988, no seu todo, estão preenhidas de cláusulas transformadoras. A sua interpretação dinâmica se impõe a todos quanto possuídos por uma visão estática da realidade”. (Eros Roberto Grau).

O presente tópico tem por escopo investigar o que o subscritor intitula os lineamentos constitucionais da defesa do consumidor.

1 Professor Assistente da UEFS (Universidade Estadual de Feira de Santana). Mestre em Direito Privado (UFBA).

2 Professora Auxiliar da UEFS (Universidade Estadual de Feira de Santana). Mestre em Políticas Sociais e Cidadania (UCSAL).

3 Advogado, professor e palestrante. Especialista em Planejamento Educacionaal (Universo). Doutorando pela Universidad Del Museo Social Argentino (UMSA).

O CDC tem raiz constitucional quando a defesa do consumidor é elevada a direito e garantia fundamental da República (CF/88, 5º, XXXII⁴) e um dos pilares da ordem econômica (CF/88, 170, V⁵).

Portanto, a seara consumerista, uma vez constitucionalizada, ganha importância na medida em que a “(...) inclusão da defesa do consumidor como direito fundamental na CF vincula o Estado e todos os demais operadores a aplicar e efetivar a defesa deste ente vulnerável, considerado mais fraco na sociedade⁶”, na medida em que a própria cidadania não existe fora dessa proteção.

Logo, parte da vinculação ao texto constitucional, seja pela observação da norma infraconstitucional à Constituição, seja pela realização de uma hermenêutica sempre integradora entre as normas consumeristas e a CF/88, deve-se à evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal⁷ (STF) ao adotar a tese da eficácia horizontal dos direitos fundamentais, a partir do entendimento consolidado no julgamento do RE 201819-RJ⁸ (Relator para o Acórdão Min. Gilmar Mendes, j. 11/10/20015), destacando que entendimento em igual sentido foi adotado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) no HC12547⁹, da Rela-

4 CF/88 – Art. 5º. XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;

5 CF/88 – Art. 179. V - A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: V - defesa do consumidor;

6 Leonardo Medeiros Garcia (2011, p. 1). O Autor ainda destaca que essa vinculação é a chamada “força normativa da Constituição”, expressão célebre de KONRAD HESSE, autor de obra do mesmo nome, lembrando também “que a Constituição, ou direitos neles assegurados, em especial os direitos fundamentais, não são meros programas ou discursos a serem seguidos, mas apresenta força de norma (norma jurídica), passível de ser executada e exigível”.

7 Dentre os Votos dos Ministros do Excelso Pretório nesse importante julgamento destaca-se a argumentação do Ministro Marco Aurélio para quem “um meio de irradiação dos direitos fundamentais para as relações privadas seriam as cláusulas gerais (*Generalklausel*) que serviriam de ‘porta de entrada’ (*Einbruchstelle*) dos direitos fundamentais no âmbito do direito privado”.

8 “EFICÁCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NAS RELAÇÕES PRIVADAS. As violações a direitos fundamentais não ocorrem somente no âmbito das relações entre o cidadão e o Estado, mas igualmente nas relações travadas entre pessoas físicas e jurídicas de direito privado. Assim, os direitos fundamentais assegurados pela Constituição vinculam diretamente não apenas os poderes públicos, estando direcionados também à proteção dos particulares em face dos poderes privados” (STF, RE 201819/RJ, Rel.^ª Min.^ª Ellen Gracie, Rel. p/ o cordão Min. Gilmar Mendes, j. 11/2005).

9 “Princípio constitucional da dignidade da pessoa humana. Direitos fundamentais de igualdade e liberdade. Cláusula geral dos bons costumes e regra de interpretação da lei segundo seus fins sociais. Decreto de prisão civil da devedora que deixou de pagar a dívida bancária assumida com a compra de um automóvel-táxi, que se elevou, em menos de 24 meses, de R\$18.700,00 para R\$86.858,27, a exigir

toria do Ministro Ruy Rosado de Aguiar ao aplicar o princípio da dignidade da pessoa humana nas relações privadas, naquele caso, para afastar a decretação da prisão de um consumidor em razão do não cumprimento do contrato de alienação fiduciária.

Sobre a aplicação dos direitos fundamentais nas relações privadas (consumeristas) LEONARDO MEDEIROS GARCIA (2011, p. 3), ainda com relação ao julgado do STF, faz a seguinte anotação:

Interessante verificar que o entendimento defendido pelo STF no julgado acima pode ser aplicado ao Código de Defesa do Consumidor, uma vez que constitui norma principiológica (normas que veiculam valores, estabelecem os fins a serem alcançados, ao contrário das regras que estipulam hipóteses do tipo preceito/sanção), contemplando cláusulas gerais (técnica legislativa na qual são utilizados conceitos jurídicos a serem preenchidas pelos magistrados quando da análise de um caso concreto, v.g., boa-fé objetiva, função social do contrato, etc.).

Por fim, considerando a força normativa da Constituição, todo tema no cenário jurídico hodierno é um tema constitucionalizado, o texto maior funciona como farol para todas as normas infraconstitucionais, verdadeira norma iminente, não sendo diferente quanto ao CDC, principalmente, no momento de interpretação e aplicação da norma.

Nessa senda, oportuno a doutrina de LUÍS ROBERTO BARROSO (2014, p. 402) destacando o papel da Constituição nas normas infraconstitucionais:

“(...) a Constituição figura hoje no centro do sistema jurídico, de onde irradia sua força normativa, dotada de supremacia formal e material. Funciona assim, não apenas como parâmetro de validade para a ordem infraconstitucional, mas também como vetor de interpretação de todas as normas do sistema”.

Na sequência do *filme* constitucional, a defesa do consumidor se apresenta como um dos pilares da ordem econômica gizado no inciso V do art. 170 da

que o total da remuneração da devedora, pelo resto da do tempo provável de vida, seja consumido com o pagamento dos juros. Ofensa ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, aos direitos de liberdade de locomoção e de igualdade contratual e aos dispositivos da LICC sobre o fim social da aplicação da lei e obediência aos bons costumes” (STJ, HC nº 12547, Rel. Min. Ruy Rosado de Aguiar, DJ 12/02/2001).

CF/88. Assim, cabe-nos antes mesmo de adentrar no âmago do tema lembrar ainda que *en passant* o conceito de ordem econômica.

Com efeito, segundo Eros Roberto Grau (2006, p. 70), “ordem econômica”, aliás, conceito que guarda profunda ambiguidade,¹⁰ e deve ser entendido como parcela da ordem jurídica. Grau (p. 72) chama ainda atenção para o fato de que, no pretérito, já se encontrava nas Constituições escritas, no bojo de suas ordens jurídicas (como parcelas delas), “normas institucionalizadoras das ordens econômicas (mundo do ser) nelas praticadas”, ou seja, a economia definia a ação (ser) e o direito institucionaliza tal proposta (mundo do ser), daí que segundo citado autor (p. 73) a ordem jurídica está voltada à regulação da ordem econômica (mundo do ser).

Em um conceito sistematizado a ordem econômica segundo Grau (p. 70) pode ser compreendida como:

(...) conjunto de princípios jurídicos de conformação do processo econômico, desde uma visão macrojurídica, conformação que se opera mediante o condicionamento da atividade econômica a determinados fins políticos do Estado. Tais princípios (...) gravitam em torno de um núcleo, que podemos identificar nos regimes jurídicos de propriedade e do contrato.

Portanto, o direito ocupa o papel relevante de acomodação do mundo do ser econômico, ou, como prefere Grau, a conformação do processo econômico, já que para ele o direito é a instância de um todo complexo (estrutura social global), daí ser um equívoco entender que o papel do direito é reduzido ao “conformar” o processo econômico, já que este é elemento constitutivo do modo de produção, assim, tais relações não se reproduzem sem a atuação do direito (Grau, p. 72).

Dessa forma, fica evidente a importância do direito na institucionalização (conformação) da ordem econômica, devendo também este ser entendido como

10 Eros Grau antes de chegar ao conceito transcrito faz uma análise profunda da ambiguidade do conceito ordem econômica, apontando as diferentes conotações sob as quais a expressão é gizada. Nesse sentido, interessante o posicionamento do constitucionalista lusitano Vital Moreira sobre os sentidos da expressão ordem econômica, a saber: a) como modo de ser empírico de uma determinada economia concreta, tratando de uma relação entre fenômenos econômicos e materiais, para Grau exprime a realidade de uma inerente articulação como fato; b) como conjunto de normas ou regras de conduta de natureza jurídica, religiosa, moral, etc que respeitam à regulação do comportamento dos sujeitos econômicos, podendo ainda ser entendido como sistema normativo (sentido Sociológico segundo Grau); c) como ordem jurídica da economia.

“técnica de acomodação pacífica socialmente sentida¹¹”, percebendo-se, assim, a imbricação¹² entre o ser e o dever-ser (*sein/sollen*), a economia e o direito, não por outro motivo, a lição de Orlando Gomes no sentido que “a economia é a matéria prima do direito”.

Uma vez destacados tais notas conceituais e preambulares sobre ordem econômica, impõe-se analisar o tema à luz do constitucionalismo, a seguir articulado.

Considerando que o direito (mundo do dever-ser) institucionaliza-conforma a economia (mundo do ser), é curial seja verificado como ocorre tal fenômeno em sede jurídico-dogmática, em especial no plano constitucional¹³. Pois bem, a expressão Constituição Econômica¹⁴ ainda é pouco usada em nosso país, conforme anota André Ramos Tavares (2003, p. 72), ressaltando ainda o seguinte:

A Constituição Econômica teria passado a existir quando da conformação consciente e sistemática da ordem econômica por uma decisão política, sendo viável, inclusive expressá-la pela idéia de política econômica (...). Nesses termos poder-se-ia sustentar seu surgimento apenas a partir da guerra, quando se perdeu a confiança da auto-regulamentação econômica do mercado.

A observação do citado Autor no sentido que a Constituição Econômica surge somente no pós-guerra (após 1945) conduz à reflexão de como tal tema tem incursão recente em sede constitucional em contraposição aos direitos individuais e até mesmo aos direitos sociais. No tocante aos primeiros, a Constituição Americana (1787) e a Francesa (1791) já contemplavam os direitos indi-

11 Conceito de direito atribuído ao Jurista Washington Trindade (2007, p. 237).

12 No tocante a referida imbricação oportuno o comentário de Fábio Periarandro (2007, p. 303) para quem a “relação entre a Economia e o Direito sempre foi encarada como uma imbricação, ou seja, como um relacionamento onde cada qual das partes, aparentemente isoladas, não podem ser compreendidas na sua totalidade se não houver incursão nos princípios e regras da outra”.

13 Primorosa a observação de Eros Grau (2003, p. 75) ao destacar o fato da “introdução, no nível constitucional, de disposições específicas, atinentes à conformação da ordem econômica (mundo do ser), não consubstancia, em rigor uma ruptura dela”. Destaca que expressa o designio de se aprimorar, tendo em vista a sua [própria] defesa, daí ainda que seja qualificada como intervencionista, o compromisso é com a preservação do capitalismo. Grau percebe aí um viés nitidamente de conteúdo ideológico.

14 André Ramos Tavares (2003, p. 72-73) destaca com lastro em Vital Moreira que a origem da expressão Constituição Econômica surgiu em 1771, nos estudos de BAUDEAU, tendo este designado um dos capítulos de sua obra *Première introduction à la philosophie économique*. Apesar do conceito ter surgido com Baudeau em 1711, Grau (p. 79) chama atenção que tal conceito ganhou corpo a partir da Constituição de Weimar (1919) ao dispor sobre a vida econômica.

viduais, ao passo que em relação aos segundos, a Constituição do México (1917) e a de Weimar (1919), já consagravam os direitos sociais.

Para Eros Grau (2003, p. 78), a Constituição Econômica enuncia os fins da política econômica, e por sua vez postula na sua conformação uma nova ordem econômica, motivos pelos quais se apresentam como constituições diretas ou programáticas, já que não são meros instrumentos de governo, mas também “enunciam diretrizes, programas e fins a serem pelo Estado e pela sociedade realizados”, vale dizer, um plano normativo-material-global do Estado e da Sociedade.

A introdução da figura do consumidor enquanto um dos pilares da ordem econômica é considerado por uma maioria expressiva verdadeira inovação do legislador constituinte, já que possibilita a intervenção do Estado na ordem econômica para garantir os direitos fundamentais do cidadão consagrado no inciso XXXII do art. 5º da Lei Maior em prol da proteção do consumidor¹⁵.

Uma pergunta central que surge sobre o tema é com relação a figurar ao mesmo tempo no texto constitucional como princípio da ordem econômica a livre iniciativa e a defesa do consumidor. Estariam esses dois princípios em rota de colisão?

Para Mário Luiz Elia Junior (2006) o princípio da livre iniciativa está voltado à preservação do modo de produção capitalista, através da tutela do consumidor, portanto, esses princípios estão imbricados, na medida em que a competitividade leva a uma distribuição de recursos por um preço menor – e da garantia de oportunidades iguais a todos os agentes do mercado, deve também ser encarada, em última análise, como asseguradora da dignidade da pessoa humana.

Tal princípio¹⁶ apresenta-se em sede constitucional tanto como fundamento da nossa República Federativa (art. 1º, IV), como um dos princípios contemplados no título da Ordem Econômica (art. 170 caput e inciso IV). Quanto aos dois úl-

15 Em sede jurisprudencial já decidiu o STJ no seguinte sentido: “A intervenção do Estado na atividade econômica encontra autorização constitucional quando tem por finalidade proteger o consumidor” (STJ, MS 4138/DF, DJ 21/10/1996, Rel. Min. José Delgado).

16 As raízes do princípio da livre iniciativa, segundo Eros Grau (2003, p. 203) estão assentadas no édito de Turgot (1776), e inscreve-se de forma plena no decreto d’Allarde (1791), cujo art. 7º determinava que a partir de 1º de abril daquele ano, seria livre a qualquer pessoa a realização de qualquer profissão, arte ou ofício que lhe aprouvesse, sendo, contudo, ela obrigada a se munir previamente de uma “patente” (imposto direto), a pagar as taxas exigíveis a se sujeitar aos regulamentos de polícia aplicáveis. Veja que esta nota histórica de levantada por Grau que o princípio desde as suas origens foi desenhado com limitações, ficando clara a ação do Estado de modo a organizar a livre iniciativa. Assim, o nosso sentir, este informe histórico somente reforça o entendimento que o princípio da livre iniciativa, assim como outros, não podem ser compreendidos isoladamente e sim como parte integrante de um todo constitucional.

timos dispositivos, Gomes Canotilho citado por Eros Grau (2003, p. 200) destaca que o primeiro cuida de um princípio político constitucionalmente conformador, ao passo que o segundo constitui um princípio constitucional impositivo.

No tocante a livre iniciativa como um dos fundamentos da República,¹⁷ não é possível compreendê-la isoladamente, apartada da lei maior, mas sim em conjunto com os outros valores abraçados pelo texto da Carta Política, a exemplo da própria defesa do consumidor.

Outro aspecto digno de registro é o que se refere às limitações à liberdade de iniciativa, eis que esta não pode ser declarada e interpretada de modo absoluto, definido e final, sendo necessário impor freios que visem à própria proteção do ser humano e da sociedade, de modo até que não se retorne ao famigerado Estado de Natureza (a guerra de todos contra todos) tão bem descrito por Thomas Hobbes. Sobre tais limitações, oportuna a lição de André Ramos Tavares (2003, p. 251):

Os condicionamentos à liberdade de iniciativa (privado econômica) surgem exatamente na medida em que se constata a necessidade de garantir a realização da justiça social e do bem-estar coletivo. Também é impositiva a tomada de algumas precauções (tendo em vista o interesse público) quanto a determinadas profissões, que não podem ser exercidas independentemente do atendimento de certas qualificações. Não por outro motivo o parágrafo único do art. 170 estabelece peremptoriamente: “É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”.

Nesse sentido, a liberdade privada em dedicar-se a uma determinada atividade econômica significa tão-somente liberdade de desenvolvimento dessa atividade no quadro estabelecido pelo Poder Público, dentro dos limites previstos normativamente impostos a essa liberdade. Este é o motivo pelo qual se pode afirmar validamente que a liberdade de ini-

17 Carlo Barbieri Filho citado por Elia Jr. (2004), a respeito especificamente do princípio da “livre concorrência”, previsto no artigo 170, inciso IV, da Constituição da República, conceitua-o e demonstra sua importância numa economia de mercado, considerando a concorrência como “elemento fundamental para o democrático desenvolvimento da estrutura econômica. É ela a pedra de toque das liberdades públicas no setor econômico. Concorrência é disputa, em condições de igualdade, de cada espaço com objetivos lícitos e compatíveis com as aspirações nacionais. Consiste, no setor econômico, na disputa entre todas as empresas para conseguir maior e melhor espaço no mercado. O objetivo da legislação antitruste é proteger e amparar aqueles que participam desse jogo”.

ciativa se exerce dentro dos parâmetros em que há de ser reconhecida, fazendo-se compreender no texto constitucional, a abertura para a criação de restrições por via da lei, desde que plausíveis e compatíveis com o interesse público.

Assim, resulta evidente a necessidade de impor limites à livre iniciativa, até porque presente aí a dimensão ontológica deste princípio. Não por outro motivo, aliás, deve ser visto este princípio também como atributo inalienável do homem, considerando este no todo social, e não exclusivamente na sua individualidade (Grau, p. 207).

Portanto a livre iniciativa e a defesa do consumidor podem conviver de forma harmoniosa já que de forma alguma são incompatíveis, ao contrário se interpenetram. Nesse diapasão, lúcida a lição de Leonardo Medeiros Garcia (2011, p. 5) para quem:

A defesa do consumidor não é incompatível com a livre iniciativa e o crescimento econômico. Ambos estão previstos como princípios da ordem econômica (CF/88, 170), o que procura o CDC é compatibilizar a defesa do consumidor com a livre iniciativa.

Nesse sentido, o empresário somente tem assegurado o livre exercício da atividade econômica se respeitar e assegurar os direitos do consumidor. Como exemplo, o empresário poderá elaborar contrato de adesão estipulando cláusulas contratuais para desenvolver as suas atividades, desde que não sejam abusivas.

Afigura-se pertinente ao tema a doutrina do festejado Rizzatto Nunes (2009, p. 7) no sentido de demonstrar que o princípio da livre iniciativa não tem alcance absoluto, como pode ser interpretado de forma aligeirada. Vejamos:

Tem-se dito, de forma equivocada, que esse fundamento da livre iniciativa na República Federativa do Brasil é o de uma livre iniciativa ampla, total e irrestrita. Na verdade, é uma leitura errada e uma interpretação errônea do texto. O inciso IV do art. 1º. é composto de duas proposições ligadas por uma conjuntiva “e”: “os valores sociais do trabalho e livre iniciativa”. Para interpretar o texto adequadamente basta lançar mão do primeiro critério de interpretação, qual seja, o gramatical. Ora, essas duas proposições ligadas pela conjuntiva fazem surgir duas dicotomias: trata-se dos valores sociais do trabalho “e” dos valores sociais da livre

iniciativa. Logo, a interpretação somente pode ser que a República Federativa do Brasil está fundada nos valores sociais do trabalho e nos valores sociais da livre iniciativa, isto é, quando se fala em regime capitalista brasileiro, a livre iniciativa sempre gera responsabilidade social. Ela não é ilimitada.

Uma vez estudado o direito do consumidor na seara constitucional, seja pelo ângulo da defesa do consumidor como garantia e direito fundamental, seja enquanto pilar da ordem econômica, mister se faz abordar a relação propriamente dita entre a defesa do consumidor e os agrotóxicos.

2. Direito do Consumidor e Agrotóxicos

A proposta deste tópico é discutir a utilização do agrotóxico na agricultura e, com isso, diretamente na alimentação das pessoas. Detectados excessos e inobservâncias, tal cenário, obrigatoriamente, fere os direitos humanos ou fundamentais como direito à vida e do consumidor num quadro em que o emprego de agrotóxicos deveria estar inserido num planejamento estratégico conforme a diretriz programática de um grupo no poder.

O contexto político e econômico no Brasil está sustentado pelo sistema econômico na forma da acumulação flexível (capitalismo), politicamente na forma neossocial, ou seja, com políticas públicas, para alguns setores, com orientação, tipicamente, do Estado social, mas com os fundamentos econômicos liberais, numa democracia constitucional com ideário voltado ao equilíbrio entre sociedade e capital. Essa conciliação se mostra difícil na prática e afeta às falhas apontadas e, além de ter abrangido todos os governos eleitos a partir da Constituição de 1988 e também anteriores a este.

Durante muitas décadas, o Brasil, através de vários governos, incentivou a utilização do agrotóxico como a criação do Sistema Nacional de Crédito para obtê-lo, obrigando a compra de insumos químicos. Esse fato, então, constituirá opção decorrente da ordem econômica. Antes mesmo da vigência da atual Constituição, já em 1975, foi criado o Programa de Defensivos Agrícolas que fazia parte do II Plano de Nacional de Desenvolvimento (PND) que patrocinou a criação de empresas de fabricação de defensivos agrícolas. Ademais, o marco regulatório, a Lei 7.802/89, está totalmente defasado frente às ações internacionais apontando em outros sentidos e sob a égide da hierarquização de outros

valores, no mínimo diferentes aos adotados aqui tornando o país lugar propício para o uso excessivo de agrotóxicos.

Na última década, mais precisamente entre 2001 e 2008 aumentou consideravelmente a utilização dos produtos químicos, fazendo do país o porto para entrada de produtos banidos internacionalmente. A ANVISA (Agência Nacional de Vigilância Sanitária) embora tenha sido criada em 1999, somente dez anos depois (2009) em tese foi equipada com capacidade para fiscalização, capacidade esta que na realidade não existe, uma vez que a fiscalização nas unidades produtivas de agrotóxicos é praticamente inexistente.

Não havendo políticas públicas universais e eficazes de controle e fiscalização da utilização do agrotóxico por parte do governo, ou seja, o Estado se mostra incapaz em transformar este quadro, em que pese atuação da ANVISA, há vários anos.

Portanto, há um progressivo e alarmante avanço de contaminação generalizada na produção de alimentos, do solo da água e do ar, em razão do desmedido e assim incentivado emprego de agrotóxicos, contexto que fere frontalmente a Constituição no tange o direito à vida e especialmente a do direito ao consumidor, garantidos de forma difusa e específica o consumidor/cidadão, em face do texto constitucional.

Assim, no primeiro item será tratado o cenário político e econômico em consonância com os ditames da Constituição na proteção que os direitos humanos garantem à população. Sem conectarem-se as políticas públicas e os direitos fundamentais, há consequências graves quanto ao dever do Governo e, por último, do Estado no que diz respeito aos órgãos específicos para os quais foram criados como a falta de estratégias quanto ao envolvimento da comunidade melhor em ações de controle, através da educação comunitária.

No segundo item será abordado como ações privadas desmedidas na agricultura e sem fiscalização afetam o consumo – direito do consumidor, a falta de políticas públicas para disciplinar as ações governamentais e o descaso dos governos quanto ao controle e fiscalização da utilização dos agrotóxicos no Brasil.

Por fim, no terceiro item como vivemos em contexto capitalista o consumo não é escolha, digamos que os itens necessários para nossa sobrevivência com dignidade da pessoa humana, como comida, por exemplo, obriga-nos a comprá-la e, raramente, teríamos condições de ter acesso aos produtos alimentares sem adquiri-los dessa forma. Assim, os alimentos são para a vida com saúde e não para cumprir promessa de morte lenta como vem acontecendo no Brasil.

Ainda serão abordados os princípios que regem o Código de Defesa do Consumidor, e como estão em consonância com os princípios constitucionais e os da ordem econômica da Carta Magna.

3. O Brasil e as Políticas Públicas Sobre Agrotóxicos na Atualidade

O Brasil manteve e mantém, no que tange às políticas públicas setoriais, gestão marcada pela falta de planejamento, demonstrado também em outras áreas, no que tange à aplicação de recursos sempre de forma compensatória e não com objetivo de serem definitivas, ao longo do tempo.

Desta forma podemos analisar, inicialmente, como definiríamos política pública?

O governo é exercido por um grupo político que, a priori, assumiu o poder ao convencer mais da metade da população que seu plano político é aquele que irá satisfazer as expectativas e as verdadeiras necessidades da sociedade.

Assim, parte-se do princípio de que o plano de governo deve conter programas que estejam alinhados à orientação política do partido e seus aliados. Os programas, portanto, deveriam ser a concretização das metas do plano do governo apresentado e discutido ao longo do ano eleitoral e da própria mídia tradicional e redes sociais.

Logo, os programas são definições das políticas públicas nos vários setores que a gestão de um Estado precisa: educação; saúde, agricultura; transporte; meio ambiente; segurança, enfim, contém metas planejadas e que precisam ser atingidas, claro, de acordo com a orientação política que embasa o partido.

