

PERVERSÃO DO DIREITO NA REGULAMENTAÇÃO DO USO DE AGROTÓXICOS

Joaquim Basso*

RESUMO

O número de agrotóxicos registrados pelo Estado brasileiro aumentou vertiginosamente nos últimos anos, atingindo números recordes em 2022, e esse aumento ocorreu antes de qualquer alteração legislativa. O presente estudo propõe analisar o cenário jurídico de regulação do uso de agrotóxicos nesse período, mediante pesquisa bibliográfica e documental, e, a partir disso, apresentar como possível modelo teórico explicativo a categoria da perversão do direito. O objetivo é aplicar um modelo teórico explicativo da complexidade do fenômeno jurídico ao cenário de regulação do uso de agrotóxicos no Brasil, especialmente desde 2015. Com diversos exemplos de recentes alterações na regulação do uso de agrotóxicos, conclui-se que esse campo é prolífero em mecanismos jurídicos que aprofundam uma crise democrática, na medida em que, não obstante o uso de agrotóxicos tenha múltiplos e diretos impactos sociais, os afetados, por meio da perversão do direito, são eficazmente distanciados dos processos decisórios. Porém, a categoria da perversão do direito não parece ser suficiente para explicar todos os casos explorados.

Palavras-chave: agrotóxico; perversão do direito; regulação; registro.

Data de submissão: 22/06/2024

Data de aprovação: 05/09/2024

* Doutorando em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), Mestre em Direito Agroambiental (UFMT), pós-graduado "lato sensu" em Direito Ambiental com ênfase em Licenciamento Ambiental, graduado em Direito (UFMS) e em Agronomia (UNIDERP); membro associado da União Brasileira de Agraristas Universitários (UBAU);

PERVERSION OF LAW IN THE REGULATION OF PESTICIDES

Joaquim Basso

ABSTRACT

The number of pesticides registered by the Brazilian State has increased dramatically in the last years, reaching record numbers in 2022, and this increase occurred before any legislative change. The present study proposes to analyze the legal scenario of regulation of the use of pesticides in this period, through bibliographical and documental research, and, from that, to present as a possible theoretical explanatory model the concept of perversion of law. The objective is to apply a theoretical explanatory model of the complexity of the legal phenomenon to the regulatory scenario of pesticide use in Brazil, especially since 2015. With some examples of recent changes in the regulation of the use of pesticides, it is concluded that this field is prolific in legal mechanisms that deepen a democratic crisis, as far as, despite the use of pesticides having multiple and direct social impacts, those affected, through the perversion of law, are effectively distanced from decision-making processes. However, the category of perversion of law does not seem to be sufficient to explain all the cases explored.

Keywords: pesticide; perversion of law; regulation; register.

Date of submission: 22/06/2024

Date of approval: 05/09/2024

INTRODUÇÃO

O número de agrotóxicos registrados pelo Estado brasileiro aumentou vertiginosamente nos últimos anos, atingindo números recordes em 2022 (Brasil, 2024), o que enseja questionamentos sob múltiplas perspectivas, sendo uma delas a jurídica. Apesar de o tema ter ganhado notoriedade com o debate realizado no Congresso Nacional que levou à revogação da Lei n. 7.802/1989 (Lei de Agrotóxicos, que agora são regidos pela Lei n. 14.785/2023), observa-se que o número crescente de registro de agrotóxicos nos últimos anos ocorreu sem qualquer alteração legislativa, antes mesmo de qualquer alteração de Decreto presidencial sobre o tema – apenas em outubro de 2021 o Decreto n. 4.074/2002 foi alterado.

Isso sugere que o aumento de registros de agrotóxicos, a uma primeira vista, não teria relação com o prisma jurídico. Contudo, em um exame mais atento, diversas normas infralegais acerca do tema surgiram nos últimos anos, editadas por meio de simples atos administrativos de diversos órgãos da Administração Pública. Baseado nesse indício, parece de relevo investigar até que ponto o cenário jurídico contribuiu para o aumento de número de registros.