A definição dos programas, portanto, é marcada por discussões que buscam encontrar viabilidade em cada área e, principalmente, que estejam de acordo com a tendência e o ideário político, com isso o gerenciamento e sua aplicabilidade envolvem uma gama enorme de dados obtidos através de pesquisas e diagnósticos em todos os setores do país.

Portanto, plano é um conjunto de programas e cada programa gera projetos sendo eles, desta forma, os objetivos em ação.

Os projetos vão discriminar e determinar as fases, as metas com os resultados esperados e as estratégias a serem cumpridas. Concomitantemente a elaboração do planejamento estratégico para o cumprimento dos resultados esperados, na

medida do possível ou se já é a parte prática, que vai executar as definições contidas no plano, portanto nos programas e executados pelos projetos.

Para tanto, o gerenciamento deste processo tem que ser flexível, apto atender às mudanças e às necessidades que atuam em tempo e hora na realidade social.

Em consequência, para o comando com mestria deste conjunto de metas é necessário conhecimento, competência, eficácia e, principalmente, alinhamento na base política.

Numa análise do governo a partir de 2003, Almeida (2012) afirma ter havido continuidade do governo anterior, em termos de ações neoliberais, desorganização gerencial, políticas setoriais fragmentadas e sujeitas a todo tipo de pressão sejam político-partidárias, das organizações não governamentais (Ong's), dos burgueses e dos trabalhadores e em função da base política negociada para ganhar eleições e permanência no poder.

De acordo com Santos (2008) o contexto político e econômico, no Brasil, está sustentado pelo sistema econômico na forma da acumulação flexível, politicamente na forma neoliberal, mas com o discurso no ideário socialista, tal assertiva é conforme Harvey (1993) ao afirmar que a estabilização econômica e social passa por um equilíbrio entre produção e consumo, e uma correspondência entre a transformação das condições de produção como de reprodução de assalariados, o modo como se regulamentava o sistema capitalista e as condições de seu funcionamento entraram em crise em função de uma capacidade produtiva ociosa, do excesso de mercadorias e de estoque, do excedente de capital e desemprego, tipificando tendência que supera a acumulação.

Na mudança do sistema econômico fordista para a acumulação flexível, o sistema político foi aos poucos se dirigindo para um contexto que sustentasse as mudanças quanto à questão econômica, e a teoria liberal nas suas premissas básicas – Estado mínimo sendo o econômico libertado do político - foram sendo reelaboradas de acordo com as exigências, tornando-se os países um a um Estados Neoliberais (SANTOS, 2008, p.22).

Em nível mundial as consequências do capitalismo flexível ao longo dos anos confirmam Rosavalon (1987) que afirma :

(...) há um acirramento brutal do individualismo, há uma fragmentação profunda do universo social, sobre a questão da universalidade, por exemplo, quanto aos direitos sociais, civis e políticos. Apesar de serem garantidos universalmente, o exercício somente é para alguns, da classe

social mais elevada que domina o capital. Continua o autor: “A insegurança é a palavra chave. Assalariados, funcionários, reformados, todos eles, confundindo-se, exprimem o mesmo medo dos amanhãs incertos...”

No Brasil, quais foram as políticas públicas para disciplinamento e controle do agrotóxico criadas e implementadas pelos governos?

Entre os anos 2001 a 2008 foram vendidos venenos agrícolas no valor de US\$ 7 bilhões um aumento de US\$ 5 bilhões, com isso alcançamos o título de maior consumidor de agrotóxicos no mundo. Mas não parou aí, no ano seguinte, portanto, 2009 passamos ao patamar de 1 milhão de toneladas – o que quer dizer um consumo por cidadão de 5,2 kg de veneno agrícola sendo absorvido sem nenhum alerta do governo (LONDES, 2011, p.19). É sua obrigação, como determina a Constituição, o cumprimento dos direitos fundamentais, quais sejam: direito à vida; à saúde e finalmente direito do consumidor.

Não bastassem estas estatísticas, os venenos vendidos no Brasil são os banidos de outros países, segundo a própria ANVISA (Agência sobre Vigilância Sanitária).

Somente em 2001¹⁸ é criado pela ANVISA o PARA-Programa de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos que tem como objetivo analisar os níveis de resíduos de agrotóxicos em alimentos de origem vegetal, por sua vez a Portaria do Ministério da Saúde no. 2914/2011 determina a vigilância de agrotóxicos na água, sendo o *Vigiagua*¹⁹ o instrumento atual de disposição dessas informações.

4- A Violação Constante dos Direitos Fundamentais – Especialmente o Direito do Consumidor

O que definimos como direitos fundamentais ou direitos humanos, segundo Bobbio (2008) ordena como aqueles que foram sendo construídos ao longo dos séculos, de acordo com o avanço de cada sociedade, ou seja, sua Nação. Portanto a ideia e o peso destes direitos ocorrem quando o surgimento do Estado

18 <http://portal.anvisa.gov.br/wps/content/Anvisa+Portal/Anvisa/Inicio/Agrotoxicos+e+Toxicologia/Assuntos+de+Interesse/Programa+de+Analise+de+Residuos+de+Agrotoxicos+em+Alimentos>

19 <http://docslide.com.br/documents/monitoramento-de-agrotoxicos-na-agua-para-consumo-humano-ministerio-da-saude-secretaria-de-vigilancia-em-saude-departamento-de-vigilancia-em-saude-ambiental.html>

moderno com as Constituições que se baseiam na proteção dos direitos dos homens, que tal situação depende de democracia e paz.

Portanto, a relação centra-se na relação entre cidadão e a nova instituição Estado e não mais entre súditos e reis. Assim a evolução deste conceito ao longo do tempo resulta no surgimento dos direitos do homem.

Classificando-os como direitos de primeira geração, que são os direitos civis que são as primeiras liberdades em relação ao Estado; os direitos de segunda geração que são os políticos e os sociais, o direito ao voto e ser votado e os direitos de terceira geração os sociais, econômicos e culturais como, v. g., à educação, saúde, transporte, lazer e etc. E também os direitos difusos, referentes ao usufruto do ar e do meio ambiente.

Posteriormente, em vários Estados, as sociedades foram criando novos direitos humanos como os de quarta geração, que protegem e permitem a pesquisa genética, e a defesa do patrimônio genético.

No Brasil, na Constituição de 1988 que foi construída dentro de um processo democrático, foi inserido novo direito fundamental ou humano o direito do consumidor. Quanto a este direito ser alçado a este patamar, para os defensores da direção política de esquerda – socialismo – entenderam como um incentivo ao consumismo que é uma das piores consequências do capitalismo.

Para os que defendem o Neoliberalismo e outros como os que defendem o Estado do Bem Estar Social, o direito do consumidor é fator essencial para equilíbrio entre as forças capital e consumo e trabalho.

Portanto o direito do consumidor é um direito fundamental está dentro das cláusulas pétreas da Constituição Federal, e em 1990 foi promulgado a lei 8.078 que criou o Código da Defesa do Consumidor.

Não é possível separar a necessidade de um ramo do direito que viesse a proteger as relações de consumo do cenário econômico do mundo moderno. A evolução do modo produção – a revolução industrial trouxe em seu bojo um sistema econômico até então desconhecido o capitalismo. A massificação – cujo modelo é a fabricação de produtos e oferta serviços em série, com o objetivo de obter o menor preço e tingir cada vez mais parcelas da população (NUNES, p.114, 2014).

Desta forma, à medida que o modo capitalista de produção foi se consolidando e se transformando, e ao mesmo tempo os Estados/Nações foram se ajustando a serviço disto na seara política, passando a se constituírem como

regimes e formas de governo que viesse a ser a base, como liberalismo no início do século XX, a proteção ao cidadão/trabalhador ainda era uma névoa.

Mas, a partir do fim da Segunda Guerra mundial, a reconstrução do modo de produção, nova fase do capitalismo chão de fábrica, Estado do Bem Estar Social, a velocidade de produção, com o advento de novas tecnologias, de sistema de informação, robótica, telefonia, acelera-se de forma vertiginosa o consumo de massa (NUNES, p.115,2014).

Intensificada a globalização alimentada pelas tecnologias de comunicação, internet, microcomputação, e mais, a reinvenção do capital, surge a fase de flexibilização e, com isso, novo modo de produção e oferta de serviços — a hegemonia de países de centro. A volta do liberalismo mais sofisticado o neoliberalismo.

O direito, portanto não pode ficar à margem deste processo, a princípio ele veio socorrer o próprio fornecedor, haja vista ter criado contratos padrões para atender a à massificação de sua produção.

O direito civil já não atendia de forma eficiente o outro lado – o consumidor. Então, ele o consumidor passou a ser punido de duas maneiras com a autonomia da vontade, o *pacta sunt servanda* e o *contrato padrão ou de adesão*, em ambas as situações na primeira colocando-se em igualdade de condições com o empresário e na segunda, sofrendo a perda completa da capacidade de negociação, vale comum para todos em que pesem situações diferentes. Daí, a demanda da própria sociedade/dos consumidores pela proteção nas relações econômicas.

Ao ser alçado ao patamar de direito fundamental, o direito do consumidor teve como base, a impossibilidade no mundo capitalista de existir um modo de produção de bens e serviços, seja na fabricação, plantação e distribuição, nenhuma alternativa real que venha substituir tais empreendimentos.

Com tal cenário, o consumo passou a ser necessidade básica, seja por alimentos, vestuários, remédios, educação, saúde, lazer, etc... Então, o cumprimento de outros direitos como; direito à vida, direito à saúde e, a dignidade humana como princípio que fundamenta todos os direitos humanos. Não há como falar ou mesmo defender direito à vida e à saúde sem relacionar com o direito ao consumo ou direito do consumidor.

No atual sistema constitucional brasileiro, segundo Nunes (2014) o principal direito garantido é a dignidade da pessoa humana, é o último patamar da guarida dos direitos individuais e o primeiro fundamento de todo sistema constitucional.

A Constituição Federal reconhece, de plano, a vulnerabilidade de algumas pessoas como a mulher, deficiente físico nos concursos públicos, que deve ser tratados de forma diferenciada pelo legislador infraconstitucional, visando à igualdade material e, dentre estes, está o consumidor, na verdade o texto constitucional determina “a defesa do consumidor” o que pressupõe proteção (NUNES, p.74,2014).

Ao mesmo tempo ao falarmos de agrotóxico utilizado como fator de produção para os alimentos em massa, estamos tratando sobre o direito fundamental, direito à vida, que na Constituição Federal interpreta-se como vida com dignidade e com saúde.

A violação sistemática a esta trilogia de direitos fundamentais: direito à vida, à saúde e a defesa do consumidor é fulgurante e sem nenhum controle por parte dos governos sejam federais e estaduais.

Quanto à defesa do consumidor, há um claro rompimento com o direito privado tradicional, pois a defesa do consumo está calcada nas relações jurídicas conectadas ao sistema de produção massificado, que protege o coletivo, o difuso e não só especificamente as relações jurídicas individuais.

Portanto, no regramento específico da defesa do consumidor, leva-se em consideração aspectos universais das sociedades capitalistas contemporâneas, a produção em massa e por consequência a exploração dos recursos naturais, que refletem diretamente na criação, produção e distribuições de bens e serviços (MARQUES, p.78, 2014).

Assim, a desenfreada utilização de agrotóxicos afeta de forma criminosa a defesa do consumidor em todas as dimensões possíveis, como já foi afirmada à saúde e à vida do povo brasileiro.

Falta de controle e fiscalização por parte do governo (federal e estaduais), devendo resultar na responsabilização dos gestores, de forma objetiva, como determina o Código da Defesa do Consumidor.

5. Os Princípios que Regem a Defesa do Consumidor

O Código da Defesa do Consumidor, a Lei 8078 de 1990 e um subsistema autônomo dentro do sistema constitucional federal. Em função disso, é óbvio que vários princípios constitucionais embasam e determinam de forma norteadora o entendimento da defesa do consumidor.

Portanto, estamos falando que o Código da Defesa do Consumidor criou um novo modelo jurídico no âmbito do Sistema Constitucional Brasileiro, porque a própria Carta Magna credencia de forma clara que um Código deveria ser elaborado (art.48 do ADCT), somado a questão jurídica de que lei, ela é principiológica, até então no sistema jurídico nacional não existia (MARQUES, p.89,2014).

Como lei principiológica entende Marques (2014) como aquela que:

Ingressa no sistema jurídico, fazendo, digamos, assim, um corte horizontal, indo, no caso do Código da Defesa do Consumidor atingir toda e qualquer relação jurídica que possa ser caracterizada como de consumo e que seja regrada por outra norma jurídica infraconstitucional

O Código da Defesa do Consumidor elenca e classifica os princípios que norteiam as relações de consumo em alguns artigos, senão vejamos:

- Princípios gerais no art. 4º do CDC
- Princípios básicos do consumidor estipulados art. 6º;
- Princípios específicos - especialmente referentes à publicidade e aos contratos de consumo; e
- Princípios complementares - são aqueles que destacam os princípios constitucionais afetos às relações de consumo.

O art. 7º do CDC ainda afirma que não excluem “outros direitos decorrentes de tratados ou convenções internacionais de que o Brasil seja signatário, da legislação interna ordinária, de regulamentos expedidos pelas autoridades administrativas competentes, bem como dos que derivam dos princípios gerais de direito, analogia, costumes e equidade”.

Para Almeida (2013) apud Marques (p. 65,2006) o art. 4º é uma norma narrativa, as quais exercem o papel de indicar o caminho para os intérpretes.

Desta forma, o art. 4º apresenta os objetivos da Política Nacional das Relações de Consumo e prevê também os princípios gerais a serem obrigatoriamente observados, quais sejam: 1 - atender as necessidades do consumidor; 2 - respeito à dignidade, saúde e segurança do consumidor; 3 - melhoria da qualidade de vida; 4 - transparência e harmonia de relações de consumo e; 5 - proteção dos interesses econômicos.

Dentre os princípios o que caracteriza de forma definitiva a defesa do consumidor, e será o qual desenvolveremos trata-se do princípio da vulnerabilidade,

pois demonstrará de forma incontestável o quadro problemático em que a produção de alimentos no BRASIL está mergulhado.

A caracterização da vulnerabilidade poderá ser feita de acordo com as seguintes espécies: (ALMEIDA, p.198, 2013)

- a técnica
- jurídica/científica
- fática/sócio/econômica e
- informacional

A técnica consiste na fragilidade do consumidor perante o conteúdo técnico, ou seja, a maioria dos consumidores desconhecem por completo as questões técnicas dos produtos e dos serviços. Como saber a composição química dos agrotóxicos e por suas consequências?

A jurídica/científica remete à falta de conhecimento sobre a matéria jurídica e, também de outros ramos do conhecimento científico.

Quanto à fática/sócio/econômica refere-se à fragilidade econômica, não só, mas, aquela que atinge de forma ampla, que abrange genericamente diversas situações que revelam a debilidade do consumidor e finalmente a vulnerabilidade informacional que presume a fragilidade do consumidor às informações reais sobre os produtos e serviços.

E para Marques (2014) há, ainda, a hipervulnerabilidade a qual é reconhecida pela doutrina e jurisprudência para alguns grupos de consumidores, em função do alto nível de fragilidade em que se situam, portanto são merecedores de uma proteção maior e cuidadosa como: gestantes, crianças, portadores de necessidades especiais, o idoso e os doentes.

Portanto, combater a utilização de agrotóxico sem devida e correta intervenção estatal é um dos objetivos da Política Nacional de Consumo, cuja inobservância constitui clara violação aos ditames deste diploma legal.

No art. 24 do já referido Código, regula a garantia e adequação dos produtos e serviços fornecidos pelo mercado de consumo combinado com art. 4º determina “pela garantia dos produtos e serviços com padrões adequados de qualidade, segurança, durabilidade e desempenho”, que é um dos objetivos principiológicos.

Já havia um Sistema para segurança dos produtos e serviços para o mercado de consumo : SINMETRO – Sistema Nacional de Metrologia Normalização e Qualidade Industrial foi criado pela Lei 5.966/73 com a finalidade de formular e executar a política nacional de metrologia, normalização industrial e certifica-

ção de qualidade de produtos industriais; o CONMETRO - Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade industrial, que é órgão normativo do SINMETRO e o INMETRO – Instituto Nacional de Meteorologia, Qualidade e Tecnologia – é uma autarquia federal vinculada ao Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Por outro lado no art. 5º do Código da Defesa do Consumidor elenca claramente os instrumentos obrigatórios para a realização da Política Nacional das Relações de Consumo, vide o referido *in verbis*:

- Art. 5º Para execução da Política Nacional das Relações Nacionais de Consumo, contará o poder público com os seguintes instrumentos, entre outros:
- I – manutenção de assistência jurídica, integral e gratuita para o consumidor carente;
 - II- instituição de Promotoria de Justiça de Defesa do Consumidor, no âmbito do Ministério Público;
 - III- criação de delegacias de polícia especializada no atendimento de consumidores vítimas de infrações penais de consumo;
 - IV- criação de Juizados Especiais de Pequenas Causas e Varas Especializados para solução de litígios de consumo;
 - V- concessão de estímulos á criação e desenvolvimento das associações de Defesa do Consumidor.

Dos meios apontados como instrumentos para concretização dos objetivos somente a DECA - Delegacias especializadas para as vítimas dos crimes de consumo foram adotadas.

No âmbito do Poder Executivo em nível federal foi criada a Secretaria Nacional do Consumidor, órgão do Ministério da justiça, com competência para coordenar a política do Sistema Nacional e Defesa do Consumidor (art. 3º. do Decreto n.2181/97 com redação pelo Decreto no. 7738/2012) (ALMEIDA p.208, 2013).

Não bastasse isso, o Código de defesa do Consumidor protege penalmente os consumidores de agrotóxicos. Para tanto, o legislador inseriu no diploma consumerista condutas delituosas que quando infringidas sujeitariam o infrator ao cumprimento de determinadas penas, embora seja desejável o aparelhamento e efetiva fiscalização por parte da Agência Reguladora competente (ANVISA) uma vez que, principalmente no setor de agrotóxicos, os abusos decorreriam da

colocação no mercado produtos que colocavam em risco ou lesam a saúde dos consumidores em excesso.

Logo, o consumo excessivo de agrotóxicos ao qual é exposta a população brasileira, uma massa de consumidores na perspectiva legislativa, passa necessariamente pelo descumprimento do dever de informação em tal relação de consumo, constituindo ameaça aos direitos básicos à saúde e a segurança previstos na Constituição, quando cumpriria ao fornecedor de tais produtos a função de prevenir o consumidor contra os acidentes de consumo, conforme os arts. 6º, inciso VI e 10, caput, da Lei 8078/90.

Esse dever de informação é princípio básico da legislação consumerista e repercutirá, principalmente, em implicações de natureza criminal, isso se falharem as malhas da Agência Reguladora. Já os arts. 8º, parágrafo único, 9º e 10, bem como o art. 6º, inciso III e o art. 31, se efetivam através da informação com transparência e clareza, como dever do fornecedor e agrotóxicos e direito básico do consumidor desses produtos, competindo ao governo e toda sociedade atentar para as diretrizes acima. Nesse sentido, há um alento através do debate contra o PL²⁰ que tramita no Congresso e que propõe a retirada do “T” dos transgênicos das embalagens dos alimentos, visto que a questão dos agrotóxicos, pois a transgenia está intrinsecamente ligada à aludida questão e deve continuar sendo de amplo conhecimento.

6. Conclusões

Assim, desse estudo em relação ao emprego excessivo de agrotóxicos em face do Direito do Consumidor, podemos trazer a lume as seguintes conclusões:

a) O direito ocupa o papel de acomodação do mundo do ser econômico, ou como prefere Eros Grau, a conformação do processo econômico, já que para o citado doutrinador o direito é a instância de um todo complexo (estrutura social global);

b) Embora a indústria e comércio de agrotóxicos estejam abarcados pelo princípio da livre iniciativa voltado à preservação do modo de produção capitalista, não se deve descurar da tutela do consumidor;

20 <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/CONSUMIDOR/486822-APROVADO-PROJETO-QUE-DISPENSA-SIMBOLO-DA-TRANSGENIA-EM-ROTULOS-DE-PRODUTOS.html>

c) A liberdade de iniciativa não pode ser declarada e interpretada de modo absoluto. É necessário impor-lhe restrições que limitem o seu pretense caráter absoluto, em obséquio à proteção do próprio homem e da sociedade;

d) Envolvendo o direito à vida com plena saúde, o emprego de agrotóxicos deve decorrer de planejamento estratégico por parte do governo federal uma vez que a livre-iniciativa não possui caráter absoluto, sendo algo imprescindível o aparelhamento e efetiva fiscalização dos órgãos reguladores (ANVISA e IBAMA, a quem compete a avaliação, fiscalização e registro de agrotóxicos, sob pena de se ter de recorrer, inclusive à *ultima ratio* (Direito Penal), sendo preferível “prevenir que remediar”.

e) Em nosso propósito está a esperança²¹ é o aprimoramento teórico, principalmente de temas de interesse da população em geral, a massa de cidadãos-consumidores, esteja cada vez mais presente no cotidiano jurídico-acadêmico, mesmo sabendo que precisaremos caminhar muito para sentirmos esse início de mudança, sendo ilustrativo nesse contexto um diálogo travado em “Alice no país das maravilhas”:

“ - Gato Chesrie... quer fazer o favor de me dizer qual é o caminho que eu devo tomar?
Isso depende muito do lugar para onde você quer ir – disse o Gato.
Não me interessa muito para onde...- disse Alice
Não tem importância então o caminho que você tomar – disse o Gato.
... contanto que eu chegue a algum lugar – acrescentou Alice como uma explicação.
Ah, disso pode ter certeza, disse o Gato – desde que caminhe bastante”.

Referências

ALMEIDA, Fabrício Bolsan de. **Direito do Consumidor esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2013.

21 Bastante pertinente o pensamento de Jacinto Nelson Miranda Coutinho: “O sonho, enfim embala a trajetória de um professor que crê na possibilidade de dar de si, ajudando a fundar as bases da construção do outro”.

ANDRADE, Elisário Souza; SILVA, Francisca de Paula Santos(Org.). **Estado e políticas públicas: a construção do consenso neoliberal**. Salvador: EDUNEB,2012

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

BENJAMIN, Antônio Herman V. MARQUES, Claudia Lima. BESSA, Leonardo Roscoe. **Manual de Direito do Consumidor**. 3. ed., revista, atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 10 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

BRASIL, **Código da Defesa do Consumidor**. Brasília,1990.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

ELIA JÚNIOR, Mário Luiz. **O caráter instrumental dos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência**. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8679>>. Acesso em: 21 abril 2016.

FIORRILLO, Celso Antônio Pacheco; ABELHA RODRIGUES, Marcelo. **Direito ambiental e patrimônio genético**. Belo horizonte: Del Rey, 1994.

FILGUEIRAS, Luís; GONÇALVES, Reinaldo. **A economia política do governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e liberdade**. Colaboração de Rose D. Friedman. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

GARCIA, Leonardo de Medeiros. **Direito do Consumidor**. 7. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.

GOMES CANOTILHO, J. J. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

GOMES, Orlando. **Contrato de adesão**. SãoPaulo: Revista dos Tribunais,1972.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

GRAU, Eros Roberto. **Interpretando o Código de Defesa do Consumidor: algumas notas. Direito do Consumidor.** São Paulo: Revista dos Tribunais, n.5, 1993.

HARVEY, David. **A Condição Pós Moderna.** São Paulo: Edições Loyola, 1993.

MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no Código na Defesa do Consumidor.** 7. ed., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MÉSZAROS, I. **A crise estrutural do capital.** Tradução Francisco Raul Conejo ET.al. São Paulo: Boitempo, 2009.

NUNES, Rizzatto. **Curso de Direito do Consumidor.** 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

PAULANI, Lêda. **Quando o medo vence a esperança (um balanço da política econômica do primeiro ano de governo Lula).** Crítica marxista, Campinas, n.19, p11-26, out. 2004.

PERIANDRO, Fábio. **Direito Constitucional da Ordem Econômica Brasileira: ainda a questão do tabelamento de juros, em face da inconstitucionalidade da EC nº 43.** Revista Jurídica dos Formandos em Direito da UFBA, v. VII, n. X, Salvador, 2007.

PORTELLI, H. **Gramsci e o Bloco Histórico.** 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

ROSAVALON, Pierre; FITOUSSI, Jean- Paul. **A nova era das desigualdades.** Oreiras: Celta Editora, 1997.

SANTOS, Corina Teresa Costa Rosa. **Democracia e participação: um estudo de caso do Conselho de Saúde do Estado da Bahia.** Dissertação de mestrado apresentada no Programa de pós graduação stricto sensu da Universidade Católica de Salvador – UCSAL. Salvador, 2008.

TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico.** São Paulo: Método, 2003.

TRINDADE, Washington Luís da. **Para compreender a teoria dos atos próprios.** Revista de Direito do Trabalho, RT, ano 33, n. 125, jan.-mar./2007.



Capítulo 9

Direito Penal e Agrotóxicos.

Cláudio Silva Filho¹

1. Introdução: meio ambiente e os agrotóxicos

Grandes problemas ambientais com consequências diretas e indiretas na vida de milhares de pessoas têm sido cada vez mais comuns no Brasil e a responsabilização dos agentes que provocam a degradação ambiental, seja na esfera administrativa, civil ou criminal, ainda carece de efetividade prática. Exemplo disso é o aumento exponencial do uso de agrotóxicos no país² que tem trazido profundas repercussões negativas ao meio ambiente e à saúde da população³. Casos de contaminação de comunidades rurais que vivem no entorno de fazendas onde se aplicam agrotóxicos, poluição do solo, águas e ar, danos à saúde de trabalhadores rurais, aumento de casos de câncer e outras doenças, têm se ampliado de forma preocupante em todo país.

Aproximar a discussão acerca da responsabilização criminal ambiental dos impactos provocados pela produção, comercialização e uso dos agrotóxicos amplia a importância e complexidade do tema. Os mecanismos jurídicos (preventivos e repressivos) de tutela ao meio ambiente não são eficazes diante das rápidas transformações da produção agroindustrial brasileira.

1 Advogado. Membro da Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares – RENAP/Ceará.

2 O consumo de agrotóxicos no Brasil saltou de 599,5 milhões de litros em 2002 para cerca de 1 bilhão de litros em 2014, equivale a uma média de 5 litros por habitante, tornando-se o maior consumidor de agrotóxicos do mundo (ABRASCO, 2015).

3 O Brasil ainda não possui dados seguros sobre a quantidade de intoxicações, por faltar um sistema adequado de registro, que identifique os agrotóxicos de forma específica, nos casos de intoxicações mais graves. Estima-se que existam mais 400 mil pessoas contaminadas por agrotóxicos, com cerca de quatro mil mortes por ano (ABRASCO, 2015).

O setor econômico do agronegócio⁴ é o grande responsável pela expansão do uso de agrotóxicos na lavoura brasileira, por ser é um modelo de produção agrícola altamente dependente dessas substâncias⁵.

O preocupante cenário atual traz duas imediatas consequências jurídicas: como garantir a eficaz proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado e da saúde humana, bens jurídicos elevados à categoria de direitos constitucionais pela Carta de 1988; e, em havendo conduta danosa ou lesiva a esses bens, como buscar a adequada responsabilização dos agentes infratores, especialmente no que concerne a tutela penal ambiental.

Para analisarmos essas questões, iniciaremos a discussão sobre a necessidade da *tutela penal do meio ambiente*, tendo como fundamento o art. 225, § 3º, da Constituição Federal e, no campo infraconstitucional, a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei de Crimes Ambientais). Além disso, pretendemos discutir a importância da responsabilização criminal como *ultima ratio*, nos casos em que as demais formas de tutela (administrativa e civil) se mostrem insuficientes na proteção ao meio ambiente⁶.

A Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazena-

4 “O ‘agribusiness’ engloba os fornecedores de bens e serviços à agricultura, os produtores agrícolas, os processadores, transformadores e distribuidores envolvidos na geração e no fluxo dos produtos agrícolas até o consumidor final. Participam também nesse complexo os agentes que afetam e coordenam o fluxo dos produtos, tais como o governo, os mercados, as entidades comerciais, financeiras e de serviços” (ARAÚJO, 1990. p. 3). Para Fernandes, “O agronegócio é um novo tipo de latifúndio e ainda mais amplo, agora não concentra e domina apenas a terra, mas também a tecnologia de produção e as políticas de desenvolvimento. A fundação do agronegócio expandiu a conflitualidade, ampliando o controle sobre o território e as relações sociais, agudizando as injustiças sociais” (2008, p. 38-39).

5 Segundo Rigotto, essa posição do Brasil de maior consumidor mundial de agrotóxicos é resultado do contexto de reestruturação produtiva no plano mundial, em especial na América Latina, onde cabe a esses países a produção de *commodities* para o mercado internacional. Para Carneiro, “Decorrente desse modelo químico-dependente de agrotóxicos, a cadeia produtiva do agronegócio está em um processo de insustentabilidade socioambiental, pois no seu espaço se cria um território com muitas e novas situações de vulnerabilidades ocupacionais, sanitárias, ambientais e sociais. Estas situações induzem eventos nocivos que se externalizam em trabalho degradante e escravo, acidentes de trabalho, intoxicações humanas, cânceres, malformações, mutilados, sequelados e, ainda, contaminação com agrotóxicos e fertilizantes químicos das águas, ar, chuva e solo em todos os espaços ou setores da cadeia produtiva do agronegócio (...)” (ABRASCO, 2015)

6 A aplicação de agrotóxicos é uma atividade lícita em que a contaminação do meio ambiente é intencional. Segundo GARCIA, “a poluição é provocada pelos fazendeiros no intuito de combater as ‘pragas da lavoura’, seja uma erva, fungo ou um inseto, consideradas por eles como ‘daninha, peste ou praga’, que passam a ser alvos da ação dos agrotóxicos como herbicidas, fungicidas ou inseticidas” (2015, p. 109).

mento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências, traz a definição legal de agrotóxicos:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

I - agrotóxicos e afins:

- a) os produtos e os agentes de processos físicos, químicos ou biológicos, destinados ao uso nos setores de produção, no armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, nas pastagens, na proteção de florestas, nativas ou implantadas, e de outros ecossistemas e também de ambientes urbanos, hídricos e industriais, cuja finalidade seja alterar a composição da flora ou da fauna, a fim de preservá-las da ação danosa de seres vivos considerados nocivos;
- b) substâncias e produtos, empregados como desfolhantes, dessecantes, estimuladores e inibidores de crescimento;

De acordo com essa definição, o uso de agrotóxicos não está restrito às atividades agrícolas. Da mesma forma, a expansão desenfreada do uso de agrotóxicos não ocorre apenas no campo, mas também em ambientes tipicamente urbanos. Podemos dizer que há um incentivo à “popularização” do uso de agrotóxicos, para as mais diversas atividades:

“O uso de agrotóxicos, como bem indica o conceito legal, não é privativo de atividades rurais. Aliás, o emprego de agrotóxicos se encontra incrementado nos ambientes urbanos pelo uso recorrente de produtos tóxicos, extremamente nocivos e perigosos, rotulados de 'herbicida urbano', 'capina química', 'desfolhante agroindustrial', etc. Nos ambientes domésticos, não menos preocupante se revela o uso indiscriminado do chamado 'inseticidas domésticos', 'mata-mosca', 'mata-barata', 'mata-mosquito' etc., indicativo de sérios riscos à saúde humana. Da mesma forma, os produtos tóxicos usados para 'desinsetização', em ambientes de trabalho, como indústrias, escolas, hospitais, depósitos etc., alguns deles do grupo químico 'organofosforados', sabidamente nocivos à saúde humana.” (VAZ, 2006, p. 23).

Apesar da utilização em larga escala de substâncias químicas na agricultura remontar a primeira metade do século XX⁷ e da produção legislativa sobre agro-

7 Uma das características da chamada “Revolução Verde”, foi o uso de substâncias tóxicas desenvolvidas como armas químicas, remanescente da II Guerra Mundial.

tóxicos no Brasil ter como marco a década de 1980⁸, as consequências jurídicas dos impactos dessas substâncias ainda necessitam de aprofundamento.

Uma dessas questões é a responsabilização criminal pelo dano causado por agrotóxicos, nos diferentes momentos da cadeia de reprodução econômica – a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos.

2. A tutela penal do meio ambiente

O tema da tutela criminal do meio ambiente não é recente. Podemos dizer que surge em paralelo com as mudanças de paradigma das sociedades industriais, com o crescimento dos centros urbanos, expansão da industrialização, degradação ambiental, o que gerou profundas transformações socioeconômicas e jurídicas. A “questão” ambiental, surge como consequência da tomada de consciência e constatação da finitude dos bens ambientais e da importância de sua preservação para manutenção da própria Humanidade.

A proteção jurídica do meio ambiente é parte do processo de compreensão dos impactos provocados pela expansão das relações econômicas capitalistas, que necessitam da exploração dos recursos ambientais em uma escala sem precedentes na história.

No Brasil, ainda na primeira metade do século XX, a proteção jurídica ao meio ambiente se dava de forma indireta, tendo como foco o direito de propriedade. Exemplo disso é o art. 584 do Código Civil de 1916 que afirmava “são proibidas construções capazes de poluir, ou inutilizar para o uso ordinário, a água de poço ou fonte alheia, a elas preexistente”.

Entre as décadas de 1930 e 1960, surgem códigos e legislações específicas, que abordam, direta ou indiretamente à tutela ao meio ambiente. São exemplo o Código Florestal (Dec. nº. 23.793/34), substituído posteriormente pela Lei nº. 4.771/65; o Código das Águas (Dec. nº. 24.643/34); o Código de Caça e Pesca (Dec. Nº 23.672/34); o decreto de proteção aos animais (Dec. nº. 24.645/34); o decreto nº. 25/37 que organizou a proteção ao Patrimônio Histórico e Artístico

8 A Lei nº 7.774, de 22 de dezembro de 1982, do estado do Rio Grande do Sul, foi a primeira no Brasil a tratar diretamente de agrotóxicos, servindo de base para as demais que abordaram o tema.

Nacional; o Estatuto da Terra (Lei nº. 4.504/64); o Código Florestal (Lei nº. 4.771/65); a Lei de Proteção da Fauna (Lei nº. 5.197/67); a Política Nacional do Saneamento Básico (Dec. nº. 248/67); e a criação do Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental (Dec. nº. 303/67).

Mas foi na década de 1980 que ocorreu a estruturação do atual ordenamento jurídico de proteção ao meio ambiente como *bem específico*. São marcos legislativos que passaram a orientar a tutela jurídica do meio ambiente no Brasil: 1) a Lei nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente; 2) a Lei nº 7.347/85, que disciplina a Ação Civil Pública, um dos principais instrumentos processuais de defesa do meio ambiente, dentre outros bens e interesses difusos e coletivos; 3) a Lei nº 9.605/98, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente; 4) e a Constituição Federal de 1988, que ampliou a definição de meio ambiente e elevou-o ao patamar de direito constitucional.

A definição jurídica de meio ambiente é encontrada na lei que institui a Política Nacional de Meio Ambiente, definido como o *conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas* (art. 3º, I).

José Afonso da Silva (1998), define meio ambiente para além dos aspectos físicos, químicos e biológicos, entendido como “a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”. (1998, p. 2)

A Constituição de 1988, seguiu na esteira de ampliar o conceito de meio ambiente, além de definir sua natureza jurídica e estrutura para sua tutela, como “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”.

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

A doutrina é unânime em reconhecer aspectos específicos do meio ambiente. Isso não significa fragmentar o conceito de meio ambiente, mas apenas de compreendê-lo em sua complexidade e particularidades. O meio ambiente deve ser compreendido não apenas como o meio ambiente *natural* (atmosfera, biosfera, águas, mar territorial, solo, subsolo, recursos minerais, fauna e flora), mas

também *artificial* (criado pela ação humana), *cultural* (nos termos do art. 216, da Constituição, contemplando os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira), do *trabalho* e o *patrimônio genético*⁹.

A tutela jurídica do meio ambiente desenvolve-se também buscando a responsabilização das condutas lesivas ao meio ambiente com repercussões nas esferas de responsabilização administrativa, civil e penal, especialmente nas condutas consideradas mais graves.

Da mesma maneira que ocorreu com a proteção constitucional do meio ambiente, também a sua tutela criminal foi gradativamente se modificando. De um período inicial em que se realizava a tutela penal de forma indireta, mediante a criminalização de condutas que atingiam bens individuais e, por via reflexa, iriam acarretar alguma consequência para tutela ambiental, passamos a proteger o meio ambiente de forma setorizada, mediante a tutela penal de determinados bens ambientais isoladamente considerados. Finalmente passamos à proteção sistemática do meio ambiente considerando em si mesmo como um bem passível de tutela ambiental específica. (Cruz, 2008, p. 49).

No que concerne a tutela ambiental penal, suas bases não necessariamente coincidem com os princípios e conceitos clássicos de direito penal e processual penal.

O direito criminal ambiental possui características peculiares, dentre as quais destacamos a prospecção ou caráter preventivo (e não apenas retrospectivo/repressivo, isto é, que surge após o dano), o que leva à antecipação da tutela penal, vale dizer, à criação de crimes de perigo concreto e, principalmente, de perigo abstrato, de mera conduta, de normas penais em branco, à existência de elementos normativos dos tipos (para a caracterização dos delitos ambientais) etc.

9 FIORILLO (2008) inclui o patrimônio genético como parte do meio ambiente, valendo do exposto no art. 225, § 1º, II (preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético) e V (controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente). Ambos incisos são regulamentos pela Lei nº 11.105/2005 que, dentre outras medidas, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados (OGM) e seus derivados.

É importante destacar que boa parte da legislação ambiental foi estabelecida dessa forma para evitar danos irreversíveis que tornassem inócua a tutela penal ambiental. Ademais, o princípio da prevenção norteia a proteção constitucional do meio ambiente, incluindo a tutela penal. (Fiorillo, 2012, p. 13).

A tipificação do crime de poluição em todas as suas formas, já era prevista no art. 15, da Lei 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), alterada pela Lei nº 7.804/89.

A legislação penal relativa ao meio ambiente, antes do advento da Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei dos Crimes Ambientais) era esparsa – desde o Código Penal à legislações especiais –, confusa e de difícil aplicação prática¹⁰. Esses dispositivos não necessariamente tratam do meio ambiente de forma direta e estão dispersas em várias legislações especiais, no Código Penal e na Lei de Contravenções Penais¹¹.

A sistematização da tutela penal do meio ambiente apenas foi concluída com o advento da Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Para Cruz (2008), a Lei de Crimes Ambientais:

(...) trata de forma global as condutas que possam causar dano ou colocar em perigo o meio ambiente, tipificando sistematicamente as condutas lesivas em relação a cada um dos elementos considerados, inclusive em relação aos bens culturais. Além disso, o diploma legal em apreço levou em consideração o caráter diferenciado do criminoso ambiental e o aspecto difuso dos bens ambientais, preferindo as penas restritivas de direitos e de prestação de serviços para a punição dos crimes ambientais, entendendo que elas seriam mais eficazes para reprimir as condutas lesi-

10 SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de direito ambiental. 5ª ed., São Paulo: Saraiva, 2007, p. 402.

11 São exemplos, no Código Penal: arts. 163 (crime de dano), 164 (introdução ou abandono de animais em propriedade alheia), 165 (coisa tombada), 166 (alteração de local protegido), 250, § 1º, II, h (incêndio em mata ou florestas), 251, §§ 1º e 2º (explosão), 252 (uso de gás tóxico ou asfixiante), 253 (fabricação, fornecimento, aquisição, posse ou transporte de explosivo ou gás tóxico, ou asfixiante), 254 (inundação), 256 (desabamento e desmoronamento), 259 (difusão de doença ou praga) e 267 a 271 (crimes contra saúde pública; na Lei de Contravenções Penais: arts. 31 (omissão de cautela na guarda ou condução de animais), 37 (arremesso ou colocação perigosa), 38 (poluição do ar), 42 (poluição sonora) e 64 (crueldade contra animais).

vas aos bens ambientais, principalmente por atuarem como estimulantes negativos dessas condutas, sempre atendendo aos princípios da reparação integral do dano e da prevenção da lesão. (CRUZ, p. 50).

O disposto no art. 225, *caput* e § 3º, da Constituição Federal, importa necessariamente no enfoque globalizado da proteção ambiental, fundamentado na ideia de *prevenção* dos danos ambientais. Para isso, deve ser utilizado “todo o arsenal jurídico holisticamente considerado (responsabilidade civil, administrativa e criminal) para proteger o bem, sempre buscando não a reparação do dano como primeira opção, mas a sua prevenção” (CRUZ, 2006, p. 66). No mesmo sentido, Benjamin (1998):

Confrontando com a degradação do meio ambiente, o ordenamento jurídico, via Direito Ambiental, não se contenta, pois, com a reparação do prejuízo causado (admitindo-se que, na hipótese, isso seja possível), estabelecendo, em acréscimo, como resposta social ao comportamento ilícito, sancionamento penal e administrativo. No Brasil, os três sistemas de responsabilização – civil, administrativo e penal se aplicam autônoma e cumulativamente. Objetivando resultados diversos são considerados autônomos. Assim é porque um sistema completo de preservação e conservação do meio ambiente supõe necessariamente a responsabilização dos causadores de danos ambientais e da maneira mais ampla possível, envolvendo as esferas civil, penal e administrativa. (Benjamin, 1998, p. 391-392).

A partir do que foi exposto, convém fazermos uma breve digressão para definição de *bem jurídico* penal e sua aplicação para tutela do meio ambiente.

2.1. Bem jurídico penal e meio ambiente

O conceito de bem jurídico é central na teoria do tipo¹² e desempenha uma função essencial de crítica ao Direito Penal.

Para BITENCOURT (2015), o conceito de bem jurídico:

por um lado, funciona como fio condutor para a fundamentação e limitação da criação e formulação dos tipos penais; por outro lado, auxilia

12 Zaffaroni *apud* Cruz, 2006, p. 21.

na ampliação dos tipos penais descritos na Parte Especial, orientando a sua interpretação e o limite do âmbito da punibilidade. Ocorre que, diante do atual momento de expansão do Direito Penal, resulta, como mínimo, uma tarefa complexa deduzir o conceito e conteúdo de bem jurídico, como objeto de proteção do Direito Penal. Com efeito, atravessamos um período de transição entre a tradicional concepção pessoal de bem jurídico e posturas que prescindem do dogma do bem jurídico para a legitimação do exercício do *ius puniendi* estatal. (Bitencourt, p. 43-44).

A concepção sobre a definição do bem jurídico é variável e histórica. Ela é determinada pela relevância de certos interesses e valores, de acordo com parâmetros estabelecidos em condições sociais, econômicas e culturais nas diferentes sociedades.

Bitencourt, citando a doutrina de Hans Welzen, afirma que os bens jurídicos são bens vitais da sociedade e do indivíduo, que merecem proteção legal exatamente em razão de sua significação social. O objetivo do Direito Penal seria, segundo o jurista alemão, garantir a validade dos valores ético-sociais positivos que, por outro lado, caracterizam o conteúdo ético-social das normas jurídico-penais.

Portanto, o Direito Penal não deve alcançar qualquer infração à ordem jurídica, mas somente àquelas situações que atingem os bens jurídicos mais relevantes. Essa limitação da tutela penal é que fundamenta a concepção de um Direito Penal de intervenção mínima (*princípio da intervenção mínima*), característico do Estado Democrático de Direito. Decorre do princípio da intervenção mínima o caráter fragmentário do Direito Penal, recaindo somente sobre uma parte dos bens jurídicos.

O *princípio da intervenção mínima*, também conhecida como *ultima ratio*, orienta e limita o poder incriminador do Estado, preconizando que a *criminalização* de uma conduta só se legitima se constituir meio necessário para a prevenção de ataques contra bens jurídicos importantes. Ademais, se outras formas de sanção ou outros meios de controle social revelarem-se suficientes para a tutela desse bem, a sua criminalização é inadequada e não recomendável. (Bitencourt, 2015, p. 54).

Para adequada abordagem jurídico-penal, buscaremos a fundamentação constitucional para legitimar a qualificação do bem jurídico ambiental. Essa é a compreensão predominante da doutrina, seja brasileira ou estrangeira, para

estabelecer os critérios para definir os bens jurídicos fundamentais e determinar que sejam tutelados pelo Direito Penal¹³.

O Direito Penal Constitucional¹⁴ aponta para uma dupla limitação na abrangência da tutela criminal: por um lado, limita o poder punitivo estatal em relação ao indivíduo (conteúdo descriminalizador) e por outro, indicar a tutela penal sobre determinados bens jurídicos (conteúdo criminalizador).

Nos termos do art. 225, § 3º, da Constituição Federal, a tutela penal do meio ambiente é uma determinação constitucional explícita¹⁵. Essa incidência da tutela penal sobre o meio ambiente se dá em razão da elevada dignidade do bem, cuja proteção é condição para manutenção da própria vida. Por outro lado, há a necessidade de utilização dessa forma de tutela, a mais grave de nosso sistema jurídico, tendo em vista que a proteção oferecida pelos outros ramos do Direito não é suficiente para a tutela do bem em questão¹⁶.

A questão reside no fato que a reparação civil pelos danos ambientais, por mais onerosa que possa ser, é insuficiente para adequada tutela do meio ambiente, já que não incide no momento anterior à lesão ao bem jurídico.

Já a responsabilidade penal, fundamentada no princípio da culpabilidade e na função preventiva da culpabilidade, não precisa atentar para este prejuízo. A responsabilidade penal, ao contrário da reparação civil não é uma retribuição pelos danos causados. Ela é limitada, por um lado pela culpabilidade do agente diante do fato praticado e, por outro, pela prevenção geral e especial positiva da pena a ser aplicada. (CRUZ, p. 69).

A Constituição Federal também tratou da questão dos agrotóxicos, indiretamente, em matéria ambiental, mas também diretamente, ao restringir sua pro-

13 CRUZ, 2008, p. 51.

14 “Hoje poderíamos chamar de princípios reguladores do controle penal, princípios constitucionais fundamentais de garantia do cidadão, ou simplesmente de *Princípios Fundamentais de Direito Penal de um Estado Social e Democrático de Direito*. Todos esses princípios são garantia do cidadão perante o poder punitivo estatal e estão amparados pelo novo texto constitucional de 1988. (...) é no art. 5º da nossa Carta Magna onde encontramos princípios constitucionais específicos em matéria penal, cuja função consiste em orientar o legislador ordinário para a adoção de um sistema de controle penal voltado para os direitos humanos, embasado em um Direito Penal da culpabilidade, um *Direito Penal mínimo* e garantista (...)”. (BITENCOURT, 2015, p. 49-50).

15 BENJAMIN, A. H. V. Crimes contra o meio ambiente: uma visão geral. *Ministério Público e Democracia*: livro de teses. 12º Congresso Nacional do Ministério Público. Fortaleza, 1998.

16 . CRUZ, 2008. p. 61.

paganda comercial, alertando para seus malefícios. No mesmo sentido, a sanção de condutas que ponham em risco o meio ambiente e a saúde da população, relacionadas à produção, ao comércio e ao uso de substâncias agrotóxicas, exige uma interpretação e aplicação do ordenamento jurídico de caráter preventivo e repressivo, que desestimule e responsabilize os agentes infratores.

2.2. Agrotóxicos na Constituição Federal de 1988

Considerando os efeitos danos dos agrotóxicos ao meio ambiente e à saúde humana, Londres (2011) afirma que a abordagem jurídica sobre essas substâncias tóxicas deve partir da Constituição Federal, citando os dispostos no art. 196 (direito à saúde) e 225 (direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado).

Fiorillo (2008) entende que o disposto no art. 225, §1º, V, da Constituição, “viabilizou a constitucionalização da matéria referente às substâncias agrotóxicas¹⁷”. Afirma esse autor:

As técnicas, métodos e as substâncias mencionadas no texto referem-se notadamente aos agrotóxicos, em face da importância da manutenção de um padrão de produtividade, apesar de comprometer a saúde humana de forma direta e, de forma indireta, alterar a biodiversidade do solo e das águas, pela aplicação de pesticidas.

Com isso podemos verificar que o Texto Constitucional permitiu o seu emprego, mas tratou de responsabilizar o Poder Público pelo controle das atividades, a fim de assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente. Dessa maneira, a Magna Carta obrigou os entes federados a estarem presentes na atividade de controle, não deixando livre a negociação entre produtores e consumidores. (Fiorillo, 2008, p. 231).

A Constituição Federal também traz, em seu art. 220, a necessidade de restrição legal à propaganda comercial de agrotóxicos, no sentido de possibilitar à defesa e proteção em relação aos seus efeitos nocivos.

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

17 FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de direito ambiental brasileiro. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 231.

II - estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da **propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente.**

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

Esse dispositivo foi complementado pela Lei nº 9.294/96, alterada pela Lei nº 10.167/2000, que dispõem sobre o uso e propaganda de agrotóxicos, dentre outras substâncias nocivas¹⁸.

Assim, não há dúvida que a Constituição traçou as linhas gerais para tutela de danos ao meio ambiente e à saúde que possam ser provocados por agrotóxicos. Como já dito, compreendendo a proteção integral ao meio ambiente, nas esferas civil, administrativa e penal, a responsabilização criminal também pode recair sobre condutas lesivas relacionadas à produção, comercialização e uso dos agrotóxicos.

Da mesma forma que a Lei de Crimes Ambientais, a Lei nº 7.802/89 é fortemente marcada pelo princípio da prevenção ou precaução. A construção doutrinária do Direito Penal Ambiental deve combinar os princípios do Direito Ambiental, especialmente da precaução e do poluidor-pagador, com as garantias e princípios do Direito Penal.