Nesse sentido, propõe-se analisar esse cenário jurídico de regulação do uso de agrotóxicos, em especial desde 2015, quando iniciou o aumento mais intenso do número de registros, mediante pesquisa bibliográfica e documental, a fim de levantar as modificações regulatórias ocorridas nesse período. Além disso, releva apresentar uma alternativa teórica que possa fornecer indícios de uma explicação diante do cenário jurídico levantado, ponto em que se recorre à categoria da perversão do direito.

Para isso, o presente estudo é dividido em duas partes, sendo a primeira dedicada a contextualizar o uso dos agrotóxicos na realidade brasileira atual, primeiro quanto aspectos sociais e econômicos e depois especificamente sobre o campo jurídico, em especial sobre os atos normativos que, desde 2015, representaram alterações mais relevantes na regulação do uso de agrotóxicos. Essa pesquisa foi feita mediante consulta à bibliografia especializada e com a coleta e verificação da autenticidade e sentido dos documentos legais.

Na segunda parte, com o intuito de apresentar um possível modelo teórico explicativo, apresenta-se a categoria da perversão do direito, de José Rodrigo Rodriguez (2009, 2016b). Em seguida, são feitos apontamentos exemplificativos sobre como essa chave conceitual se aplica ao cenário da regulação de uso de agrotóxicos em diversas situações.

Com esse percurso, o objetivo é aplicar um modelo teórico explicativo da complexidade do fenômeno jurídico ao cenário de regulação do uso de agrotóxicos no Brasil, especialmente desde 2015.

1 PANORAMA DO USO DE AGROTÓXICOS NO BRASIL E O CENÁRIO JURÍDICO CORRESPONDENTE

Em um primeiro momento, é necessário contextualizar o uso dos agrotóxicos no cenário econômico e social, para então analisar o cenário jurídico brasileiro a esse respeito.

1.1 CENÁRIO SOCIAL E ECONÔMICO DO USO DE AGROTÓXICOS

Há controvérsia sobre a nomenclatura dos produtos considerados agrotóxicos (Souza; Belaidi, 2016), mas para os fins do presente estudo, adota-se o posicionamento do criador do termo “agrotóxico”¹, Adilson Paschoal (2019, p. 85–89), para quem as demais terminologias (praguicida, defensivo, pesticida e biocida) são errôneas e irrealísticas. A nomenclatura foi inclusive adotada na Lei federal n. 7.802/1989 e permanece na vigente Lei n. 14.785/2023².

Antes da Segunda Guerra Mundial, a maioria dos agrotóxicos usados nas lavouras eram inorgânicos (à base de arsênio, mercúrio, chumbo entre outros) ou outros extraídos de plantas (como nicotina, estricnina, piretrina etc.). Em 1939, houve uma repentina transição na metodologia de controle de pragas na agricultura, com a descoberta de propriedades inseticidas do Dicloro-Difenil-Tricloroetano (DDT), o primeiro produto organossintético. No final da década de 1940, os alemães introduziram os produtos organofosforados. No Brasil, tem-se o registro de final de 1943 como data em que se receberam as primeiras amostras de DDT (Paschoal, 2019, p. 83–84).

De início desconhecidos, os efeitos dos agrotóxicos na vida e saúde das pessoas foram amplamente divulgados na obra de 1962, intitulada “Primavera Silenciosa”, de Rachel Carson (2002). A exposição aos agrotóxicos pode ser de dois tipos: (1) intencional e (2) não intencional. No primeiro, inserem-se os casos de suicídio e de homicídio; enquanto no segundo estão (2.a) a exposição ocupacional e (2.b) exposição não ocupacional. Ambas as formas de exposição não intencional podem ocorrer por curto ou longo prazo, com diferentes consequências para cada um (World Health Organization; United Nations Environment Programme, 1990, p. 12).