18 Notemos que a lei não utilizada, ao contrário do que faz a Constituição, a expressão “agrotóxicos”, mas “defensivos agrícolas”. Diz a Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996: Art. 3º (...): §2º-A propaganda conterá, nos meios de comunicação e em função de suas características, advertência, sempre que possível falada e escrita, sobre os malefícios do fumo, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, segundo frases estabelecidas pelo Ministério da Saúde, usadas seqüencialmente, de forma simultânea ou rotativa. (...) Art. 8º A propaganda de defensivos agrícolas que contenham produtos de efeito tóxico, mediato ou imediato, para o ser humano, deverá restringir-se a programas e publicações dirigidas aos agricultores e pecuaristas, contendo completa explicação sobre a sua aplicação, precauções no emprego, consumo ou utilização, segundo o que dispuser o órgão competente do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, sem prejuízo das normas estabelecidas pelo Ministério da Saúde ou outro órgão do Sistema Único de Saúde.

3. Os crimes ambientais e os agrotóxicos

As medidas para tutela penal do meio ambiente objetivam prevenir e reprimir as mais graves condutas lesivas a esse bem jurídico, ao tempo que a moderna doutrina penal desenvolve-se na perspectiva da substituição das penas privativas de liberdade para aplicação de penas alternativas¹⁹. As Leis nº 9.605/98 e nº 7.802/89 seguem em tendência.

Podemos dizer que a Lei de Crimes Ambientais teve como objetivo sistematizar em um único diploma jurídico os crimes relacionados ao meio ambiente, sem conduto estabelecer um rol taxativo e exaustivo dos tipos ambientais penais, já que existem – e podem surgir novos – crimes ambientais previsto no Código Penal Brasileiro e dispersos em legislações específicas.

Portanto entendemos que a Lei de Crimes Ambientais e a Constituição Federal devem servir de norteadores interpretativos para aplicação do Direito Penal Ambiental. É o caso da Lei nº 7.802/89, cujos art. 15 e 16 tipificam condutas especificamente relacionadas aos agrotóxicos e que devem ser interpretados em conformidade com Lei nº 9.605/98 e a Carta Constitucional.

Antes de adentrarmos na análise dos tipos penais previstos na Lei dos Agrotóxicos, cabe indagar se essa lei teria sido revogada pela Lei de Crimes Ambientais, em razão da regra que lei posterior revoga a anterior quando regula a matéria por esta tratada, já que ambas abordam substâncias tóxicas.

Na Lei nº 9.605/98, a sanção penal recai sobre quem pratica conduta lesiva ao meio ambiente manejando *substância tóxica* (art. 56), enquanto a Lei nº 7.802/89 explicitadamente trata de agrotóxicos, que apesar de ser espécie de substância tóxica, é vocábulo mais restrito.

Esse é o atual entendimento da doutrina dominante²⁰, como expõe Freitas (2002):

(...) muito embora a redação desse tipo penal se assemelhe à do art. 15 da Lei nº 7.802/89, nele não há qualquer menção expressa a agrotóxicos, seus componentes e afins. Ora, a conclusão a que se chega é de que o art. 15 da Lei nº 7.802/89 foi preservado. E tanto é verdade que a Lei nº 9.605/98 não faz qualquer menção, explícita ou implícita, ao outro crime da Lei nº

19 Sirvinskas, 2007, p. 401.

20 Defendia em sentido contrário, portanto, estaria revogado o art. 15 da Lei dos Agrotóxicos pela superveniência do art. 56 da Lei 9.605/98, Paulo Affonso Leme Machado, Paulo de Bessa Antunes e Édis Milrá (Vaz, 2006, p. 158).

7.802/89, ou seja, à conduta prevista no art. 16 para aqueles que deixam de promover medidas necessárias, à proteção da saúde ou do meio ambiente. Não é demais lembrar que a Lei nº 7.802/89 é especial, pois cuida apenas de agrotóxicos, e, por isso, não pode ser considerada revogada pelo art. 56 da Lei nº 9.605/98, regra geral. A propósito, Assis Toledo lembra que 'considera-se especial (*lex specialis*) a norma que contém todos os elementos da geral (*lex generalis*) e mais o elemento especializador. Há, pois, um *plus*, isto é, um detalhe a mais que sutilmente a distingue da norma geral'. Continua, em vigor os dois tipos penais da lei de agrotóxicos (arts. 15 e 16), tratando o dispositivo ora em exame [art. 56, da Lei 9.605/89] de outros produtos ou substâncias tóxicas diversas. (2002, p. 188-189)

Portanto, serão aplicados os arts. 15 e 16 da Lei nº 7.802/89, se o agente incorrer no descrito nos tipos penais. Outras condutas que envolvam agrotóxicos e que violem o meio ambiente, podem ser consideradas criminosas, mesmo que não estejam prevista na Lei nº 7.802/89, mas tipificadas em outros diplomas legais. É o caso da seguinte decisão:

PENAL. PROCESSUAL PENAL. RECURSO CRIMINAL EM SENTIDO ESTRITO. EMENDATIO LIBELLI. POSSIBILIDADE. AGROTÓXICOS. APLICABILIDADE DA LEI AMBIENTAL E DA LEI 7.802/89. IMPORTAÇÃO DE AGROTÓXICOS. CONDUTA PREVISTA APENAS NA LEI 9.605/98. (...) 3. Os agrotóxicos, mencionados na Lei 7.802/89, enquadram-se no conceito de substância tóxica elencado na Lei Ambiental, sendo possível depreender incidência de ambos os tipos penais. Contudo, em sendo o artigo 15 da Lei 7.802/89 especial em relação ao preceito geral constante do artigo 56 da Lei 9.605/98, nos casos em que as ações nucleares da regra especial e da regra geral são coincidentes, aplica-se o princípio da especialidade. 4. A conduta de importar não integra as ações nucleares previstas na Lei dos Agrotóxicos, razão pela qual enseja aplicação da Lei 9.605/98. Havendo indícios da ciência do acusado quanto à procedência estrangeira das mercadorias transportadas, bem como da participação no *iter criminis* da importação irregular, impõe-se a incidência da referida legislação. (TRF-4-RCCR: 50043351720134047002, Relator Victor Luiz dos Santos Laus, 8ª Turma. DJ 14.11.2013).

Superada essas questões preliminares, passemos à análise dos crimes previstos nos arts. 15 e 16 da Lei 7.802/89, e de aspectos específicos da responsabilidade penal em relação aos agrotóxicos.

3.1. Os crimes ambientais na Lei dos Agrotóxicos

3.1.1. Comentário ao art. 15 da Lei nº 7.802/89

Tipo penal

Art. 15. Aquele que produzir, comercializar, transportar, aplicar, prestar serviço, der destinação a resíduos e embalagens vazias de agrotóxicos, seus componentes e afins, em descumprimento às exigências estabelecidas na legislação pertinente estará sujeito à pena de reclusão, de dois a quatro anos, além de multa.

Objetividade jurídica

O disposto nesse artigo tem por objetivo a tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado e da saúde humana. É a própria lei (art. 14) que trata da responsabilização administrativa, civil e penal *pelos danos causados à saúde das pessoas e ao meio ambiente*.

Conduta típica

O art. 15 foi alterado pelo Lei nº 9.974/2000²¹, que ampliou seu núcleo essencial, acrescentando a expressão “*der destinação a resíduos e embalagens vazias de agrotóxicos, seus componentes e afins (...)*”.

O crime é de ação múltipla, contendo várias condutas, qualquer uma delas caracterizando a prática do delito. Os verbos são *produzir, comercializar, transportar, aplicar, prestar serviço, der destinação a resíduos e embalagens vazias*.

A produção não necessariamente é a realizada pelo próprio fabricante. Pode ser qualquer o ato de criar a substância agrotóxicas, seus componentes e afins, por qualquer pessoa.

21 A redação original do artigo era: Art. 15. Aquele que produzir, comercializar, transportar, aplicar ou prestar serviços na aplicação de agrotóxicos, seus componentes e afins, descumprindo as exigências estabelecidas nas leis e nos seus regulamentos, ficará sujeito à pena de reclusão de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, além da multa de 100 (cem) a 1.000 (mil) MVR. Em caso de culpa, será punido com pena de reclusão de 1 (um) a 3 (três) anos, além da multa de 50 (cinquenta) a 500 (quinhentos) MVR.

São comuns as manipulações e misturas de fórmulas de agrotóxicos visando a dar maior potencialidade e/ou rendimento ao produto. A alteração de quaisquer das propriedades originais do agrotóxico, propriedades estas que foram avaliadas no ato do registro e que constarão necessariamente das prescrições, das recomendações do fabricante, do receituário agrônomo e da bula do produto, equivale a produzir ou dar origem a um novo produto à revelia das determinações legais. (Vaz, 2006, p. 165).

Quanto à comercialização, importante destacar que não é necessário que o infrator exerça a atividade regularmente, ou seja, o comércio informal também é punível. Não se aplica o art. 15, porém, a quem fornece gratuitamente os agrotóxicos. Essa ação é a prevista no art. 56, da Lei nº 9.605/98 (*fornecer... produto ou substância tóxica, perigosa ou nociva à saúde humana ou ao meio ambiente, em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou nos seus regulamentos*).

Sobre o transporte, em caso da prática ocorrer para além das fronteiras nacionais, a competência para processar e julgar a conduta será da Justiça Federal.

PENAL E PROCESSUAL. CRIME AMBIENTAL. TRANSPORTE INTERNO DE AGROTÓXICOS. ART. 15 DA LEI 7.802/89. COMPETÊNCIA. JUSTIÇA ESTADUAL. PRESCRIÇÃO PELA PENA EM ABSTRATO. OCORRÊNCIA. EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE. 1. Tratando-se de crime de transporte de agrotóxicos, a atribuição do Juízo Federal se dará excepcionalmente, ou seja, somente se configurar ofensa direta e específica a bens, serviços ou interesses da União (art. art. 109, inc. VI, da CF) ou se praticado na forma transnacional (art. 109, inc. VI, da CF). 2. A mera procedência forânea da substância não é suficiente para fixar a competência federal. (TRF-4 -ACR 50144581120124047002 PR. Relatora: Salise Monteiro Sanchotene. 7ª Turma. DJ. 08.04.2014).

A aplicação deve seguir as regulamentações específicas, independe de técnica ou método utilizado (manualmente, por máquinas agrícolas, por aviação agrícola etc.).

A ampliação das ações previstas no artigo para incluir o dever de dar destinação adequada aos resíduos e embalagens vazias de agrotóxicos deve ser exaltada²².

²² Esse é um dos graves problemas relacionados à poluição provocada por agrotóxicos. O sistema de devolução de embalagens é insuficiente, frágil e não tem acompanhado o crescimento do consumo de agrotóxicos no país. Os dados do (InPev) Instituto Nacional de Processamento de Embalagens Vazias

O Decreto nº 4.074/2002, que regulamenta a Lei dos Agrotóxicos, dedicou uma seção específica à destinação final de sobras e de embalagens.

Em regra é obrigatória a devolução das embalagens vazias, com respectivas tampas, aos estabelecimentos comerciais em que foram adquiridos, no prazo de até um ano da data de sua compra. É possível a devolução de embalagens vazias a qualquer posto de recebimento licenciado por órgão ambiental competente ou credenciado por estabelecimento comercial. As empresas produtoras e comercializadoras de agrotóxicos, seus componentes e afins devem ter estruturado suas operações de recebimento, recolhimento e destinação de embalagens vazias e produtos sobrantes desde 1º de junho de 2002.

Sujeito ativo e passivo

O *sujeito ativo* do crime ambiental é qualquer pessoa física imputável²³ (art. 2º) ou ainda a pessoa jurídica²⁴ (art. 3º). A responsabilidade criminal da pessoa jurídica, a despeito da divergência doutrinária sobre o tema, foi explicitadamente tratada em vários dispositivos da Lei 9.605/98, valendo-se da fundamentação prevista no art. 225, §3º, da Constituição Federal.

As sanções penais para pessoas físicas são as privativas de liberdade, as restritivas de direito e a multa, podendo ser atenuadas nos seguintes termos (art.

projetam a devolução de 45.500 toneladas de embalagens vazias, em 2015 (acesso em <http://www.inpev.org.br/sistema-campo-limpo/estatisticas>).

23 “Por ser o crime uma *ação humana*, somente o ser vivo, nascido de mulher, pode ser autor de crime (...) A *conduta* (ação ou omissão), pedra angular da Teoria do Crime, é produto exclusivo do Homem. A capacidade de ação, e de culpabilidade, exige a presença de uma *vontade*, entendida como *faculdade psíquica* da pessoa individual, que somente o ser humano pode ter. (Bitencourt, 2015, p. 300-301).

24 Houve acalorada discussão doutrinária sobre a possibilidade de responsabilização criminal de pessoa jurídica. Porém a doutrina majoritária e a jurisprudência consolidada já acolheu o entendimento, fundamentado na Constituição de 1988, da possibilidade de responsabilização criminal da pessoa jurídica. Predomina o entendimento da dupla responsabilização: pessoa jurídica e da física relacionada à primeira. Nesse sentido: EMENTA AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO PENAL. CRIME AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE PENAL DA PESSOA JURÍDICA. CONDICIONAMENTO À IDENTIFICAÇÃO E À PERSECUÇÃO DA PESSOA FÍSICA. Tese do condicionamento da responsabilização penal da pessoa jurídica à simultânea identificação e persecução penal da pessoa física responsável, que envolve, à luz do art. 225, § 3º, da Carta Política, questão constitucional merecedora de exame por esta Suprema Corte. Agravo regimental conhecido e provido. (STF - RE: 548181 PR, Relator: Min. Rosa Weber, 1ª Turma, Data de Publicação: 19.06.2013)

14): baixo grau de instrução ou escolaridade do agente; arrependimento do infrator, manifestado pela espontânea reparação do dano, ou limitação significativa da degradação ambiental causada; comunicação prévia pelo agente do perigo iminente de degradação ambiental; colaboração com os agentes encarregados da vigilância e do controle ambiental.

Quanto às circunstâncias de agravamento de pena (art. 15), prevê a Lei 9.605/98: I - reincidência nos crimes de natureza ambiental; II - ter o agente cometido a infração: a) para obter vantagem pecuniária; b) coagindo outrem para a execução material da infração; c) afetando ou expondo a perigo, de maneira grave, a saúde pública ou o meio ambiente; d) concorrendo para danos à propriedade alheia; e) atingindo áreas de unidades de conservação ou áreas sujeitas, por ato do Poder Público, a regime especial de uso; f) atingindo áreas urbanas ou quaisquer assentamentos humanos; g) em período de defeso à fauna; h) em domingos ou feriados; i) à noite; j) em épocas de seca ou inundações; l) no interior do espaço territorial especialmente protegido; m) com o emprego de métodos cruéis para abate ou captura de animais; n) mediante fraude ou abuso de confiança; o) mediante abuso do direito de licença, permissão ou autorização ambiental; p) no interesse de pessoa jurídica mantida, total ou parcialmente, por verbas públicas ou beneficiada por incentivos fiscais; q) atingindo espécies ameaçadas, listadas em relatórios oficiais das autoridades competentes; r) facilitada por funcionário público no exercício de suas funções.

É importante salientar as circunstâncias que denotam impactos de alto alcance territorial ou de difícil controle da substância poluidora, como em situações de pulverização aérea de agrotóxicos ou contaminação do ar, solo e água²⁵.

As sanções previstas para pessoas jurídicas são as penas de multas, as restritivas de direito, a prestação de serviços à comunidade (art. 21) e a execução forçada (art. 24).

Pode ser considerada uma forma de sanção a desconsideração da personalidade jurídica (4^o), quando essa personalização for obstáculo ao ressarcimento dos prejuízos causados ao meio ambiente.

25 Para conhecimento de casos emblemáticos de danos ambientais e à saúde humana, recomendamos a leitura de CARNEIRO, Fernando Ferreira (org.). Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde. Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015, parte 2 (“Saúde, ambiente e sustentabilidade”), item 2.3 (“Agrotóxicos e saúde ambiental”).

O *sujeito passivo* é o titular do bem jurídico lesado ou ameaçado, atingido pela conduta criminosa. A Constituição de 1988 definiu meio ambiente como *bem de uso comum do povo*, nos termos do art. 225. Quanto à saúde, a Constituição Federal define-a como *direito de todos* (art. 196).

Cruz (2008), citando a doutrina de Fiorillo, afirma que a Constituição estabelece novos parâmetros que extrapolam a visão tradicionalista e dicotômica de bens privados e públicos. No contexto de tutela de direitos e interesses metaindividuais, essa nova ordem jurídica cria a concepção de um bem que não é público nem privado, mas difuso.

Também é esse o entendimento de Cappelletti:

Nossa época, já tivemos a oportunidade de ver, traz prepotentemente ao palco novos interesses 'difusos', novos direitos e deveres que, sem serem públicos no senso tradicional da palavra, são, no entanto, coletivos: desses ninguém é 'titular', ao mesmo tempo em que todos os membros de um dado grupo, classe, ou categoria, deles são titulares." (Cappelletti *apud* Cruz, 2008, p. 34).

Seguindo essa compreensão, entendemos que a *coletividade* – como sinônimo de *povo*²⁶ - é sempre sujeito passivo do crime ambiental, ao lado de outros sujeitos que possam compartilhar da “titularidade” do bem, como no caso da União, Estado e Municípios²⁷ ou mesmo do particular²⁸.

Concurso de agentes

É bastante comum nos crimes ambientais o *concurso de pessoas*²⁹, seja na reunião de vários indivíduos, seja na relação entre pessoas física e jurídica (principalmente empresas) em alguma atividade econômica, ou mesmo no seio de pessoas

26 Nos termos do art. 225, *caput*, e art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal.

27 Como no exemplo das Unidades de Conservação.

28 Conforme o art. 49, “Destruir, danificar, lesar ou maltratar, por qualquer modo ou meio, plantas de ornamentação de logradouros públicos ou em propriedade privada alheia (...)”, última parte, o sujeito passivo pode ser o particular.

29 São requisitos do concurso de pessoas a pluralidade de participantes e de condutas, relevância causal de cada conduta para determinação do resultado, vínculo subjetivo entre os participantes e identidade da infração penal.

jurídicas. O art. 2º da Lei de Crimes Ambientais seguiu o mesmo sentido do art. 29 do Código Penal, acrescentando que concorrem nos crimes ambientais as pessoas responsáveis pela empresa diretamente (dirigentes) ou que indiretamente têm poder de decisão (preposto ou mandatária), inovando e ampliando o concurso de agentes em relação à concepção tradicional do Direito Penal.

Elemento subjetivo

Os crimes ambientais previstos na Lei n. 9.605/98 são em sua maioria praticados a título de dolo, exceto quando expressamente se admite a modalidade culposa³⁰.

O *dolo* é a consciência e a vontade de realizar a conduta descrita em um tipo penal³¹. O *dolo direto* ou *imediato* é a vontade do agente é dirigida para realização da ação descrita no tipo penal. No *dolo eventual* o agente não quer diretamente a realização do tipo, mas possui consciência da possibilidade, ou mesmo previsibilidade, do seu resultado. No *dolo eventual* o agente *assume os riscos*, considerando mais relevante sua ação que o provável resultado.

A *culpa*, “é a inobservância do dever de cuidado manifestada numa conduta produtora de um resultado não querido, mas objetivamente previsível” (Bitencourt, 2015, p. 371).

A redação original do art. 15 previa a ocorrência do crime na forma dolosa e culposa. Com a alteração pela Lei nº 9.974/2000, a modalidade culposa foi suprimida. Assim, apenas ocorrerá a incidência do tipo penal se a conduta (ação ou omissão) for *dolosa*.

É cediço que a impunidade de quem atenta contra o meio ambiente ou à saúde pública decorre em parte da ausência de punição da ação ou omissão culposa. Na realidade, em um grande número de casos, somente é possível punir-se a conduta se recriminada a forma culposa. Poucos são os que degradam o meio ambiente propositalmente, ainda que, com suas condutas, assumam o risco de obter este resultado, previsível. (VAZ, 2006, p. 159).

30 SIRVINSKAS, 2007, p. 408.

31 “(...) o dolo é constituído por dois elementos: um *cognitivo*, que é o conhecimento ou consciência do fato constitutivo da ação típica; e um *volitivo*, que é a vontade de realizá-la. O primeiro elemento, o *conhecimento* (representação), é pressuposto do segundo, a *vontade*, que não pode existir sem aquele.” (BITENCOURT, p. 356).

Vaz (2006) atenta que a forma culposa é prevista no art. 56, em seu parágrafo § 3º. Assim, aquele que usa substância tóxica, em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou nos seus regulamentos, ainda que menos nociva que agrotóxicos, poderá se punido se agiu culposamente. O contrário, se o crime é cometido com a manipulação de agrotóxicos, podendo ser mais lesivo ao meio ambiente e à saúde, apenas a forma dolosa será admitida. O autor chega a afirmar que a alteração do art. 15 seria inconstitucional, por significar um retrocesso da lei, tendo como parâmetro o princípio da prevenção na tutela penal ambiental e da imposição constitucional de reprimir as condutas culposas lesivas ao meio ambiente.

Apesar disso, na prática dos crimes ambientais, é plenamente razoável a identificação das condutas lesivas na forma de *dolo eventual*.

Não será difícil evidenciar, por circunstâncias e indícios, que o agente, ao manipular agrotóxicos ao arrepio das normas legais, como, por exemplo, ao usar produtos de contrabando, é conhecedor do risco que estará infligindo aos bens jurídicos tutelados pela norma penal (o meio ambiente e a saúde das pessoas) e, assim, aceitando a realização de uma conduta que sabidamente é de elevado risco. A reiteração da conduta, a longa experiência, as advertências recebidas e outras circunstâncias poderão evidenciar o *dolo eventual*.

O fato de se tratar de delito formal, que não exige qualquer resultado naturalístico, aperfeiçoando-se com a mera ação ou omissão do agente, não deve constituir óbice à incidência do *dolo eventual*. Consoante ensina Damásio E. de Jesus, “No dolo de perigo o agente não quer o dano nem assume o risco de produzi-lo, desejando ou assumindo o risco de produzir um *resultado de perigo* (o perigo constitui o resultado). Ele quer ou assume o risco de expor o bem jurídico a perigo de dano (dolo de perigo direto e dolo eventual de perigo)”. (VAZ, 2006, p. 169).

Consumação e crime de perigo

A consumação se dá quando o agente *produz, comercializa, transporta, aplica ou presta serviço* na aplicação ou *dá destinação* a resíduos e embalagens vazias (de agrotóxicos, seus componentes e afins), descumprindo as exigências legais. A tentativa é admissível.

Questão interessante é da classificação de diversos crimes ambientais como *crime de perigo*, que permite realizar uma prevenção mais eficiente e, ao mesmo tempo, repressiva à conduta potencialmente danosa.

São os crimes de perigo abstrato que marcam os tipos penais ambientais na moderna tutela penal. Procura-se antecipar a proteção penal, reprimindo-se as condutas preparatórias.

Ressalte-se, contudo, que somente o dano efetivo poderá ser objeto de reparação na esfera civil e não o mero perigo abstrato ou presumido. (SIRVINSKAS, 2007, p. 407).

O mero descumprimento das exigências legais consoma o crime, não sendo necessária a ocorrência efetiva do dano. O crime é classificado como de *perigo abstrato ou presumido*. Ou seja, a incriminação recai sobre a situação de perigo, presumível pela desobediência à legislação específica.

A incidência da tutela penal sobre a conduta de perigo é adequada para defesa do meio ambiente e da saúde. O que se pretende é evitar o dano, antecipando-se diante do perigo, para que não haja a efetiva lesão ao bem jurídico. Essa compreensão não configura a responsabilidade objetivo, rechaçada em nosso Direito Penal, mas alinha-se ao princípio constitucional ambiental da prevenção.

Elemento normativo e norma penal em branco

Alguns dos tipos penais ambientais pressupõem a existência de um *elemento normativo*, que complementa o sentido da norma, como em casos em que se exige a exibição ou comprovação de autorizações específicas. Exemplo disso é o disposto no art. 29 (“matar, perseguir, caçar, apanhar, utilizar espécimes da fauna silvestre, nativos ou em rota migratória, *sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade competente, ou em desacordo com a obtida*”)³².

O delito em análise é *norma penal em branco*³³, sendo necessária sua complementação, em razão da expressão “*em descumprimento às exigências estabelecidas na legislação pertinente*”.

32 Outros exemplos: arts. 30, 31, 39, 44, 46, 51 e 52, todos da Lei 9.605/98.

33 “Trata-se, na realidade, de normas de conteúdo *incompleto*, vago, impreciso, também denominadas *normas imperfeitas*, por dependerem de complementação por outra *norma jurídica* (lei, decreto,

A ocorrência de normas penais em branco é uma característica comum aos tipos penais ambientais, cujo preceito incriminador, apesar de descrever a conduta penalmente proibida, faz de forma relativamente vaga. Para sua aplicabilidade é condição que o disposto na norma penal seja complementado por preceito contido em outro dispositivo normativo (lei, decreto, regulamento, etc).