Sobre a exposição intencional, estima-se que 30% dos suicídios no mundo devem-se a intoxicação por agrotóxicos (Organización Panamericana de la Salud – OPS; Organización Mundial de la Salud – OMS, 2014, p. 24). Em 2017, no Brasil, de 12.724 tentativas de suicídio, 861 (6,7%) foram com agrotóxicos de uso agrícola (segundo agente mais comum depois de medicamentos, com 9.983 casos) (Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz, 2020). A maior parte das notificações de intoxicação por agrotóxicos, no período de 2007 a 2015, no Brasil, foi por tentativas de suicídio (53,6%, equivalente a 45.127 casos) (Brasil, 2018b, p. 59). Os agrotóxicos não só são agentes das tentativas de suicídio, como sua exposição tem sido relacionada a sintomas de depressão e outras doenças mentais (Carrasco *et al.*, 2021).

¹O registro mais antigo do termo, sem paralelo em outras línguas, está em monografia premiada em 1977, posteriormente publicada pela Fundação Getúlio Vargas, em obra que, apesar de usar o termo “praguicida” no título, o autor expõe a inadequação das expressões então em uso e esclarece admitir aquela apenas por ser de uso generalizado. Mas conclui: “Uma sugestão é o termo *agrotóxicos*, que tem sentido geral para incluir todos os produtos químicos usados nos agroecossistemas para combater pragas e doenças. O termo é uma contribuição útil, já que a ciência que estuda esses produtos chama-se toxicologia” (Paschoal, 1979, p. 35).

²A Lei n. 14.785/2023 define agrotóxicos como “produtos e agentes de processos físicos, químicos ou biológicos destinados ao uso nos setores de produção, no armazenamento e no beneficiamento de produtos agrícolas, nas pastagens ou na proteção de florestas plantadas, cuja finalidade seja alterar a composição da flora ou da fauna, a fim de preservá-las da ação danosa de seres vivos considerados nocivos” (Brasil, 2023a, art. 2º, XXVI).

Os agrotóxicos também estão envolvidos em episódios de violência e homicídio, com 890 casos de intoxicação nessas situações no período de 2007 a 2015 no Brasil (Brasil, 2018b, p. 141–144).

Acerca da exposição não intencional, já em 1990 a OMS apontava que 60 a 70% de todos os casos de envenenamento agudo não intencional por agrotóxicos ocorria pela exposição ocupacional, sendo que os trabalhadores dos países em desenvolvimento aparentavam estar em maior risco (World Health Organization; United Nations Environment Programme, 1990, p. 63). Com dados da década de 1980, a OMS apontava a ocorrência de 20.000 mortes por ano relacionadas ao envenenamento por pesticidas (World Health Organization; United Nations Environment Programme, 1990, p. 86). Atualizando e ampliando esses dados, Boedeker et al. (2020) apresentaram revisão sistemática da literatura com dados de 2006 a 2018, concluindo que há evidências robustas de que o envenenamento agudo por pesticidas continua a ser um grande desafio de saúde pública, com cerca de 385 milhões de casos não fatais de envenenamento e 11 mil casos fatais por ano, apesar de apontarem diversas falhas nas bases de dados sobre o tema.

No período de 2010 a 2019, com dados oficiais estruturados por Larissa Bombardi (2021, p. 21–24), houve 56 mil casos de envenenamento no Brasil, o que equivale a 15 pessoas contaminadas todos os dias, um total de 1.832 casos de morte por envenenamento nesse mesmo período, ou seja, uma morte a cada 2 dias. Parte considerável dos casos de contaminação registrados ocorreu com crianças (3.750 casos no mesmo período), dos quais 542 foram registrados com crianças de menos de um ano de idade. Em estudo sobre o período de 2000 a 2009, foram identificadas 2.052 mortes, sendo a maior parte (51,9%) de trabalhadores rurais (Santana; Moura; Nogueira, 2013).

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) alerta sobre o problema do trabalho infantil no meio rural, que é três vezes mais prevalente do que o existente no meio urbano (International Labour Organisation - ILO; United Nations Children's Fund - UNICEF, 2021, p. 35), fato cuja gravidade é intensificada pela exposição aos agrotóxicos e outros perigosos produtos agroquímicos, o que insere esse tipo de trabalho entre as piores formas de trabalho infantil, consoante definição do art. 3º, "d", da Convenção n. 182 da OIT,

sobre Proibição das Piores Formas de Trabalho Infantil e Ação Imediata para sua Eliminação³.