Decorre disso a importância do conjunto de normas e regulamentos específicos³⁴ aos agrotóxicos, emanados de diversos órgãos da Administração Pública.

Na defesa do meio ambiente, há necessidade de complementação da lei penal em branco mediante ato administrativo. (...) A lei é estática; e o meio ambiente é dinâmico. Se se pretende proteger o meio ambiente, é necessário adotar medidas eficazes e rápidas para se evitar o dano irreversível. Não seria possível esperar a tramitação de uma lei até sua promulgação para se proteger uma espécie silvestre ameaçada de extinção, por exemplo. Há espécies em estado avançado de extinção a curto prazo e consideradas ameaçadas de extinção a médio prazo (**espécies nacionais, regionais e locais**). **E por ato administrativo emanado de órgãos ambientais integrantes do SISNAMA é que melhor se protegerá a espécie silvestre ameaçada.** (SIRVINSKAS, 2002, p. 41-42).

Na jurisprudência, podemos ilustrar com a seguinte decisão do Superior Tribunal de Justiça:

PENAL. PROCESSUAL PENAL. HABEAS CORPUS. DENÚNCIA. CRIME CONTRA O MEIO AMBIENTE. LEI Nº 7.802/89. NORMA PENAL EM BRANCO. AÇÃO PENAL: INDIVISIBILIDADE E OBRIGATORIEDADE. - Na hipótese de denúncia pela prática de crime fundado em norma penal em branco, como os previstos nos arts. 15 e 16, da Lei nº 7.802/89 - aplicação de agrotóxicos, sem o uso de medidas de proteção ao meio ambiente - , não é de rigor a indicação da norma complementar integrativa do tipo penal, bastando a descrição da condu-

regulamento, portaria, resolução etc.), para concluir a descrição da conduta proibida. (...) a *norma complementar* de uma lei penal em branco *integra o próprio tipo penal*, uma vez que é imperfeita, e, por conseguinte, incompreensível por não se referir a uma conduta juridicamente determinada e, faticamente, identificável.” (Bitencourt, 2015, p. 201).

34 Percebemos um forte lobby de empresas da indústria de agrotóxicos na flexibilização ou facilitação de regulamentos administrativos, buscando uma maior permissividade da produção, comércio e uso de agrotóxicos.

ta nela vedada. - Não ocorre violação aos princípios da indivisibilidade e da obrigatoriedade da ação penal se o órgão do Ministério Público não oferece denúncia contra quem, ao seu entender, não é responsável pelo fato delituoso. - Recurso ordinário desprovido. (STJ-RHC: 9056 RJ, Relator: Min. Vicente Leal. 6ª Turma. DJ 28.02.2000).

Da competência para julgamento

Nas infrações penais previstas na Lei nº 9.605/98, a ação penal será sempre pública e incondicionada (art. 26), a ser promovida pelo Ministério Público (art. 129, I, da CF e art. 100, §1º do CP). A Lei nº 7.802/89 e seu Decreto nº 4.074/2002 é silente sobre isso. Entendemos que nos crimes que envolvem agrotóxicos, da mesma forma que na Lei de Crimes Ambientais, a ação penal será pública incondicionada.

A competência para julgar os crimes ambientais é, em regra, da justiça comum. Porém, caso seja configurado interesse da União, por exemplo em crimes ocorridos em unidade de conservação federal, a competência será da justiça federal³⁵.

Há ainda a Súmula 122, do Superior Tribunal de Justiça³⁶: *Compete a Justiça Federal o processo e julgamento unificado dos crimes conexos de competência federal e estadual, não se aplicando a regra do art. 78, II, “a”, do Código de Processo Penal.*

35 HABEAS CORPUS SUBSTITUTIVO DE RECURSO ORDINÁRIO. DESCABIMENTO. COMPETÊNCIA DAS CORTES SUPERIORES. MATÉRIA DE DIREITO ESTRITO. MODIFICAÇÃO DE ENTENDIMENTO DESTA TRIBUNAL, EM CONSONÂNCIA COM A SUPREMA CORTE. CRIME AMBIENTAL. PACIENTE PESSOA JURÍDICA. IMPOSSIBILIDADE. EMPREENDIMENTO SITUADO EM ÁREA LÍMÍTROFE A UNIDADE DE CONSERVAÇÃO FEDERAL (ESEC - ESTAÇÃO ECOLÓGICA DE CARIJÓS). DANOS CAUSADOS À REFERIDA UNIDADE. LESÃO A BEM DA UNIÃO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE FLAGRANTE QUE, EVENTUALMENTE, PUDESSE ENSEJAR A CONCESSÃO DO WRIT DE OFÍCIO. ORDEM DE HABEAS CORPUS NÃO CONHECIDA. (...) 4. *Tratando-se de fatos ocorridos em área limítrofe a Unidade de Conservação Federal, e tendo ocorrido danos à referida Unidade, evidencia-se a competência da Justiça Federal para processar e julgar a causa, ex vi do art. 109, inciso IV, da Constituição Federal, na medida em que o pretense delito atenta contra bem e interesses da União.* (...) (STJ - HC: 180987 RS, Relatora Min. Laurita Vaz. 5ª Turma. DJe 18/09/2013). (Grifo nosso).

36 PENAL E PROCESSO PENAL. HABEAS CORPUS. CRIME CONTRA O MEIO AMBIENTE. COMPETÊNCIA. CRIMES CONEXOS AO CRIME DE CONTRABANDO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. SÚMULA 122 DO STJ. 1. A competência da Justiça Federal se deu em virtude da conexão entre o crime ambiental, de competência da Justiça Estadual, e o crime de contrabando, de competência da Justiça Federal. 2. Existindo conexão entre crimes federais e estaduais, prevalece a competência da Justiça Federal. Súmula 122 do STJ. 3. Ordem denegada. (TRF-1 - HC: 37910 GO, Relatora Des. Fed. Mônica Sifuentes. 3ª Turma. DJ 08.02.2013)

Será competente a justiça federal para julgamento dos crimes cujo agente (ativo ou passivo) seja funcionário público federal no exercício de sua função³⁷. Interessante citar a seguinte decisão:

PROCESSO PENAL. HABEAS CORPUS. CRIMES AMBIENTAIS CONEXOS A CRIME DE DESOBEDIÊNCIA DE SERVIDOR DO IBAMA. COMPETÊNCIA. JUSTIÇA FEDERAL. SUBSEQUENTE PRESCRIÇÃO. PERPETUATIO JURISDICTIONIS. NÃO OCORRÊNCIA. DESLOCAMENTO PARA A JUSTIÇA ESTADUAL. NECESSIDADE. 1. Na hipótese de conexão entre crime de desobediência de servidor federal e crimes ambientais, em que existiu atração do processamento/julgamento para a Justiça Federal, sobrevivendo prescrição do crime contra a Administração Pública, desaparece o interesse da União, devendo haver o deslocamento da competência para a Justiça Estadual. 2. Ordem concedida para determinar o envio dos autos da ação penal para o Juízo estadual, que se tornou o competente para processar e julgar os crimes ambientais em questão. (STJ - HC: 108350-RJ, Relator: Min. Maria Thereza de Assis Moura. 6ª Turma. DJ 24/08/2009).

Os crimes previstos em tratados internacionais, revestidos de caráter de internacionalidade (FIORILLO, 2012), também são de competência da Justiça Federal³⁸.

Será de competência da Justiça do Trabalho, processar e julgar crimes ambientais ocorridos no contexto das relações trabalhistas.

Destarte, a aplicação da Lei Criminal Ambiental em face do meio ambiente do trabalho surge não só como hipótese a ser assinalada pelo art. 114, I, da Constituição Federal (“as ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios”), como em decorrência do que reza o art. 114, IX (“ou-

37 Súmula 147 do STJ, para crimes praticados contra servidor público federal.

38 PENAL E PROCESSO PENAL. CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. JUSTIÇA ESTADUAL X JUSTIÇA FEDERAL. 1. Crime de transporte de agrotóxicos de origem estrangeira, Art. 15 da Lei nº 7.802/1989. Inexistência de processo para investigar suposto contrabando. Ausência de afronta a bens, serviços ou interesse da União. 2. Ausência de elementos que comprovem transnacionalidade da conduta. Procedência estrangeira do agrotóxico. Fato que não atrai, por si só, a competência da Justiça Federal. 3. Conflito conhecido, para declarar a competência da Justiça Estadual, a suscitante. (STJ - CC: 125263 PR. Relator: Min. WALTER DE ALMEIDA GUILHERME (Des. convocado TJ/SP). 3ª Seção. DJe 30/10/2014)

tras controvérsias decorrentes da relação de trabalho, na forma da lei”), particularmente diante da necessidade de demonstrar, uma vez mais, a importância fundamental da Justiça do Trabalho no sentido de melhor disciplinar a dignidade da pessoa humana em face da ordem jurídica do capitalismo. (Fiorillo, 2008, p. 477-478).

No mesmo sentido o Enunciado nº 38 da ANAMATRA (Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho):

38. RESPONSABILIDADE CIVIL. DOENÇAS OCUPACIONAIS DECORRENTES DOS DANOS AO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO. Nas doenças ocupacionais decorrentes dos danos ao meio ambiente do trabalho, a responsabilidade do empregador é objetiva. Interpretação sistemática dos artigos 7º, XXVIII, 200, VIII, 225, §3º, da Constituição Federal e do art. 14, §1º, da Lei 6.938/81.

Fixação de valor mínimo para reparação do dano

A Lei de Crimes Ambientais trouxe a possibilidade de o juiz criminal fixar na sentença penal condenatória um valor para efeito de reparação do dano causado pela infração (art. 20). Essa possibilidade foi a antecipação da inovação consolidada pela reforma do Código de Processo Penal, especialmente com o advento da Lei n. 11.719/2008, com as alterações introduzidas nos art. 63 e 387 do CPP.

A possibilidade de determinação de uma quantia para reparação dos danos ao meio ambiente significa um avanço em relação a tradicional concepção repressiva do direito penal. Esse mecanismo, ainda mais quando utilizado em face de crimes cometidos por grandes empresas poluidoras, pode trazer efetivo papel reparatório da tutela penal ambiental, se aplicado na proporção necessária.

Questão do concurso de delitos

O direito penal pune de forma mais rígida quem comete dois ou mais crimes, mesmo que sejam consequência de uma única conduta (ação ou omissão)³⁹. Quando o agente comete mais de uma conduta, praticando dois ou mais crimes,

³⁹ Na hipótese do concurso material, a pena será aplicada cumulativamente as penas (art. 69 do CP). No concurso formal, aplica-se a mais grave, aumentada de um sexto a metade, mas a ação for cometida dolosamente e por “desígnios autônomos” aplicam-se as penas cumulativamente (art. 70).

idênticos ou não, se diz que ocorre o *concurso material*. Várias condutas e múltiplos crimes. Se os crimes forem idênticos, ocorre o concurso material *homogêneo* e quando os crimes praticados são distintos, concurso material *heterogêneo*.

Na situação em que o agente, praticando uma conduta, comete dois ou mais delitos, temos o *concurso formal*. Será concurso formal próprio (ou perfeito), quando o agente quer realizar apenas um crime e obter um único resultado lesivo. Caso o agente tem vontade de produzir mais de um crime, com consciência de realizar cada um deles (“desígnios autônomos”), ocorre o concurso formal impróprio (ou imperfeito).

É exemplo de concurso formal (próprio ou impróprio, a depender da consciência do agente em realizar pluralidade de crimes) se o agente *der destinação a resíduos e embalagens em descumprimento às exigências estabelecidas na legislação* (art. 15 da Lei nº 7.802/89) e *causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora* (art. 54 da Lei nº 9.605/98). Ou ainda se realizar *aplicação irregular de agrotóxicos* (art. 15, Lei dos Agrotóxicos) *provocar mortandade de animais* (art. 54, Lei dos Crimes Ambientais).

A Lei nº 9.099/95 e os crimes ambientais

A Lei de Crimes Ambientais permite a aplicação de medidas prevista na Lei nº 9.099/95:

Art. 27. Nos crimes ambientais de menor potencial ofensivo, a proposta de aplicação imediata de pena restritiva de direitos ou multa, prevista no art. 76 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, somente poderá ser formulada desde que tenha havido a prévia composição do dano ambiental, de que trata o art. 74 da mesma lei, salvo em caso de comprovada impossibilidade.

Art. 28. As disposições do art. 89 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, aplicam-se aos crimes de menor potencial ofensivo definidos nesta Lei, com as seguintes modificações:

I - a declaração de extinção de punibilidade, de que trata o § 5º do artigo referido no *caput*, dependerá de laudo de constatação de reparação do dano ambiental, ressalvada a impossibilidade prevista no inciso I do § 1º do mesmo artigo;

- II - na hipótese de o laudo de constatação comprovar não ter sido completa a reparação, o prazo de suspensão do processo será prorrogado, até o período máximo previsto no artigo referido no *caput*, acrescido de mais um ano, com suspensão do prazo da prescrição;
- III - no período de prorrogação, não se aplicarão as condições dos incisos II, III e IV do § 1º do artigo mencionado no *caput*;
- IV - findo o prazo de prorrogação, proceder-se-á à lavratura de novo laudo de constatação de reparação do dano ambiental, podendo, conforme seu resultado, ser novamente prorrogado o período de suspensão, até o máximo previsto no inciso II deste artigo, observado o disposto no inciso III;
- V - esgotado o prazo máximo de prorrogação, a declaração de extinção de punibilidade dependerá de laudo de constatação que comprove ter o acusado tomado as providências necessárias à reparação integral do dano.

Assim, sendo o crime ambiental de menor potencial ofensivo (pena máxima não superior a dois anos, conforme art. 61 da Lei nº 9099/95) será permitida a composição dos danos civis, desde que observado o que dispõe a Lei de Crimes Ambientais.

Da mesma forma será a proposição da suspensão condicional do processo, prevista no art. 89⁴⁰, da Lei dos Juizados Especiais, para os crimes cuja pena mínima seja igual ou inferior a um ano.

Diante disso, surge uma incongruência entre a Lei de Crimes Ambientais e a Lei nº 7.802/89. É que o art. 56, da Lei nº 9.605/95, que contém delitos semelhantes ao previsto no art. 15, da Lei dos Agrotóxicos, cumina pena de 1 (um) a 4 (quatro) anos para o infrator que lida com produto ou substância tóxica. Com isso, é possível a concessão do benefício do *sursis* processual. Já a pena aplicada a quem maneja substância agrotóxica é de 2 (dois) a 4 (quatro) anos. Assim, ainda que a substância tóxica seja, no caso concreto, mais danosa

40 Vejamos o que diz a Lei dos JECC: “Art. 89. Nos crimes em que a pena mínima cominada for igual ou inferior a um ano, abrangidas ou não por esta Lei, o Ministério Público, ao oferecer a denúncia, poderá propor a suspensão do processo, por dois a quatro anos, desde que o acusado não esteja sendo processado ou não tenha sido condenado por outro crime, presentes os demais requisitos que autorizariam a suspensão condicional da pena (art. 77 do Código Penal).” A Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001, que criou os Juizados Especiais Criminais na Justiça Federal, considera como delitos de menor potencial lesivo os que a lei penal comine pena máxima não superior a dois anos. A jurisprudência tem albergado essa ampliação: PENAL. PROCESSUAL PENAL. RECURSO ORDINÁRIO. INFRAÇÃO DE MENOR POTENCIAL LESIVO. SURSIS. PROCESSO PENAL. LEI Nº 12.257/01 E LEI Nº 9.091/95. I – A Lei nº 10.259/01, em seu art. 2º, parágrafo único, alterando a concepção de infração de menor potencial ofensivo, alcança disposto no art. 61 da Lei nº 9.099/95. II – Entretanto, tal alteração não afetou o patamar para o “*sursis*” processual, que continua sendo disciplinado pelos preceitos inscritos no art. 89 da Lei nº 9.099. Recurso desprovido (STJ, RHC nº 13229, 5ª Turma, DJU 10.03.2003, Relator Ministro Felix Fischer).

ao meio ambiente e à saúde que o agrotóxico, será possível a concessão da suspensão condicional do processo.

Somente por essa constatação já se percebe que estamos necessitando de atuação legislativa que atualize o tipo penal da Lei dos Agrotóxicos ao novo contexto jurídico da matéria ambiental. A possibilidade de transação penal, com a obrigação de reparar o dano ambiental, é medida de alta relevância em matéria de delitos ambientais, como instrumento de proteção direta do bem jurídico tutelado, dispensando a propositura de uma demanda na seara cível. Parece-nos, não obstante inviabilizado o acordo para composição do dano (que não precisa ser prévia, consoante entender da melhor doutrina), que a sentença poderá, com base no art. 20 da Lei nº 9.605/98, impor ao condenado pela prática do delito do art. 15 da Lei nº 7.802/89 a obrigação de reparar o dano ambiental (fixando, inclusive, seu valor). De qualquer sorte, o art. 91, I, do CP dispõe que é efeito automático da condenação tornar certa a obrigação de indenizar o dano causado pelo crime, e o art. 584, II⁴¹, do CPC refere que a sentença penal condenatória transitada em julgado constitui título executivo. (VAZ, 2006, p. 161-162).

3.1.2. Comentário ao art. 16 da Lei nº 7.802/89

Tipo penal

Art. 16. O empregador, profissional responsável ou o prestador de serviço, que deixar de promover as medidas necessárias de proteção à saúde e ao meio ambiente, estará sujeito à pena de reclusão de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, além de multa de 100 (cem) a 1.000 (mil) MVR. Em caso de culpa, será punido com pena de reclusão de 1 (um) a 3 (três) anos, além de multa de 50 (cinquenta) a 500 (quinhentos) MVR.

Objetividade jurídico

Assim como no artigo anterior, o objeto da tutela é o meio ambiente e a saúde humana. Porém, nesse dispositivo é dada atenção particular ao meio ambien-

41 A execução da sentença penal condenatória transitada em julgado está na redação original do Código de Processo Civil (Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973). Foi mantida pela Lei nº 11.232, de 2005, que alterou o CC, no art. 475-N, II. O Novo CPC, Lei nº 13.105, de também traz idêntica redação, no art. 515, VI.

te do trabalho e à saúde dos trabalhadores. Isso é evidente quando se tratar da figura do *empregador*, ou seja, aquele a quem estão subordinados juridicamente os trabalhadores rurais, da indústria ou comércio, que lidam direta ou indiretamente com agrotóxicos em seu ambiente laboral.

Conduta típica

A conduta delitiva é *deixar de promover as medidas necessárias de proteção à saúde e ao meio ambiente*. Assim, trata-se de crime de conduta *omissiva*, cometida por empregador, profissional responsável ou prestador de serviço.

O delito do art. 16 é subsidiário em relação ao delito do art. 15, mais abrangente sob o aspecto subjetivo do que aquele. Contempla, de forma ampla, todas as condutas cometidas pelos sujeitos nele referidos que não possam ser subsumidas no art. 15. Devemos lembrar que as condutas contrárias à lei que se amoldam ao referido art. 15 pressupõem a presença do elemento anímico *dolo*, vale dizer, intenção preordenada para o cometimento da infração penal. Exsurge desta circunstância a redobrada importância do art. 16, que, também punindo condutas omissivas culposas, serve como norma de fechamento do sistema, pois que, criminalizando as situações não contempladas no art. 15, possibilita a proteção mais eficaz da saúde e do meio ambiente. (VAZ, 2006, p. 175).

Vejamos a jurisprudência sobre o tema:

APELAÇÃO CRIMINAL - CRIME AMBIENTAL (ARTIGOS 14, ALÍNEA A C/C 16, DA LEI 7.802/89)- PRESCRIÇÃO, PELOS APELANTES, DE RECEITA AGRONÔMICA SEM RESPEITAR AS DISPOSIÇÕES CONTIDAS NO ESTABELECIMENTO DO "VAZIO SANITÁRIO" COMO MEDIDA PREVENTIVA PARA O CONTROLE DA PRAGA CAUSADORA DA FERRUGEM ASIÁTICA, DEIXANDO DE PROMOVER AS MEDIDAS NECESSÁRIAS DE PROTEÇÃO À SAÚDE E O MEIO AMBIENTE - 1. PLEITO DE ABSOLVIÇÃO PELA INSUFICIÊNCIA DE PROVAS - IMPOSSIBILIDADE - AUTORIA E MATERIALIDADE COMPROVADAS - ACERVO PROBATÓRIO COERENTE, SUFICIENTE A ENSEJAR UM DECRETO CONDENATÓRIO - 2. PEDIDO DE DIMINUIÇÃO DA PENA - DESCABIMENTO - CONDUTA QUE NÃO SE AMOLDA

À MODALIDADE CULPOSA - MANUTENÇÃO DA SENTENÇA
- RECURSO DESPROVIDO. (APL 13111650 PR. Relator: Luís Carlos
Xavier. TJ-PR - 2ª Câmara Criminal. DJ: 25.05.2015).

Sujeito ativo e passivo

Trata-se de crime próprio ou especial, ou seja, que exige determinada qualidade ou condição pessoal do agente⁴². No artigo em análise, o sujeito ativo deve ser o *empregador, profissional responsável ou prestador do serviço*.

Quanto ao empregador⁴³, importante destacar a possibilidade do empregador individual, inclusive o doméstico, sendo irrelevante o tipo de atividade desenvolvida, se fabricante, transportador, rural etc. Não é necessário que o vínculo empregatício seja regular, bastando que a relação fático-jurídica atenda aos requisitos expostos no art. 2º da CLT.

Entendemos que o profissional responsável, em geral engenheiro agrônomo ou técnico agrícola, e o prestador de serviço, pessoa física ou jurídica, são quaisquer agentes que detenham vínculo obrigacional, previsto em normas específicas, sobre a atividade relacionada aos agrotóxicos. Assim, será responsável, por exemplo, o profissional que lida com segurança no ambiente de trabalho ou ainda o piloto de aviação agrícola que despeja agrotóxicos por pulverização aérea, que *deixam de promover* as medidas necessárias de proteção à saúde e ao meio ambiente.

APELAÇÃO CRIMINAL – CRIME AMBIENTAL (ARTIGO 15, DA
LEI 7.802/89) – APELANTE QUE APLICOU AGROTÓXICOS EM
LAVOURA, A UMA DISTÂNCIA INFERIOR A 50 METROS DE
DISTÂNCIA DAS RESIDÊNCIAS (METRAGEM MÍNIMA EXIGI-
DA PELO ITEM 7.1 DA RESOLUÇÃO Nº 22/85 DA SECRETARIA
DE ESTADO DO INTERIOR) – PLEITO DE ABSOLVIÇÃO PELA
INSUFICIÊNCIA DE PROVAS, EM RAZÃO DE NÃO TER OCOR-

⁴² Bitencourt, 2015, p. 283.

⁴³ A Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, define traz a seguinte definição de empregador: Art. 2º - Considera-se empregador a empresa, individual ou coletiva, que, assumindo os riscos da atividade econômica, admite, assalaria e dirige a prestação pessoal de serviço. § 1º - Equiparam-se ao empregador, para os efeitos exclusivos da relação de emprego, os profissionais liberais, as instituições de beneficência, as associações recreativas ou outras instituições sem fins lucrativos, que admitirem trabalhadores como empregados.

RIDO A MEDIÇÃO DA DISTÂNCIA ENTRE O LOCAL DA APLICAÇÃO DO AGROTÓXICO E AS RESIDÊNCIAS – AUTORIA E MATERIALIDADE DEVIDAMENTE COMPROVADAS - PRECINDIBILIDADE DA REALIZAÇÃO DA EFETIVA MEDIÇÃO EM FACE DO CONJUNTO PROBATÓRIO HÁBIL A ENSEJAR O DECRETO CONDENATÓRIO (CONFISSÃO, RELATO DAS TESTEMUNHAS, E FOTOGRAFIAS QUE APONTAM O LOCAL) - CONDENAÇÃO MANTIDA - RECURSO DESPROVIDO. (TJ-PR - Apelação Crime: ACR 7030568. 2ª Câmara Criminal Relator(a):Carlos Augusto A de Mello. Julgamento: 17/03/2011).

Pretende-se tutelar o interesse da coletividade, titular do bem jurídico meio ambiente, bem como a saúde das pessoas. Porém, especificamente, podem ser sujeito passivo do tipo o empregado que lida direta ou indiretamente com os agrotóxicos, em vínculo de subordinação. Também são sujeitos passivos outros trabalhadores que, sem terem vínculo empregatício, labutam com substâncias agrotóxicas, como boias-frias, diaristas etc.