Os agrotóxicos também atingem, de forma não intencional, pessoas não relacionadas com ocupações que lidam diretamente com esses produtos. O fenômeno da deriva na aplicação é bastante documentado (Pimentel, 1995), situação em que o produto agrotóxico desloca-se por metros ou mesmo quilômetros do local de aplicação (Hess; Nodari; Lopes-Ferreira, 2021, p. 121–124). Além dessa consequência resultante da própria aplicação dos agrotóxicos, feita de forma que deixa partículas suspensas que são transportadas pelo ar a grandes distâncias

³ Artigo 3º. Para os fins desta Convenção, a expressão as piores formas de trabalho infantil compreende: [...] d) trabalhos que, por sua natureza ou pelas circunstâncias em que são executados, são suscetíveis de prejudicar a saúde, a segurança e a moral da criança". Essa Convenção foi aprovada, ratificada e internalizada no direito brasileiro, consoante Decreto federal n. 3.597, de 12 de setembro de 2000, reafirmado no Decreto n. 10.088, de 5 de novembro de 2019.

(Paschoal, 2019, p. 91–93), são também bastante documentados diversos acidentes causadores de graves danos à saúde humana, no que Wanderlei Pignati classifica como acidente de trabalho ampliado, como a situação de “chuva de agrotóxicos” ocorrida no município de Lucas do Rio Verde, em Mato Grosso (Pignati; Machado; Cabral, 2007)⁴.

O uso de agrotóxicos pode expor toda a população, eis que também alcança sua alimentação diária. A Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) apresenta relatórios periódicos provenientes do Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos (PARA), sendo que, no referente ao ano de 2022, 25% das amostras de alimentos foram consideradas insatisfatórias, isto é, acima do Limite Máximo de Resíduos (LMR) (Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, 2023, p. 77). Entre os agrotóxicos mais encontrados nas amostras, está o Carbendazim, produto cujo uso não é autorizado na Europa, Estados Unidos da América (EUA), Canadá ou Japão, mas até há pouco tempo era autorizado no Brasil⁵ (Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, 2023, p. 84–85). Com base nos dados de resíduos em alimentos, ponderados com uma dieta média da população, Marques e Silva (2021) observaram que 24% (68 de 233) dos agrotóxicos considerados apresentaram mediana de ingestão que excedeu o valor diário aceitável.

Dado a possibilidade de efeitos crônicos⁶ dos agrotóxicos, torna-se relevante observar os resíduos de agrotóxicos em todo tipo de substância ingerida e utilizada, haja vista a correlação da exposição a agrotóxicos com danos ao sistema nervoso central, câncer, mudanças endócrinas, entre outros (Panis *et al.*, 2022a). O leite materno é um bom indicativo dessa exposição crônica, sendo encontradas maiores concentrações de resíduos quando as mães são sujeitas a exposição ocupacional e dieta rica em alimentos de origem animal (Menck; Cossella; Oliveira, 2015).

Igualmente, a água utilizada para beber, apesar do monitoramento falho e de complexa realização (Londres, 2012, p. 59–67), tem apresentado traços de agrotóxicos. Conforme dados da base do governo federal do Sistema de Informação de Vigilância da Qualidade da Água para Consumo Humano (SISAGUA), 1.396 municípios detectaram traços de todos os 27 agrotóxicos para os quais a água para consumo humano foi testada, pelo menos uma vez entre 2014 e 2017. Os municípios brasileiros detectaram em média vinte agrotóxicos diferentes na água para consumo

⁴ Cf., também, Nasrala Neto; Lacaz; Pignati, 2014.

⁵ O uso de Carbendazim foi suspenso de maneira cautelar em 21 de junho de 2022 pela Anvisa. A suspensão veio após uma decisão judicial da Justiça Federal do Distrito Federal, a partir de ação promovida pelo Ministério Público Federal (MPF), que estabeleceu prazo de 60 dias para a Anvisa manifestar-se sobre a reavaliação do uso do Carbendazim (Rodrigues; Castro, 2022). Em 08 de agosto de 2022, pela Resolução Colegiada n. 739, a Anvisa aprovou, enfim, de maneira definitiva, a proibição desse produto em todo o país, apesar de ter admitido uma gradualidade na completa proibição (Brasil, 2022).