Elemento subjetivo

Ao contrário do art. 15, é admitida a forma culposa, além da dolosa. “Tratando-se de crime omissivo, somente em caso de *negligência* é que se consumará a forma culposa, incompatíveis que são a *imprudência* e a *imperícia*, que pressupõem conduta comissiva”. (VAZ, 2006, p. 178).

Consumação e crime de perigo

O delito se consuma quando os sujeitos ativos enumerados no tipo penal *deixem de promover as medidas necessárias de proteção à saúde e ao meio ambiente*. Assim, trata-se de crime omissivo próprio⁴⁴.

44 Na definição de Bitencourt, “(...) consiste no fato de o agente deixar de realizar determinada conduta, tendo a obrigação jurídica de fazê-lo; configura-se com a simples abstenção da conduta devida, quando podia e devia realizá-la, independentemente do resultado. A inatividade consiste, em si mesma, crime (...)”. (2015, p. 280).

Norma penal em branco

Da mesma forma que o art. 15, temos no caso em comento tipo penal que necessita de integração com outras normas que complementam seu sentido, podendo ser, como ocorre em geral, preceitos de natureza administrativa, como portarias, resolução etc.

3.2. Outros crimes ambientais relacionados aos agrotóxicos

Conforme dito, os crimes ambientais que envolvam agrotóxicos não estão restritos ao que dispõe a Lei nº 7.802/89, podendo ser encontrados na Lei de Crimes Ambientais e outras normas penais. Para ilustrar, é oportuno citar, de forma sintética, outras condutas tipificadas como crimes relacionadas aos agrotóxicos.

3.2.1. Contrabando de substâncias agrotóxicas

Tem sido comum o tráfico de substâncias tóxicas, principalmente entre países da América do Sul⁴⁵. O art. 15 da Lei nº 7.802/89, não traz entre suas condutas a importação ou exportação, mas tão somente a *produção, comercialização, transporte, aplicação, prestação de serviço*. O Código Penal cita os crimes de descaminho (art. 334, CP) e contrabando (art. 334-A, do CP), mas que não devem ser aplicado ao caso de agrotóxicos.

A importação ou exportação irregular de agrotóxicos não deve ser punida como descaminho, já que neste crime a atividade é lícita. O que é punido é o não recolhimento dos tributos devidos. Em relação ao contrabando, tem-se no caso dos agrotóxicos norma especial, prevista no art. 56 da Lei nº 9.605/98, que pune quem, dentre outras condutas, *importar ou exporta, produto ou substância tóxica, perigosa ou nociva à saúde humana ou ao meio ambiente, em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou nos seus regulamentos*. O produto ou substância tóxica irregular é, portanto, elemento mais específico que *mercadoria proibida*, prevista para o crime de contrabando.

⁴⁵ Segundo o Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Defesa Vegetal (Sindiveg) cerca de 10% de tudo que se usa nas lavouras brasileiras é ilegal. O contrabando ocorreria principalmente na região da chamada tríplice fronteira.

APELAÇÃO CRIMINAL. RÉU CONDENADO NA FORMA DO ARTIGO 334, CAPUT, DO CÓDIGO PENAL. PRINCÍPIO DA ESPECIALIDADE: ARTIGO 15, DA LEI Nº 7.802/89. PENA MANTIDA. CONCURSO ENTRE AGRAVANTES E ATENUANTES. REGIME DE CUMPRIMENTO ALTERADO PARA O SEMI-ABERTO. 1 - Réu denunciado e condenado por importar e transportar agrotóxico de procedência estrangeira sem prova de importação regular e sem a competente autorização do Ministério da Agricultura. 2 - O agrotóxico sem registro no Ministério da Agricultura é espécie do gênero mercadoria proibida, o que caracteriza o crime de contrabando e não de descaminho, enquadrando-se, portanto, na norma do artigo 15, da Lei nº 7.802/89, por ser este o tipo penal específico em relação ao do artigo 334, do Código Penal (princípio da especialidade). (...) (TRF-3 - ACR 495 MS. Relator Des. Fed. Johanson Di Salvo. 1ª Turma. 02/10/2012).

3.2.2. O art. 56 da Lei nº 9.605/98

Nesse dispositivo, as condutas típicas são: *produzir, processar, embalar, importar, exportar, comercializar, fornecer, transportar, armazenar, guardar, ter em depósito ou usar* produto ou substância tóxica, perigosa ou nociva à saúde humana ou ao meio ambiente, (*caput*) e *abandonar, manipular, acondicionar, armazenar, coletar, transportar, reutilizar, reciclar ou dar destinação final* a resíduos perigosos de forma diversa da estabelecida em lei ou regulamento (§1º).

É um caso de tipo penal misto alternativo e pode ocorrer na modalidade dolosa ou culposa (§ 3º). É possível a ocorrência da tentativa⁴⁶.

O artigo faz referência à “*produto ou substância tóxica, perigosa ou nociva à saúde humana ou ao meio ambiente*”, ou seja, não restrito a agrotóxico. Esse tipo possui 12 (doze) núcleos, dos quais 03 (três) coincidem com o disposto no art. 15 da Lei nº 7.802/89, *produzir, comercializar e transportar*.

Assim, como agrotóxico é espécie de “*produto ou substância tóxica, perigosa ou nociva à saúde humana ou ao meio ambiente*”, é possível a aplicação do art. 56 da Lei nº 9.605/98 em casos não previstos na Lei de Agrotóxicos. Esse raciocínio é aplicado aos arts. 54 e 60 da Lei de Crimes Ambientais.

⁴⁶ FIORILLO, 2012, p. 137.

4. Considerações finais

A tutela penal é imprescindível para proteção do meio ambiente, complementando e integrando as tutelas de natureza civil e administrativa. Porém, é necessário não ficar adstrito às concepções clássicas do Direito Penal. O Direito Penal Ambiental, principalmente a partir das inovações trazidas pela Lei nº 9.605/98, inovou em questões que devem ser aprimoradas e aprofundadas e apontam para necessidade de estruturar um sistema preventivo e repressivo, baseado nos princípios protetivos e reparatórios do meio ambiente, em especial da prevenção e do poluidor-pagador.

Para além da punição ao agressor, a tutela penal deve somar-se a mecanismos preventivos e pedagógicos, comuns à legislação ambiental, obrigando o agente infrator, tanto quando possível, na reparação do dano. Exige-se, nos dias atuais, um direito penal que extrapole os mecanismos meramente punitivos e encarceradores. É necessária uma tutela criminal eficiente, preventiva, pedagógica e que busque formas alternativas (para além da privação da liberdade do agente) de reparação dos danos causados.

No que concerne aos crimes ambientais que envolvem agrotóxicos, questões atuais emergem e exigem aprofundamento. A primeira, diz respeito à tentativa de alteração da legislação e regulamentos específicos para descaracterizar os agrotóxicos como substância nociva ao meio ambiente e à saúde. Na discussão sobre os malefícios causados por agrotóxicos, observamos uma espécie de “retórica da ocultação”⁴⁷, um esforço de grupos políticos e empresariais relacionados ao setor de agronegócio de desclassificar os agrotóxicos como substâncias nocivas ao meio ambiente e à saúde humana. A tentativa de denominar tais produtos como “defensivos agrícolas”, “produtos de defesa vegetal”, poderia ter como efeito escamotear a relação entre os agrotóxicos e a incidência de tipos penais necessário à tutela criminal do meio ambiente e da saúde.

É necessário afirmar, assim como fez a Constituição de 1988, a terminologia “agrotóxicos”, compreendida – seguindo a doutrina especializada predominante – como espécie de substância tóxica, nos termos do art. 56 da Lei de Crimes Ambientais. Caso contrário, ficará aberta a possibilidade de impunidade.

47 ABRASCO, 2015, p. 18.

São utilizadas as expressões *praguicidas* e *defensivos agrícolas*. É criticável, constituindo um verdade eufemismo, o uso do vocábulo *defensivo agrícola* para denominar um produto químico venenoso usado na agroindústria, que já serviu de arma de guerra. (...)

A expressão que melhor se coaduna com as características e, sobretudo, com as funções e efeitos dos agentes químicos utilizados na agricultura, é mesmo *agrotóxicos* (VAZ, 2006, p. 23)

Ressaltamos que a Lei nº 7.802/89, trata de “*agrotóxicos* e não em *defensivos agrícolas*, como alguns sugerem em discurso sedutor⁴⁸”.

Para além dos aspectos penais, toda a Lei nº 7.802/89 é estruturada e fundamentada na compreensão de nocividade e potencial dano das substâncias agrotóxicas. Diversos dispositivos da lei e do decreto regulamentador trazem restrições à propaganda comercial, possibilidade de suspensão, impugnação ou cancelamento de registro de agrotóxicos, necessidade de informações sobre os danos etc.

Portanto, as medidas que visem distorcer os agrotóxicos como produto ou substâncias tóxica, perigosa ou nociva, tanto para o meio ambiente como para saúde humana, significa burla aos mandamentos constitucionais e à legislação ambiental específica. Isso ganha relevo em se tratando dos crimes ambientais que trazem normas penais em branco, cujo preceito incriminador, como dito, necessita de complementação como condição à sua aplicabilidade. Por vezes, essa complementação se dá por decretos, regulamentos e portarias emanadas da Administração Pública, suscetíveis às mais diversas pressões e interesses.

Por fim, não se pode deixar de ressaltar a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de responsabilização de pessoas jurídica no cometimento de crimes ambientais, em especial grandes empresas poluidoras. O direito penal não pode punir apenas o “pequeno” que, não poucas vezes, é mais vítima do maneja e aplicação dos agrotóxicos do que delinquente⁴⁹.

Não obstante a doutrina contrária, é inquestionável a realidade da responsabilização criminal da pessoa jurídica. Além disso, é inegável que a definição

48 FIORILLO, 2008, p. 232.

49 É comum e crescente a realidade de pequenos agricultores e empregados rurais que são induzidos ou obrigados a utilizar agrotóxicos em condições precárias, expostas as mais diversas dificuldades, sem uso adequado de EPIs. Por vezes, o uso da substância é condição necessária para acessar determinadas linhas de crédito ou métodos de produção agrícola.

de pessoa jurídica, trazida pela Lei nº 9.605/98, direciona-se para conduta de empresas, ou seja, aquela pessoa jurídica com finalidade econômica⁵⁰.

Oportuno citar a a doutrina de Zúñiga Rodríguez, para quem:

devido à complexidade do modo de produção industrial e de comercialização dos produtos, à divisão de trabalho existente dentro das organizações, à distribuição de funções (do tipo horizontal ou vertical), à delegação das mesmas, à existência do dever de obediência, ao princípio da confiança que rege os elos de funcionamento da cadeia organizacional, aos comportamentos que podem dar lugar a lesão de bens jurídicos, são condutas de caráter complexo, onde se produz uma fragmentação das decisões e da execução da atividade. Isso leva, necessariamente, a que estes comportamentos não se possam subsumir aos modelos de imputação penal existentes, desenhados a partir de um injusto e de uma culpabilidade construídos sob os paradigmas de uma pessoa física dotada de vontade. (Rodríguez *apud* Vaz, 2006, p. 222).

A jurisprudência brasileira tem acolhido a *teoria da dupla imputação*, em crimes de concurso necessário entre a pessoa jurídica e física.

Processo Penal. Recurso Especial. Crimes contra o meio ambiente. Denúncia rejeita pelo E. Tribunal *a quo*. Sistema ou teoria da dupla imputação. Admite-se a responsabilidade penal da pessoa jurídica em crimes ambientais desde que haja a imputação simultânea do ente moral e da pessoa física, uma que não se pode compreender a responsabilização do ente moral dissociada da atuação de uma pessoa física, que age com elemento subjetivo próprio. (STJ, REsp nº 889528-SC. Relator Min. Felix Fischer, 5ª Turma. DJ 17.04.2007).

A Lei de Crimes Ambientais traz um conjunto de medidas que, se aplicadas de forma eficiente e proporcional ao necessário, podem ser adequadas à tutela do bem ambiental e à sua reparação quando lesionado. É o caso da desconsideração da pessoa jurídica, quando esta for obstáculo ao ressarcimento de pre-

50 Fiorillo, 2012. No mesmo sentido: “É sabido, dessa forma, que os maiores responsáveis por danos ao meio ambiente são empresas, entes coletivos, através de suas atividades de exploração industrial e comercial. A incriminação dos verdadeiros responsáveis pelos eventos danosos, no entanto, nem sempre é possível, diante da dificuldade de se apurar, no âmbito das pessoas físicas, a responsabilidade dos sujeitos ativos dessas infrações. (REsp 564.960, Relator Min. Gilson Dipp).

juízos causados à qualidade do meio ambiente (art. 4º) e da liquidação forçada do patrimônio (art. 24), mecanismos que ainda são pouco utilizados em matéria ambiental e que podem trazer eficientes resultados para reparação dos danos e desestimular a conduta de outras empresas.

O avanço e aprimoramento da proteção integral ao meio ambiente e à saúde da população em matéria de agrotóxicos é fundamental e carece de urgência, sob pena de não ser possível a reparação dos danos e prejuízos que se venha a causar.

Referências bibliográficas

ARAÚJO, Ney Bittencourt de; WEDEKIN, Ivan; PINAZZA, Luiz Antôio. Complexo agroindustrial – O “agribusiness” brasileiro. São Paulo: Agroceres, 1990.

BENJAMIN, A. H. V. Crimes contra o meio ambiente: uma visão geral. *Ministério Público e Democracia*: livro de teses. 12º Congresso Nacional do Ministério Público. Fortaleza, 1998.

BITENCOURT, Cezar Roberto. Tratado de direito penal: parte geral. 21ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CARNEIRO, Fernando Ferreira (Org.). Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde / Organização de Fernando Ferreira Carneiro, Lia Giraldo da Silva Augusto, Raquel Maria Rigotto, Karen Friedrich e André Campos Búrigo. - Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015.

CRUZ, Ana Paula Fernandes Nogueira da. A culpabilidade nos crimes ambientais. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Conflitualidade e desenvolvimento territorial. In: Luta pela Terra, Reforma Agrária e Gestão de Conflitos no Brasil. Antônio Márcio Buainain (org.). Editora da Unicamp, 2008.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de direito ambiental brasileiro. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco e Christiany Pegorari Conte. Crimes ambientais. São Paulo: Saraiva, 2012.

FREITAS, Vladimir Passos de; FREITAS, Gilberto Passos de. *Crimes contra a natureza*. 8 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

LONDRES, Flávia. *Agrotóxico no Brasil: um guia para ação em defesa da vida*. Rio de Janeiro: AS-PTA – Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa, 2011.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*, 2ª ed., São Paulo, Malheiros: 1998.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. 5ª ed., São Paulo: Saraiva, 2007.

_____, Luís Paulo. *Tutela Penal do Meio Ambiente*, 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

VAZ, Paulo Afonso Brum. *O direito ambiental e os agrotóxicos: responsabilidade civil, penal e administra*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

BRASIL, Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941.

_____, *Constituição da República Federativa do Brasil*, 5 de outubro de 1988.

_____, Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

_____, Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989.

_____, Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.

_____, Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996.

_____, Lei nº 10.167, de 27 de dezembro de 2000.



Capítulo 10

Os Agrotóxicos no Marco Legal Internacional

Marciano Toledo da Silva¹

I - Introdução:

O presente texto visa apresentar de forma breve, os principais acordos internacionais que dizem respeito direta ou indiretamente ao tema dos agrotóxicos, bem como poder possibilitar uma melhor compreensão sobre o conjunto de normas do marco legal internacional que tratam do tema dos agrotóxicos e que influenciam em sua regulamentação nacional. Este é um tema complexo, visto que tem base na tradição histórica da *vocação agrícola* e do *desenvolvimento econômico* do país, através de suas relações comerciais internacionais e da sua diplomacia característica. É apresentado um breve histórico sobre o processo de normatização nacional a partir da ampliação do envolvimento da agricultura brasileira no comércio internacional e a seguir, os três segmentos de desenvolvimento normativos relacionados a agrotóxicos e as demais substâncias químicas perigosas.

II - O Brasil adere às normativas internacionais

A agricultura sempre desempenhou um papel essencial na economia brasileira. Esta é uma questão de origem, pois a função da *Colônia* foi de exploração, de produzir mercadorias para a exportação e, somente na segunda metade do século 20 é que a produção industrial passa a sua frente no ranking do PIB brasileiro”. Porém, no início do século 21, os “negócios agrícolas” ainda são considerados de grande

¹ Engenheiro agrônomo, militante do MPA e membro do Coletivo de Agroecologia da Via Campesina Internacional

relevância no equilíbrio da “balança comercial” brasileira (Prado Jr, 2011). Se nos primeiros tempos, a legislação vigente era a da *Coroa Portuguesa*, a partir da extração e exportação da madeira do pau-brasil, foi com a constituição do *Império* e a exportação de café para a Europa no século 19 que o país passou a legislar sobre a comercialização da produção agropecuária. No século 20, a *clientela* define a norma sanitária, pois domina o conhecimento técnico-científico sobre a mercadoria.

Durante o período da “Primeira República”, o Brasil intensifica suas relações internacionais participando de diversas atividades e eventos de intercâmbio técnico-científico. E especialmente após a virada para o século XX, promove uma reestruturação do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio - MAIC em 1909 e, numa ótica positivista, acaba por criar Institutos técnico-científicos e de formação superior. É nesse processo, que o Brasil participa da fundação do Instituto Internacional da Agricultura em Roma em 1905 e a seguir, do debate da Convenção Internacional de Defesa Agrícola (a primeira regulamentação sobre controle de pragas agrícolas), assinando em 1913. E tem sua adesão à Convenção para a criação do Escritório Internacional de Epizootias (doenças) em 1929 e à Convenção Internacional para a Proteção dos Vegetais, sendo internalizada em 1932 (Bhering & Maio, 2011).

A partir dos anos 1920 é que o país inicia um processo de regulamentação fitossanitária, quando outros produtos agrícolas entram na pauta das exportações. O Decreto Federal nº 15.198 de 21/12/1921, faz menção sobre inseticidas e fungicidas - “produtos para uso exclusivo no combate à praga ou doença pela associação dentro da área para cuja defesa ela se constitui”. Porém na prática de *combate* às doenças, utilizavam-se técnicas de isolamento da área infestada e a destruição das plantas, ou seja, de controle físico, tendo-se pouca utilização de produtos químicos (Tomita, 2005). Mas nos anos 30, após a crise econômica internacional, as áreas de plantio de café aumentam e se introduz o cultivo de laranja para a exportação, bem com há um aumento na produção de hortaliças para o abastecimento da cidade de São Paulo – em plena expansão urbana, o que acarreta num “aumento” da incidência de pragas e doenças. É quando se intensifica o uso de produtos comumente utilizados em países desenvolvidos - o DDT e, posteriormente do parathion (ingrediente ativo das marcas comerciais rhodiatox ou folidol), que já nos anos 30 e 40, causaram a morte de vários agricultores em decorrência da sua manipulação inadequada, era o chamado “mata japonês” (Pinheiro *et al*, 1998, p. 108). O Decreto n. 24.114 de 12/04/1934, que regulamentava a defesa sanitária no país, estabelecia requisitos mínimos para o

registro e a liberação de licença comercial de produtos no país, mas não determinou a classificação toxicológica dos produtos, o que foi realizado em portarias ministeriais entre 1978 e 1980. Esse decreto vigorou até 1989 quando entrou em vigor a nova lei de agrotóxicos (Terra & Pelaez, 2008).

Após a segunda guerra mundial, a produção agrícola é alavancada a partir de uma política de fortes investimentos financeiros, especialmente de origem privada e externa, notadamente através da estadunidense Fundação Rockefeller. Esse processo ocorre em países da Europa ocidental, na América do Norte e em alguns países da América do Sul e da Ásia, onde o capital estrangeiro promove um processo de “modernização” da agricultura. O Brasil se associa a esse processo, tendo um aumento na produção e exportação de bens primários agrícolas, dando início ao uso intensivo de adubação química, sementes melhoradas e de agrotóxicos. É quando são criados os sistemas estaduais de extensão rural e se inicia um intercâmbio técnico científico do Brasil com os Estados Unidos, tendo-se a vinda de vários professores e pesquisadores de universidades dos Estados Unidos para as principais universidades agrícolas do país e quando pesquisadores brasileiros vão participar de cursos de pós-graduação naquele país, especialmente na área da genética. Associado a estes fatores, o financiamento da pesquisa científica com a criação da Embrapa em 1973 e da intensificação dos serviços de assistência técnica nos estados, junto à política de acesso ao crédito agrícola no início dos anos 1970, constituem-se nos elementos-base para o processo do desenvolvimento científico e de difusão do “pacote tecnológico”.

A partir da criação das Nações Unidas - ONU e de suas agências especializadas em 1945, inicia-se uma série de debates para a implementação de acordos internacionais na legislação nacional. Em 1961 o Brasil adere à Convenção Internacional para a Proteção dos Vegetais, da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – FAO; em 1968 ao Programa de Normas Alimentares da FAO e da Organização Mundial de Saúde - OMS, o *Codex Alimentarius*, ambos tratando também do tema dos agrotóxicos e, em 1972, participa da Conferência Mundial sobre Meio Ambiente Humano em Estocolmo/Suécia. Após a abertura política do país nos anos 1980 e seguindo o debate ambiental internacional dos anos 70 e 80, o país adere em 1991 ao novo texto da Convenção Internacional para a Proteção dos Vegetais (de 1979). E ampliando o rol nas relações internacionais, o Brasil sedia a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro em 1992 (também conhecida por Rio 92 ou ECO 92); em 1993 adere à Convenção da Basileia so-

bre Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos (de 1989); em 1996 à Convenção N. 170 da Organização Internacional do Trabalho - OIT relativo à segurança na utilização de produtos químicos no trabalho, (de 1990); em 1998 à Convenção de Roterdã sobre o Procedimento de Consentimento Prévio Aplicado a Certos Praguicidas e Produtos Químicos Perigosos Objeto do Comércio Internacional (de 1998), e em 2004, à Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes (de 2001), (MMA, 2006 e 2009; Almeida, 2012).

Paralelamente a esse processo, após a o acordo sobre princípios comerciais entre os Estados Unidos e o Reino Unido em 1944 e do Acordo de *Bretton Woods* sobre a criação de um sistema financeiro mundial em 1945, os Estados Unidos convida os países aliados a debater a criação de um sistema de comércio multilateral. As negociações sobre comércio se concentram em temas específicos, como a agricultura, a partir do Acordo Geral de Tarifas Aduaneiras e Comercio (o GATT, em sua sigla em inglês), que nos anos 1990 deu lugar à Organização Mundial do Comércio – OMC (Cozendey, 2013). O Brasil adere ao GATT ainda em 1947 e é nesse espaço que é negociado o Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (Almeida, 2012; Mesquita, 2013).

É importante recordar que no período que antecede e que é realizada a Conferência Mundial sobre Meio Ambiente Humano em 1972, o Brasil vive um momento de crescimento econômico, intensificando a industrialização e a urbanização, “modernizando” a agricultura nacional para a exportação e com a criação de cooperativas empresariais e expansão das fronteiras agrícolas rumo às regiões do Cerrado e da Amazônia. Assim como que, a industrialização de agrotóxicos no país tem início ainda nos anos 1910, ela se intensifica no período pós-guerra com a instalação da Rhodia, que começou a produzir o inseticida parathion a partir de 1948 e o DDT em 1950. Mas é durante o período da ditadura militar que o processo se consolida, com a implementação do I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico – I PND nos anos 1970. O Plano objetivava fazer altos investimentos em setores estratégicos como o da petroquímica e no desenvolvimento técnico e científico, sendo que na agricultura, a ênfase foi no melhoramento genético do trigo e da soja para a expansão dos cultivos. É nesse contexto de demanda crescente por insumos agrícolas que entram os agrotóxicos e na qual as principais indústrias mundiais fabricantes se instalam ou adéquam suas plantas industriais. Assim, as últimas grandes empresas produtoras, como a Ciba-Geigy em 1971 e a Shell em 1977, instalam suas fábricas. E é a partir desse processo de produção e utilização intensificada que ocorrem

vários “acidentes” no transporte de produtos químicos. E em 1974, ocorre um dos principais casos de contaminação na produção de agrotóxicos: a fábrica da Shell-Basf em Paulínia/SP derramou resíduos industriais e contaminou o solo e o lençol freático numa área ao redor da fábrica, essencialmente um rio que abastecia a população local, bem como expondo centenas de trabalhadores aos agroquímicos (Faria, 2006).

Segundo Naidim, citado por Terra & Velaz (2008), a industrialização da economia, via substituição de importações, iniciada nos anos 1930, se consolida na segunda metade da década de 70 com o II Plano Nacional de Desenvolvimento - II PND, no período 1975-1979. É nesse momento em que o Estado brasileiro institui no plano, o Programa Nacional dos Defensivos Agrícolas - PNDA, dentro de um processo de “mudança do eixo dinâmico da economia” do setor agrícola para o setor industrial, onde a própria agricultura foi industrializada por meio do processo de modernização de sua base técnico-produtiva, sendo um mercado consumidor para a própria indústria.

III - Os marcos legais internacionais

Para um melhor entendimento sobre a relação do tema dos agrotóxicos no marco legal internacional, ao qual o Brasil é signatário, optou-se por apresentá-los em três grupos distintos: os acordos de caráter essencialmente ambiental, os do grupo sobre produtos químicos e os relacionados à produção e comercialização agrícola.

1. Marco legal internacional sobre meio ambiente e desenvolvimento:

Como membro fundador da ONU em 1945 o Brasil participa de todas as discussões multilaterais que tratam de temas de seu interesse. É assim que em 1965 adere ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e, apesar de estar sob um regime ditatorial, participa da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano em Estocolmo em 1972, assina a sua Declaração e adere ao Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente – PNUMA. Vinte anos depois, sedia o maior evento já realizado pelas das Nações Unidas, a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em

1992, sendo o primeiro país a aderir à Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

1.1. Conferência de Estocolmo/1972:

A Conferência de Estocolmo sobre Meio Ambiente Humano foi o primeiro evento multilateral dedicado ao tema do meio ambiente, num período de plena “guerra fria”, com os países divididos em dois blocos geopolíticos e tendo-se algumas regiões e territórios com gestão sob a forma de colônias europeias, especialmente na África. Segundo Lago (2007) a conferência teve sua convocação como consequência da preocupação para com a preservação da natureza e de diversos setores da sociedade civil para com o modelo de desenvolvimento industrial, especialmente quanto aos impactos da poluição sobre a qualidade de vida das populações. A opinião pública e a pressão política ocorriam essencialmente nos países ocidentais industrializados, onde setores da academia e especialmente as organizações não governamentais logravam de amplo espaço de debate junto à sociedade. Esse processo resulta dos debates provocados pelos movimentos ambientalistas surgidos nos anos 1960, instigados pela publicação nos Estados Unidos, do livro “Primavera silenciosa”, da bióloga Rachel Carson.

Como principal instrumento político, ainda que não vinculante, a Declaração de Estocolmo e ainda que contemplando vários pontos de questões ambientais conflitantes, foi assinada inclusive pelo governo brasileiro. Ela introduziu conceitos e princípios que ao longo dos anos, constituíram-se como base nas negociações internacionais sobre meio ambiente. Lago (2007) relata que o fortalecimento das Nações Unidas foi um dos maiores êxitos desta conferência, visto que o novo modelo de debate e de articulação prévia serviu de exemplo para a realização de outras conferências mundiais que trataram de temas correlatos nos anos seguintes, como as que trataram sobre a População (em Bucareste, 1974), sobre Mulheres (na Cidade do México, 1975) e sobre Habitação (em Vancouver, 1976).

Concretamente, o principal avanço da Conferência de Estocolmo foi que o tema ambiental entrou definitivamente na agenda internacional, fortalecendo o papel das Nações Unidas e dando um novo sentido para suas ações, bem como de buscar trazer a responsabilidade para os governos sobre os impactos do desenvolvimento (Lago, 2007, p. 48). Como encaminhamento da conferência tem-se a criação do Programa das Nações Unidas sobre Meio Ambiente - PNU-

MA, que estimulou os países a criarem órgãos nacionais para tratar do tema, e possibilitou o fortalecimento das instituições da sociedade civil, notadamente de organizações não governamentais, e sua participação nos debates nacionais.

1.2. Conferência sobre Desenvolvimento Sustentável/1992:

A Conferência foi sediada no Brasil e foi o maior evento organizado pelas Nações Unidas e o primeiro grande evento multilateral que tratou conjuntamente, de meio ambiente e desenvolvimento. Reuniu 172 delegações de países e 108 chefes de Estado e de Governo e contou com a participação de cerca de 1.400 organizações não governamentais e de cerca de 10.000 jornalistas.

Num momento crítico de reorganização geopolítica, no “pós-queda do muro de Berlin”, debateu temas tão complexos como as mudanças do clima e a preservação da biodiversidade, porém mais complexo foi o debate da agenda de trabalho para os anos seguintes. Segundo Lago (2007), o processo preparatório, elencou os compromissos a serem assumidos na conferência, entre os quais os relativos à identificação de “estratégias regionais e globais” para restabelecer o equilíbrio do meio ambiente e evitar os processos de degradação num contexto de desenvolvimento econômico e social. Mas também com relação à identificação de recursos financeiros necessários e específicos para o financiamento de ações e para com as questões de formação de recursos humanos, educação ambiental, cooperação técnica e intercâmbio de informação, ou seja, a “geração de capacidades” institucionais nacionais.

Outro tema complexo no processo de discussão, as incertezas científicas e o custo das medidas que permitiriam desacelerar o processo de aquecimento global, que por vezes separou os países em diferentes agrupamentos políticos: a) os países em desenvolvimento que esperam recursos financeiros novos e adicionais e a transferência de tecnologia, para realizar as ações mais específicas e dispendiosas; b) os países ricos, especialmente os da Comunidade Europeia, que já haviam desenvolvido e aplicado medidas para reduzir as emissões e não aceitavam os valores previstos para se atingir globalmente, as primeiras metas do acordo; c) outros países ricos como os Estados Unidos e os países petrolíferos, que não encontravam forma de atingir as metas propostas sem um esforço econômico. O Brasil necessitou negociar processos de transferência de tecnologia para a geração de capacidades, enviando pesquisadores para realizarem pós-graduação em instituições de pesquisa estadunidenses e europeias, e buscar empréstimos

para acolher a instalação de plantas industriais de produção de químicos, já obsoletas em seus países de origem.

Da conferência, foram aprovados e assinados três Convenções, a da Diversidade Biológica – CDB, a de Combate à Desertificação e a Convenção Quadro sobre Mudanças do Clima, bem como uma declaração de princípios, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e uma agenda de ações globais, a Agenda 21. Partindo de um contexto geral, a Agenda 21 é o “plano de ação”, o principal instrumento que trata mais especificamente das ações a serem implementadas pelos países, no qual está incluído o tema da agricultura.

A Agenda 21 trata de temas relacionados: a) às dimensões sociais e econômicas (pobreza, demografia, sustentabilidade, etc.); b) à conservação e gestão dos recursos para o desenvolvimento (ordenamento dos ecossistemas frágeis, desmatamento, fomento à agricultura e desenvolvimento rural sustentável, gestão ecológica e racional de produtos químicos tóxicos e rejeitos perigosos, proteção da atmosfera, entre outros); c) fortalecimento do papel de grupos sociais (fortalecimento do papel da mulher, da infância e da juventude, de povos indígenas, povos e comunidades tradicionais, setores produtivos, dos trabalhadores e suas instituições, dos agricultores, da comunidade científica e outros); d) dos meios de implementação das ações (recursos financeiros, fomento à educação e capacitação, à transferência de tecnologia racional e sustentável, cooperação internacional e outros).

A partir desse ordenamento mestre, cada país se responsabiliza por debater com a sociedade e implementar a sua Agenda 21 nacional. A brasileira considerou seis eixos temáticos: i) a gestão dos recursos naturais, ii) a agricultura sustentável, iii) o desenvolvimento de cidades sustentáveis, iv) infra estrutura e integração regional, v) a redução das desigualdades e vi) a ciência e tecnologia para ao desenvolvimento sustentável (MMA, 2006).

Segundo Bezerra & Veiga (2000), no eixo da Agricultura sustentável, em sua estratégia de incentivo ao manejo sustentável dos sistemas produtivos, a proposta sobre o uso de agrotóxicos se traduz nas ações subdivididas em dois segmentos:

- *Redução do uso de agrotóxicos*

- *Edição de portarias para registro de produtos biológicos com vistas ao controle fitossanitário;*
- *criação de programa nacional de incentivo ao manejo integrado de pragas;*

- implementação de medidas de estímulo à produção e à comercialização de tecnologias alternativas de controle fitossanitário;
 - efetivação de programas já disponíveis (ex.: o Protocolo Verde ou Programa Nacional para Racionalização do Uso de Agrotóxicos, por iniciativa da Casa Civil da Presidência da República – em desenvolvimento, sob a coordenação do IBAMA);
 - estabelecimento de áreas de exclusão ou de redução do uso de agrotóxicos (proteção de áreas de maior risco de contaminação, de recursos hídricos, de habitats selvagens e de plantas e animais específicos);
 - quanto ao uso de agrotóxicos perigosos, implantação de medidas de caráter técnico, administrativo, financeiro e legal para induzir a substituição por produtos químicos mais seguros;
 - estabelecimento de sistemas aperfeiçoados de monitoramento e de alerta para doenças e pragas, visando reduzir pulverizações preventivas;
 - implementação de programas de monitoramento e controle de resíduos de agrotóxicos nos alimentos, inclusive importados e no meio ambiente, particularmente nos corpos d'água;
 - melhoria da eficiência dos equipamentos de aplicação;
 - sobre o destino inadequado de embalagens vazias de agrotóxicos, ampliar os programas de divulgação e treinamento para agricultores, visando a adoção da tríple lavagem e seu fim apropriado;
 - fiscalização da produção e do consumo de agrotóxicos;
 - implementação de medidas de estímulo à inclusão da 'resistência a pragas e doenças' em programas/projetos de melhoramento genético de plantas.
- Aspectos legais relacionados ao uso de agrotóxicos
- Limitação de 50% na utilização de agrotóxicos (como ocorreu na Dinamarca, Suécia e Holanda) e estabelecimento de prazos para eliminação de produtos de classe toxicológica I e II;
 - efetivação da legislação existente em todos os estados do país (receituário agrônomo, por exemplo);
 - avaliação e revisão, com a participação de entidades civis, da legislação de

- registro e uso de agrotóxicos, com propostas concretas de alterações;
- promulgação de leis que regulamentem o registro e a classificação de produtos de acordo com seus efeitos ambientais;
 - estabelecimento de prazos para cancelamento de registros de agrotóxicos para os quais existam alternativas tecnológicas viáveis;
 - aprovação de novos agrotóxicos por períodos limitados (cinco a dez anos) e avaliação periódica dos produtos disponíveis no mercado;
 - aperfeiçoamento e desburocratização do sistema de registro de agrotóxicos, a fim de evitar o uso generalizado de produtos não controlados, especialmente em frutas e hortaliças;
 - restrição do uso de produtos proibidos em outros países;
 - compatibilização entre a legislação federal, dos estados e municípios e do Mercosul;
 - sobre a introdução de pragas e doenças exóticas, ampliação dos esforços para sua identificação, de modo que não constituam risco para a agricultura e aperfeiçoamento dos mecanismos de fiscalização e controle de produtos agrícolas importados, inclusive a inspeção na origem.
 - estabelecimento de limites aceitáveis para testes de ecotoxicidade e limites de resíduos nos solos e na água;
 - formação e licença obrigatórias para pessoas que são encarregadas e se utilizem de agrotóxicos;
 - estabelecimento de normas e padrões de qualidade para equipamentos de aplicação e obrigatoriedade de teste e homologação de pulverizadores;
 - introdução de restrições à pulverização aérea e por pivô central.

2. Marco legal sobre produtos químicos:

Após a Conferência de Estocolmo sobre Meio Ambiente Humano as organizações sociais iniciaram um processo de combate ao modelo de desenvolvimento socioeconômico “a qualquer custo”, manifestando-se quanto à restrição ao funcionamento da indústria contaminante em seus países. Deste modo, muitas corporações empresariais transferiram suas plantas industriais para países

do chamado “Terceiro mundo”, quando não se restringiram à produção e exportação da sua produção química. Consequentemente, a parte de acidentes ocorridos com o transporte intercontinental de petróleo, houve denúncias de vários “acidentes” ambientais envolvendo carregamentos marítimos de produtos químicos poluentes, o que levou a um debate internacional para controlar a poluição e a contaminação decorrente de ações indiscriminadas das empresas (Lisboa, 2009). Assim, as Nações Unidas discutiram uma nova convenção multilateral que pudesse normatizar e organizar a produção, a comercialização internacional e o uso de produtos químicos poluentes ou perigosos, bem como o transporte transfronteiriço desses produtos e a exposição dos trabalhadores nesse sistema de produção de químicos.

2.1. Convenção da Basileia sobre o controle dos movimentos transfronteiriços dos dejetos perigosos e sua eliminação.

Segundo Vasconcelos (2014), a Convenção de Basileia trata sobre os desafios relacionados à geração, ao transporte, ao manejo e ao depósito de resíduos perigosos, estando vinculada a formas inadequadas de produção, que geram resíduos poluentes e contaminam o meio ambiente. E, devido ao desenvolvimento de tecnologias e procedimentos próprios para evitar a contaminação, essas são dispendiosas e de difícil aceitação por parte do setor industrial privado, especialmente nos países desenvolvidos em que a sociedade está mais vigilante e os custos de depósito são mais elevados pelo rigor da legislação. De modo a contornar o problema em sua origem, ou seja, no país em que são produzidos os poluentes, as indústrias passaram a comercializar o depósito de seus resíduos através de empresas muitas vezes, em articulação com governos corruptos de países não desenvolvidos. Nestes, geralmente a legislação é menos rigorosa ou flexível e a sociedade tem menor participação nos processos de tomada de decisões do país. Esse fato fomentou o surgimento de uma rede de empresas intermediárias que passaram a lucrar com o serviço de transporte intercontinental de resíduos poluentes.

Esse conjunto de fatores forçou a ONU a debater uma alternativa multilateral que normatizasse as transações comerciais de modo a reduzir e coibir o tráfico ilegal de resíduos de contaminantes e consequentemente, a ocorrência

de acidentes ambientais, bem como prevê a intensificação de ações de cooperação internacional para a “gestão ambientalmente adequada”. O processo de discussão ocorreu durante os anos de 1970 e 1980, culminando num acordo na cidade da Basileia na Suíça em 1989 (MMA, 2011).

Para Vasconcelos (2014), a convenção se apoia em dois pilares fundamentais e interdependentes: o de controle global dos movimentos transfronteiriços e o na gestão ambientalmente adequada de resíduos. Seus objetivos estão baseados em quatro princípios:

- “a) o da redução, que identifica o ato de minimizar a geração de resíduos, em termos de quantidade e/ou potencial de riscos, como a maneira mais eficaz de proteger o meio ambiente e a saúde humana contra seus efeitos adversos;*
- b) o princípio da proximidade, que recomenda que o depósito dos resíduos seja efetuado preferencialmente no próprio estado em que foram gerados;*
- c) o de controle, pelo qual os movimentos transfronteiriços devem ser monitorados e permitidos apenas em caráter excepcional, e*
- d) o princípio da cooperação, segundo o qual as partes devem promover o desenvolvimento e a transferência de tecnologias com vistas ao gerenciamento ambientalmente adequado de resíduos”.*

O Brasil sempre foi um grande importador de produtos químicos, até desenvolver tecnologia para a sua produção doméstica ou que empresas estrangeiras se instalassem o seu território. Porém, ainda permanece dependente da importação de muitos produtos químicos e agroquímicos. Pela sua longa extensão marítima e fluvial, para além de suas plataformas de petróleo, corre o risco de ser afetado por acidentes com poluentes. Aderiu à convenção considerando-a positiva, de modo que ela estabelece mecanismos internacionais de controle dos movimentos transfronteiriços, baseados no princípio do consentimento prévio e explícito para a importação, exportação e o trânsito de resíduos perigosos. A convenção foi internalizada na íntegra por meio do Decreto Nº 875, de 19 de julho de 1993, e regulamentada pela Resolução do CONAMA Nº 452, 02 de julho de 2012. Posteriormente, com a inclusão de novas normativas na Convenção, emitiu novo decreto regulamentador, o de Nº 4.581, de 27 de janeiro de 2003. Em 2010 cria a Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS, pela Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, sendo proibida definitivamente, a importação de resíduos perigosos, mas não restringindo

efetivamente, a importação de produtos ou componentes de formulações de agrotóxicos para uso no país.

Ultimamente, o trabalho da Convenção tem sido priorizado o pleno cumprimento dos compromissos contraídos em virtude de contratos assinados, o fomento da gestão ecologicamente racional dos resíduos perigos e a redução ao mínimo, de sua geração.

2.2. Convenção de Roterdã sobre o procedimento de Consentimento Prévio Aplicado a certos praguicidas e produtos químicos perigosos objeto do comércio internacional (PIC)

A convenção de Roterdã foi internalizada no país no Decreto Nº 5.360 de 31 de janeiro de 2005, um ano após ter entrado em vigor. Porém, ela foi aprovada em 1998, tendo sua origem ainda nos anos 1980, quando a FAO e o PNUMA elaboraram documentos sobre esse mesmo tema, ou seja: sobre *códigos de conduta* voluntários e sistemas de intercâmbio de informações sobre agrotóxicos e produtos químicos perigosos.

A FAO publicou o seu Código Internacional de Conduta sobre a Distribuição e Utilização de Agrotóxicos em 1985 e em 1987, o PNUMA estabeleceu as “Diretrizes de Londres” para o intercâmbio de informações sobre produtos químicos perigosos objeto do comércio internacional. Estes culminaram no procedimento de consentimento prévio (CFP) e tem contribuído para assegurar aos governos dos países membros dessas agências, contem com a informação necessária para efetuarem a avaliação de riscos e a tomada de decisão sobre a sua produção, importação, comercialização e uso, com conhecimento de causa. Segundo o MMA (2009), a convenção prima por um manejo “ecologicamente” seguro das substâncias químicas tóxicas, incluindo a prevenção ao tráfico internacional ilegal dos produtos tóxicos e perigosos.

A emergência de haver um controle obrigatório, o tema foi pauta nas negociações da Conferência Rio 92, sendo adotado na Agenda 21, um instrumento legalmente vinculante sobre o procedimento de consentimento prévio que teria de ser adotado pelos países o mais tardar no ano 2000. Não obstante, o Conselho da FAO e o Conselho Diretivo do PNUMA, em 1994 e 1995, determinaram que seus diretores executivos iniciassem negociações a fim de que se conduzisse a conclusão de um texto que se converteu em Roterdã em 1998, na *Convenção*

sobre o Procedimento de Consentimento Prévio Informado aplicado a Certas Substâncias Químicas Perigosas Objeto de Comércio Internacional.

O MMA (2009) salienta que, para o atendimento da Agenda 21, em seu capítulo 19, foram propostas seis áreas de programas: a) a expansão e aceleração da avaliação internacional dos riscos químicos; b) a harmonização da classificação e da rotulagem dos produtos químicos; c) o intercâmbio de informações sobre os produtos químicos tóxicos e os riscos químicos; d) a implantação de programas de redução dos riscos; e) o fortalecimento das capacidades e potenciais nacionais para o manejo dos produtos químicos e f) a prevenção do tráfico internacional ilegal dos produtos tóxicos e perigosos. Ainda no capítulo seguinte da Agenda 21, esta trata “do manejo ambientalmente saudável” dos resíduos perigosos, incluindo também a prevenção do tráfico internacional ilícito desses resíduos, tendo o objetivo de impedir e reduzir ao mínimo a produção de resíduos perigosos e submeter os resíduos a um manejo que impeça que provoquem danos ao meio ambiente. Esse tema possui atividades estreitamente relacionadas na Agenda 21, sendo necessário adotar uma abordagem mais integrada no que tange ao “manejo de produtos e resíduos perigosos”, o que requer um processo de cooperação da comunidade internacional (dos governos) e da indústria.

O artigo n. 3 da Convenção explicita em seu escopo, a que deve e a que não deve ser aplicada:

“I. A presente Convenção se aplica a:

- a) Substâncias químicas proibidas ou severamente restritas, e*
- b) Formulações de agrotóxicos severamente perigosas.*

II. A presente Convenção não se aplica a:

- a) Drogas narcóticas e substâncias psicotrópicas;*
- b) Materiais radioativos;*
- c) Resíduos;*
- d) Armas químicas;*
- e) Produtos farmacêuticos, inclusive medicamentos para seres humanos e de uso veterinário;*
- f) Substâncias químicas usadas como aditivos em alimentos;*
- g) Alimentos;*

h) Substâncias químicas em quantidades que provavelmente não afetem a saúde humana ou o meio ambiente, desde que sejam importadas:

(i) Para fins de pesquisa ou análise; ou

(ii) Por um indivíduo, para seu uso pessoal em quantidades compatíveis para tal uso.”

Ademais de suas normativas funcionais, o texto da Convenção apresenta três (03) anexos que respondem por:

- Anexo I: que trata sobre as informações necessárias para Notificações feitas em conformidade com o Artigo 5, ou seja, os procedimentos para substâncias químicas proibidas ou severamente restritas.

- Anexo II: que trata sobre os critérios para a inclusão de substâncias químicas proibidas ou severamente restritas no anexo III.

- Anexo III: que lista as substâncias químicas sujeitas ao procedimento de consentimento prévio informado (na tabela abaixo).

- Anexo IV: que trata sobre as informações e critérios para a inclusão de formulações de agrotóxicos severamente perigosos no anexo III.

- Anexo 5: que trata sobre as informações exigidas para a notificação de exportação.

O *Comité de Revisão de Produtos Químicos*, órgão interno da Convenção, faz recomendações à Conferência das Partes sobre as disposições relacionadas com o intercâmbio de informações da Convenção de Roterdã, aplicando a qualquer produto químico proibido ou severamente restringido por uma Parte (por um país signatário da Convenção), o procedimento de consentimento informado. Assim, tem-se até o presente, 28 agrotóxicos e 04 formulações de agrotóxicos severamente perigosos, bem como de 11 produtos químicos industriais perigosos.

A tabela abaixo lista os ingredientes ativos (i.a.) e as formulações desses agrotóxicos e os demais produtos químicos relacionados (MMA, 2009).

Substância Química	Categoria
<p>2,4,5-T e seus sais e ésteres, Aldrin, Binapacryl,</p> <p>Captafol, Clordano, Clordimeforme, Clorobenzilato,</p> <p>DDT, Dieldrin, Dinitro-orto-cresol (DNOC) e seus sais (tais como sais de amônia, sais de potássio e sais de sódio), Dinoseb e seus sais e ésteres, 1,2-dibromoetano (EDB), Dicloroetileno, Óxido de etileno, Fluoracetamida, HCH (mistura de isômeros), Heptacloro, Hexaclorobenzeno, Lindano, Compostos de mercúrio, inclusive compostos de mercúrio inorgânico, compostos aquilmercúricos e compostos arilmercúricos e alquiloxialquílicos, Monocrotofós, Paration, Pentaclorofenol e seus sais e ésteres, Toxafeno;</p> <p>Todos os compostos de tributilestanho, inclusive:</p> <ul style="list-style-type: none">- Óxido de tributilestanho- Fluoreto de tributilestanho- Metacrilato de tributilestanho- Benzoato de tributilestanho- Cloreto de tributilestanho- Linoleato de tributilestanho- Naftenato de tributilestanho	<p>Agrotóxico</p>

<p>Formulações em pó contendo uma combinação de:</p> <ul style="list-style-type: none">- Benomyl a partir de 7%,- Carbofuran a partir de 10%,- Thiram a partir de 15%; <p>Monocrotofós (formulações líquidas solúveis da substância que excedem 600 g de ingrediente ativo/1);</p> <p>Metamidofós (formulações líquidas solúveis da substância que excedem 600 g de ingrediente ativo/1);</p> <p>Fosfamidon (formulações líquidas solúveis da substância que excedem 1000 g de ingrediente ativo/1);</p> <p>Paration Metílico (concentrados emulsionáveis (CE) com 19,5% ou mais de ingrediente ativo e pós com 1,5% ou mais de ingrediente ativo);</p> <p>Paration (todas as formulações – aerossóis, pós, concentrados emulsionáveis, grânulos e pós molháveis - desta substância estão incluídas, exceto suspensões em cápsulas);</p>	<p>Formulação de agrotóxico severamente perigosa</p>
--	--

Asbestos (Actinolita, Antofilita, Amosita, Crocidolita, Tremolita); Bifenilas Polibromadas (PBB); Bifenilas Policloradas (PCB); Terfenilas Policloradas (PCT); Chumbo tetraetila; Chumbo tetrametila; Fosfato de Tris (2,3-dibromopropila)	Industrial
--	------------

2.3. Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes (POPs)

A Convenção de Estocolmo sobre os Poluentes Orgânicos Persistentes foi assinada na Suécia em 2001 e entrou em vigor em 17 de maio de 2004, e o Brasil a ratificou no mês seguinte, promulgando-a através do Decreto Executivo nº 5.472, de 20 de junho de 2005. E é segundo o MMA (2006), inegavelmente, “um dos mais principais instrumentos de promoção da segurança química global”. E junto com a Convenção de Roterdã, disciplina o tema dos agrotóxicos e demais poluentes químicos no âmbito das Nações Unidas, especialmente ao que se referem à adoção pelos governos, de “medidas de controle” relacionadas a todas as etapas do ciclo de vida dos produtos poluentes persistentes (produção, importação, exportação, disposição e uso das substâncias assim classificadas). Atenta ao princípio de prevenção determina que os governos promovam o desenvolvimento de tecnologias e práticas no seu campo tecnológico, de modo a atender o seu objetivo final - a eliminação total desses poluentes químicos.

A partir da pressão de organizações sociais, notadamente de países industrializados, mas também de países em desenvolvimento, o Conselho de Administração do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) solicitou em 1995, que os países um processo de avaliação de uma lista de 12 de produtos químicos poluentes, notadamente: *aldrin*, *clordano*, *DDT*, *dieldrin*, *dioxinas*, *endrin*, *furanos*, *hexaclorobenzeno*, *heptacloro*, *mirax*, *PCBs* e *toxafeno*. Vasconcellos (2014) cita que estes produtos ficaram conhecidos como os da “dúzia suja”, reunidos em três categorias de substâncias químicas: a) os pesti-

das: Aldrin, Clordano, DDT, Dieldrin, Endrin, Heptacloro, Mirex e Toxafeno; b) as substâncias industriais: Hexaclorobenzeno (HCB) e Bifenilas Policloradas (PCB); e c) os produtos “não intencionais”: Dioxinas e Furanos.

Para além dessa avaliação de produtos, o PNUMA também encaminhou que o Fórum Intergovernamental sobre Segurança Química – FISQ, órgão sediado junto à Organização Mundial da Saúde em Genebra/Suíça, elaborasse recomendações a respeito de uma ação internacional para análise pelo PNUMA e pela Assembleia Mundial de Saúde até 1997. Porém, já em 1996, o Fórum concluiu que as informações disponíveis eram suficientes para demonstrar a necessidade de uma ação global a respeito desses poluentes, devendo incluir na ação, um “instrumento internacional juridicamente vinculante”, a fim de se reduzir os riscos à saúde humana e ao meio ambiente a partir da liberação dos poluentes no ambiente. Deste modo, em 1997 o PNUMA convocou um Comitê Intergovernamental de Negociação para elaborar critérios e procedimentos para identificar outros poluentes persistentes como candidatos para futuras ações internacionais.

Vasconcellos (2014) salienta que essas substâncias tóxicas e poluentes são “resistentes à degradação, bioacumulam-se e são transportadas pelo ar, pela água e pelas espécies migratórias através das fronteiras internacionais”, acabando por ser depositarem longe do local de sua liberação e sendo armazenadas em diferentes ecossistemas terrestres e aquáticos. Deste modo, o seu impacto é significativamente danoso ao ambiente e a saúde humana.

Em seu texto, a Convenção estabelece medidas para reduzir ou eliminar as liberações decorrentes da produção e uso intencional e não intencional (medidas jurídicas e administrativas), a fim de reduzir a produção, utilização e a importação e exportação dessas substâncias; medidas para reduzir ou eliminar as liberações decorrentes de estoques e resíduos; medidas para implantação de planos nacionais de implementação das obrigações para com a Convenção, para a inclusão de substâncias químicas em suas listas; mecanismos de intercâmbio de informações; de mecanismos de informação, conscientização e educação do público; para a pesquisa, desenvolvimento e monitoramento; assistência técnica e de financiamento, entre outras.

Hathaway (2014) numa análise aprofundada argumenta que a internalização da Convenção de Estocolmo, assim como de outros acordos internacionais, apresentam “vícios de convencionalidade”, com falhas nos processos de elaboração e discussão dos documentos, não havendo consultas públicas à popula-

ção. E neste caso, a regulamentação nacional tenta “amenizar” o cumprimento das regras acordadas na Convenção, como no caso da metodologia utilizada para a eliminação dos poluentes - incineração. A transferência de tecnologia e geração de capacidades promovida pela ação internacional, não considera a participação ativa e efetiva de movimentos sociais ou de organizações não governamentais brasileiros. Ela conclui que há um retrocesso na agenda ambiental brasileira, por não haver participação social no debate. Bem como que este processo pode servir como fator aglutinador para uma mudança na condução da implementação da Convenção, haja vista que nos últimos anos a sociedade civil e a academia têm realizado manifestações veementes contra o abuso no uso de agrotóxicos e de outros poluentes persistentes. Este seria um momento para o Estado Brasileiro rever sua posição e corrigir os erros cometidos.

2.4. Convenção 170 da OIT relativa à segurança na utilização de produtos químicos no trabalho.

A Convenção 170 da OIT foi aprovada em 1990, entrou em vigor em 1993, foi aprovada no Brasil através do Decreto Legislativo n. 67, de 4 de maio 1995 e ratificada em 23 de dezembro de 1996, tendo sua internalização pelo Decreto no 2.657, de 3 de julho de 1998.

Tomando como base outros acordos internacionais sobre produtos químicos específicos, sobre meio ambiente e de saúde e segurança de trabalhadores, a convenção é aplicada aos ramos de atividades econômicas em que se utilizam produtos químicos perigosos e em que os trabalhadores são expostos.

A Convenção instiga ao país, a elaborar e revisar uma política de segurança na utilização de produtos químicos no trabalho, de proibir ou restringir o uso de certos produtos químicos perigosos e de exigir uma notificação ou autorização prévia para seu uso.

E define obrigações ao Estado Nacional a estabelecer sistemas e critérios de classificação dos produtos químicos em função do tipo e grau dos riscos físicos e para a saúde que oferecem. À indústria, gera obrigações quanto à identificação dos produtos químicos e à etiquetagem com informações aos usuários sobre perigos e medidas de segurança e procedimentos de emergência, bem como quanto ao descarte desses produtos e seus recipientes. E no que se refere aos empregadores, obriga a implementação de medidas de segurança na sua identificação

e manuseio, responsabilizando-os pelo não cumprimento de normas relativas à avaliação, controle e monitoramento da exposição dos trabalhadores a produtos químicos e à manutenção e disponibilização de informações aos trabalhadores. Define como direitos dos trabalhadores, o afastamento em situações que acredite serem graves e de iminente risco à sua segurança ou saúde (Brasil, 2002).

3. Marco legal internacional sobre uso de agrotóxicos na agricultura:

A normatização do uso de agrotóxicos na agricultura está vinculada a três diferentes processos internacionais. O primeiro diz respeito à necessidade de proteger os cultivos do ataque de insetos praga e de doenças; o segundo as normativas sanitárias e fitossanitárias internacionais de comércio de produtos agrícolas e o terceiro, de gestão dos produtos. Segue abaixo a exposição sobre cada um.

3.1. Convenção Internacional para a Proteção dos Vegetais.

A Convenção Internacional para Proteção dos Vegetais (CIPV) é um tratado internacional com 182 países membros e com objetivo de impedir a propagação e a introdução de pragas de plantas e de seus produtos derivados, bem como de promover medidas apropriadas o seu controle. O Brasil aderiu à convenção em abril de 1929, em Roma/Itália e teve sua atualização realizada pelo Congresso Nacional através do Decreto Legislativo Nº 885, de 30 de agosto de 2005 e internalizada pelo Decreto Nº 5.759, de 17 de abril de 2006, em revisão de texto aprovado na 29ª Conferência da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação - FAO, em 17 de novembro de 1997.

A partir do seu vínculo com a FAO, a Convenção conta com atuação significativa, com representações em comissões, grupos de trabalho, painéis técnicos. A Comissão de Medidas Fitossanitárias (CMF) governa a Convenção e aprova as Normas Internacionais para Medidas Fitossanitárias (NIMF), as quais são preparadas como parte do programa global de política e de assistência técnica em *quarentena vegetal* da FAO. Este programa disponibiliza os padrões, diretrizes e recomendações para a harmonização internacional das medidas fitossanitárias, a fim de facilitar o comércio e evitar barreiras sem justificativas plausíveis.

O texto da Convenção apresenta os seus propósitos e as responsabilidades pertinentes; a terminologia a ser utilizada; determina a sua relação com outros acordos internacionais, bem como as disposições gerais relativas aos acordos institucionais de proteção fitossanitária nacional. Também regulamenta a certificação fitossanitária, delimita a lista das pragas regulamentadas, as disposições relativas à importação de produtos agrícolas, a cooperação internacional e o sistema de organizações regionais de proteção fitossanitária. Trata essencialmente da elaboração e do cumprimento de normas técnicas e sua gestão se dá com as representações de governos nas organizações regionais de proteção fitossanitária e do *Codex Alimentarius*/FAO e a Convenção da diversidade Biológica. No caso brasileiro o Ministério da Agricultura participa através do Comitê Regional de Sanidade Vegetal do Cone Sul – COSAVE e de sua representação no *Codex* (CIPV, 2016). O *Codex Alimentarius* ou o “Código alimentar” é um órgão auxiliar da FAO e da Organização Mundial da Saúde-OMS. Foi criado em 1963 e tem por finalidade garantir alimentos inócuos e de qualidade “a todas as pessoas e em qualquer lugar”, através da elaboração de normas alimentares internacionais harmonizadas, para proteger a saúde dos consumidores e fomentar práticas leais no comércio de alimentos (Codex, 2016).

O primeiro artigo da Convenção explicita o seu propósito de atuar de forma “eficaz e conjuntamente” a fim de prevenir a disseminação e a introdução de pragas de plantas e de produtos vegetais, e de promover medidas apropriadas para controlá-las. Os países signatários se comprometem a adotar as medidas legislativas, técnicas e administrativas especificadas para a Convenção. No artigo seguinte são definidos os termos técnicos a serem utilizados comumente: "análise de risco de pragas"; "área de baixa prevalência de pragas"; "área em perigo"; "estabelecimento"; "introdução"; "medida fitossanitária"; "medidas fitossanitárias harmonizadas"; "normas internacionais e normas regionais"; "plantas"; "praga, praga quarentenária e não quarentenária", "praga regulamentada" e "produtos vegetais", entre outros. Ou seja, estas são as definições sobre as situações em que se permitirão ou haverá obrigatoriedade no uso de diferentes tipos de controle de pragas, entre as quais o controle químico.

3.2. Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias - GATT (OMC)

Após a Rodada do Uruguai do GATT (Sistema de comércio multilateral - Acordo Geral de Tarifas) em 1994 e a constituição da Organização Mundial

do Comércio – OMC e implementados os ajustes dos acordos comerciais “tradicionais”, tais como os de bens e serviços: o que trata sobre “barreiras técnicas ao comércio”; o de “medidas de investimentos relacionados ao comércio”; o que trata sobre “subsídios e medidas compensatórias”; o acordo “antidumping”; o sobre “regras de origem”; “inspeção pré-embarque”; o de “compras governamentais”, de “salvaguardas”, entre outros, tem-se os novos acordos. É neste segmento de novas negociações na OMC que se constitui o acordo sobre normas sanitárias e fitossanitárias (SPS).

O acordo foi instituído através do Decreto Nº 1.355, de 30 de dezembro de 1994, que promulga a Ata Final que Incorpora os Resultados da Rodada Uruguai de Negociações Comerciais Multilaterais do GATT, entrando em vigor em 1995.

Segundo Mesquita (2013) o acordo pode ser entendido como um esforço para “regulamentar” o Artigo XX (b) do antigo GATT, admitindo a adoção de “medidas para a proteção da vida ou da saúde humana, animal ou vegetal”, desde que sem finalidades *protecionistas*. Ele determina as regras básicas para o estabelecimento de padrões de qualidade dos alimentos e em matéria de saúde animal e vegetal, buscando assegurar concomitantemente: “a) a possibilidade de adoção dos padrões que cada país julgar mais adequados e b) que esses padrões não sejam utilizados como pretexto para proteger os produtores domésticos”.

Segundo o Inmetro (2016), o acordo define como medidas sanitárias e fitossanitárias “legítimas” aquelas que, dentro do país membro, têm como objetivos:

- proteger a vida animal e vegetal dos riscos surgidos da entrada, contaminação e disseminação de pestes, doenças, organismos contaminados ou causadores de doenças;
- proteger a vida e a saúde do ser humano e dos rebanhos animais de riscos surgidos de aditivos, contaminantes, toxinas ou organismos causadores de doenças em alimentos, bebidas ou rações;
- proteger a vida e a saúde do ser humano de riscos provenientes de doenças portadas por animais, plantas ou produtos derivados, decorrentes da entrada, contaminação ou disseminação de pestes, ou ainda;
- proteger ou limitar outros danos decorrentes da entrada, contaminação ou disseminação de pestes.

Mesquita (2013) aponta que entre as diversas medidas sanitárias e fitossanitárias aplicadas aos produtos importados, passam a ser exigência a indicação de procedência de áreas livres de pragas e de doenças, a inspeção de estabelecimentos de

produção, a realização de testes dos carregamentos de produtos importados, o desenvolvimento e execução de procedimentos de tratamento ou de processamento de produtos agrícolas. Assim como o estabelecimento de *níveis máximos permitidos de resíduos de agrotóxicos, aditivos ou resíduos*. Esses requisitos, destinados à produção interna nos países, podem ser utilizados para proteger os produtos agrícolas locais/domésticos da “concorrência externa”, visto a redução de tarifas e subsídios à agricultura no contexto geral da OMC. O exercício do direito a implantar medidas necessárias à proteção da saúde implica na observância de alguns “parâmetros” para o exercício desse direito: a) as medidas devem ser aplicadas apenas na extensão necessária para proteger a saúde humana, animal e vegetal; b) devem ter base e com provas científicas; c) não haver discriminação arbitrária ou injustificada entre países onde condições idênticas ou similares prevalecem.

No debate de relações comerciais, cada país busca alternativas para aumentar as exportações, de modo a garantir um mínimo o cumprimento do acordo, via as medidas sanitárias e fitossanitárias contidos no Acordo. Porém, ao não haver obrigação na adoção de normas internacionais, se as normas nacionais forem mais restritivas ao comércio, o país poderá responder com “justificativa científica”, a manutenção de requisitos mais rigorosos. É desse processo, que decorre sob pressão do setor agroexportador, que importa produtos ou componentes de formulações de agrotóxicos, a tentativa da chamada “flexibilização” da legislação nacional brasileira, aos marcos da legislação acordada no Mercosul através da COSAVE – menos rigorosas.

É no âmbito do comércio internacional, com o argumento da redução de custos e do uso de agrotóxicos, que o setor agroexportador de *commodities* e associado à indústria química e produtora de sementes transgênicas, pressiona o parlamento e os agentes reguladores para harmonizar a legislação e as normativas do país. Isso se traduziu num processo inverso, com um aumento considerável no consumo, transformando o país no “campeão mundial” no consumo de agrotóxicos, fato amplamente denunciado pelos movimentos e organizações sociais.

3.3. Código Internacional de Conduta para a Gestão de Praguicidas/FAO

Segundo o Diretor Geral da FAO, o brasileiro José Graziano da Silva (FAO; OMS, 2014), o Código Internacional de Conduta para a Gestão de Praguicidas

- ou de Agrotóxicos, foi aprovado pela FAO em 1985 e é considerado um marco orientador para a regulamentação governamental, para o setor privado, para a sociedade civil e outras partes interessadas em melhores práticas no manejo de agrotóxicos durante o seu ciclo de vida. Sua estrutura geral se mantém inalterada e cobre todos os aspectos da gestão dos agrotóxicos, desde a produção até a comercialização final, incorporando os agrotóxicos utilizados na saúde pública e no controle de vetores, ampliando a sua aplicação, para além do uso essencialmente agrícola.

Segundo a Diretora geral da Organização Mundial da Saúde, Sra. Margaret Chan, o principal objetivo do Código de Conduta é “maximizar os benefícios dos agrotóxicos a fim de controlar eficazmente as pragas nos âmbitos da saúde pública e da agricultura”, protegendo ao mesmo tempo a saúde humana e animal e o ambiente. Ele deve ser “base para uma legislação nacional, descrevendo a responsabilidade compartilhada por muitos setores; abordando a necessidade de um maior esforço de cooperação; reconhece a necessidade de fortalecer a capacidade para sua aplicação; e expõe as normas de conduta para o manejo de agrotóxicos, disponibilidade e uso, distribuição e comercialização, sobre o intercâmbio de informações correlatas, sobre a rotulagem e publicidade, complementando assim, os instrumentos juridicamente vinculantes sobre a gestão de produtos químicos”.

O Código de conduta foi concebido em colaboração entre a FAO e a OMS, em termos da gestão de agrotóxicos, sendo uma norma específica, porém complementar aos demais acordos multilaterais mencionados anteriormente.

No final de 2015, a FAO e a Organização Mundial de Saúde (OMS) solicitaram para que os países mantivessem atualizados os seus marcos normativos nacionais sobre o uso de agrotóxicos, publicando uma série de novas diretrizes sobre legislação e rotulagem. Isso ocorre 30 anos após a primeira “chamada” aos governos sobre as preocupações para com a distribuição e uso de agrotóxicos.

No Brasil, a pesar da pressão popular e dos dados científicos, a movimentação ainda é para a facilitação da produção e comercialização de agrotóxicos, num processo de total desconsideração das obrigações do país para com os acordos internacionais aos quais é signatário.

O Decreto N. 5.360, de 31 de janeiro de 2005, que implementa a Convenção de Roterdã no país também leva em consideração as diretrizes do Código de Conduta.

IV - Conclusão

Efetivamente, a implementação dos diversos acordos internacionais relacionados ao tema dos agrotóxicos na legislação brasileira não passa por qualquer consulta pública ou debate popular. É realizado entre “quatro paredes”, essencialmente entre técnicos, políticos e o setor regulado – a indústria.

Os resultados econômicos do processo produtivo e agroexportador é desproporcional aos possíveis benefícios que eventualmente possam trazer à população brasileira, sendo que o lucro é distribuído na “cadeia produtiva”, o que obviamente inclui essencialmente a indústria química – há uma privatização dos dividendos. A compensação pelos danos ambientais ou à saúde da população é sempre socializada e a reparação é inexistente, ou seja: fica sob a responsabilidade do setor público – o Estado Nacional.

Os registros oficiais sobre a exposição dos agricultores e trabalhadores aos agrotóxicos, ainda que em fase de aprimoramento, são falhos ou incipientes. Mas demonstram há anos, os enormes danos à saúde da população, em especial as mais desfavorecidas, tanto do campo como das cidades. O excesso de burocracia, o sucateamento das estruturas estatais e a carência de profissionais qualificados, tanto para a gestão pública do tema, quanto para o diagnóstico e tratamento de intoxicações ainda é um grande desafio, e em muitas regiões, os impactos ambientais são irreversíveis.

V - Referencias bibliográficas:

ALMEIDA, P. R. Perfil Institucional do Multilateralismo Econômico, 1856-2011 *In: Relações internacionais e política externa do Brasil: a diplomacia brasileira no contexto da globalização*. Rio de Janeiro: LTC, 2012.

BEZERRA, M. C. L.; VEIGA, J. E. *Agricultura sustentável*. Brasília: MMA; IBAMA; Consórcio Museu Emílio Goeldi, 2000.

BHERING, M. J.; MAIO, M. C. Ciência, Positivismo e agricultura: uma análise do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio na Primeira República. *Varia História*, Belo Horizonte, vol. 27, nº 46: p.689-709, jul/dez 2011.

BOZA, S.; RIVERS, R.; ROZAS, J. Medidas sanitárias e fitossanitárias e América Latina: participação e capacitação. **PONTES**. Genebra: ICTSD, Março de 2014.

BRASIL. **Convenções da OIT**. Brasília: MTE, SIT, 2002.

BRASIL. **Decreto Nº 318, de 31 de outubro de 1991**. Promulga o novo texto da Convenção Internacional para a Proteção dos Vegetais, 1991.

BRASIL. **Decreto Nº 1.355, de 30 de dezembro de 1994**. Promulga a Ata Final que Incorpora os Resultados da Rodada Uruguai de Negociações Comerciais Multilaterais do GATT, 1994.

BRASIL. **Decreto Nº 2.657, de 3 de julho de 1998**. Promulga a Convenção nº 170 da OIT, relativa à Segurança na Utilização de Produtos Químicos no Trabalho, assinada em Genebra, em 25 de junho de 1990.

BRASIL. **Decreto Nº 4.581, de 27 de janeiro de 2003**. Promulga a Emenda ao Anexo I e Adoção dos Anexos VIII e IX à Convenção de Basileia sobre o Controle do Movimento Transfronteiriço de Resíduos Perigosos e seu Depósito.

BRASIL. **Decreto Nº 5.360 de 31 de janeiro de 2005**. Promulga a Convenção sobre Procedimento de Consentimento Prévio Informado para o Comércio Internacional de Certas Substâncias Químicas e Agrotóxicos Perigosos, adotada em 10 de setembro de 1998, na cidade de Roterdã.

BRASIL. **Decreto Nº 5.472, de 20 de junho de 2005**. Promulga o texto da Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes, adotada, naquela cidade, em 22 de maio de 2001.

BRASIL. **Decreto Nº 5.759, de 17 de abril de 2006**. Promulga o texto revisto da Convenção Internacional para a Proteção dos Vegetais (CIVP), aprovado na 29ª Conferência da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação - FAO, em 17 de novembro de 1997.

BRASIL. **Decreto Nº 8.133, de 28 de outubro de 2013**. Dispõe sobre a declaração de estado de emergência fitossanitária ou zoossanitária de que trata a Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013, e dá outras providências.

BRASIL. Senado Federal. **Agenda 21 – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. 2ª ed. Brasília: Senado Federal, 1997.

Cleber Adriano Rodrigues Folgado (organizador)

CIPV. Convenção Internacional para Proteção dos Vegetais, 2016. Disponível em: <https://www.ippc.int/es/who-we-are/>

COZENDEY, C. M. B. **Instituições de Bretton Woods: desenvolvimento e implicações para o Brasil**. Brasília: FUNAG, 2013.

FAO. **Convención Internacional de Protección Fitosanitaria**. Roma, 1997.

FAO. **Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional**. Roma: Secretaría para el Convenio de Rotterdam, 2011.

FAO, OMS. **Código Internacional de Conducta para la Gestión de Plaguicidas**. Roma, 2014.

FARIA, L.; COSTA, M. C. Cooperação Científica Internacional: Estilos de Atuação da Fundação Rockefeller e da Fundação Ford. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 49, no 1, 2006, pp. 159 a 191.

HATHAWAY, G. S. A. **Controle da convencionalidade de planos de ação, diretrizes e normas para cumprimento dos compromissos da Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes (POPs) no Brasil: o papel da sociedade civil**. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, Brasil, 2014.

INMETRO. **INMETRO: O que é o Acordo SPS?** Acessado em 05 de maio de 2016. Disponível em: <http://www.inmetro.gov.br/barreirastecnicas/faq/sps.asp>

LAGO, A. A. C. **Estocolmo, Rio, Johannesburgo. O Brasil e as Três Conferências das Nações Unidas**. 2ª Ed. Brasília: FUNAG, 2007.

LISBOA, M. **Ética e cidadania planetárias na era da tecnologia**. O caso da proibição da Basileia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

LUCCHESI, G. A internacionalização da regulamentação sanitária. **Ciência & Saúde Coletiva**, 8 (2) 537-555, 2003.

MESQUITA, P. E. **A Organização Mundial do Comércio**. Brasília: FUNAG, 2013.

MMA. **Agenda 21 Brasileira**. Brasília: MMA, 2006.

MMA. **Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes (POPs)**. Brasília, 2006.

MMA. **Convenção de Roterdã sobre o Procedimento de Consentimento Prévio Informado Aplicado a Certos Agrotóxicos e Substâncias Químicas Perigosas Objeto de Comércio Internacional – PIC**. Brasília, 2009.

MMA. **Convenção de Basiléia sobre Controle dos Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito**. Brasília, 2011.

OMS, FAO. **Codex Alimentarius. Normas internacionales de los alimentos**. Roma, 2016. Disponível em: <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/codex-home/es/>

ONU. **Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Brasília, 1992. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>

PINHEIRO, S., NARS, N. Y., LUZ, D. **A agricultura ecológica e a máfia dos agrotóxicos no Brasil**. Porto Alegre: Juquira Candiru, 1994.

PNUMA. **Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación**. Ginebra: Secretaria del Convenio, 2014.

PRADO Jr., C. **Formação do Brasil Contemporâneo: colônia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SOLLA, J. Prever e prevenir: Dilemas da Convenção da Basiléia. **Revista Mundo Internacional**, Ano II, N. 1, p. 57-67, 2011.

TERRA, F. H. B.; PELAEZ, V. A história da indústria de agrotóxicos no Brasil: das primeiras fábricas na década de 1940 aos anos 2000. In: **Anais do Simpósio de Pós-Graduação em História Econômica/IV Congresso de Pós-Graduação em História Econômica/II Conferência Internacional de História Econômica**, 2008, São Paulo. Simpósio de Pós-Graduação em História Econômica. São Paulo, 2008. Acessado em 15 de maio de 2016. Disponível em: <http://www.sober.org.br/palestra/13/43.pdf>

Cleber Adriano Rodrigues Folgado (organizador)

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, p.1-10, jan./dez., 2005.

VASCONCELLOS, R. A. J. P. **O Brasil e o regime internacional de segurança química**. Brasília: FUNAG, 2014.