⁶ Nas intoxicações crônicas, que aparecem após penetração repetida de pequenas quantidades de agrotóxicos em um tempo mais prolongado, surgem problemas respiratórios graves, alteração do funcionamento do fígado e dos rins, anormalidade da produção de hormônios da tireóide, dos ovários e da próstata, incapacidade de gerar filhos, malformação e problemas no desenvolvimento intelectual e físico das crianças, câncer etc.” (Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, 2011, p. 7).

humano durante esse período (Gaberell; Hoinkes, 2019, p. 26–27). Em estudo em 127 municipalidades do estado do Paraná, testando 11 agrotóxicos considerados potencialmente carcinogênicos, foi encontrada extensiva contaminação da água de beber, com 97% dos municípios apresentando os agrotóxicos testados acima dos níveis permitidos na União Europeia. Esse estudo ainda relacionou os níveis encontrados na água com os casos de câncer no mesmo período e obteve altos níveis de correlação (Panis *et al.*, 2022b).

Esse cenário de vasta documentação dos prejuízos sociais decorrentes do uso de agrotóxicos é sustentado, noutro lado, por um mercado multibilionário. Apesar das dificuldades de dimensionamento disso, em âmbito global, estimou-se, com dados da Phillips McDougal, um mercado de US\$ 54,2 bilhões de vendas em 2017, sendo que US\$ 13,6 bilhões correspondiam à venda de 12 produtos altamente tóxicos⁷ que estão entre os 20 mais vendidos (Gaberell; Hoinkes, 2019, p. 16).

O mercado de agroquímicos é dominado por poucas empresas, sendo a maior delas a estatal chinesa ChemChina (que adquiriu a Syngenta em 2017), a qual teve uma participação de 24,3% do mercado de vendas de agrotóxicos em 2018, acompanhada pela Bayer Crop Science e BASF (empresas alemãs), com 18,4% e 12%, respectivamente (Shand; Wetter, 2019, p. 7). A Bayer é a proprietária do Roundup, um dos agrotóxicos mais vendidos em todo o mundo, associado ao cultivo de soja transgênica.

No Brasil, o uso de agrotóxicos aumenta a cada ano, passando de 306.785 toneladas de ingrediente ativo consumidos, no ano 2009, para 800.652 toneladas no ano 2022, sendo o mais vendido deles o Glifosato, com 266.088 toneladas vendidas (33,2% do total do ano) apenas em 2022 (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis - Ibama, 2023).

Desde 2013, o número de registros de agrotóxicos aprovados no Brasil tem crescido. Segundo dados oficiais, em 2013, foram 110 agrotóxicos aprovados; em 2014, 148; em 2015, 139; em 2016, 277; em 2017, 404; em 2018, 449; em 2019, 475; em 2020, 493; em 2021, 562; em 2022, 652; e 2023, 555 (Brasil, 2024).

O cenário apresentado, então, é de alto consumo de agrotóxicos no Brasil e a origem desses produtos a partir de empresas estrangeiras, o que tem gerado um fluxo de milhões de euros de agrotóxicos importados da União Europeia todos os anos. Em 2018, a União Europeia exportou o equivalente a 446,8 milhões de euros em agrotóxicos para o Brasil (Bombardi, 2021, p. 36). Cerca de 7 milhões de quilos de agrotóxicos de uso proibido na União Europeia foram exportados para os países do Mercado Comum do Sul (Mercosul), em uma relação que Larissa Bombardi (2021, p. 28; 51) qualifica como uma assimetria injusta, colonialismo molecular e um círculo venenoso. A autora, caracterizando o que denomina de colonialismo químico, menciona que “dos dez agrotóxicos mais vendidos no país [Brasil], cinco estão banidos na Europa: mancozebe, atrazina, acefato, clorotalonil e clorpirifós” (Bombardi, 2023, p. 72).

Há indícios de que o aumento do número de registro de agrotóxicos no Brasil aprofunda esse cenário, ante o levantamento de que, em 2019, quando

⁷Os 12 agrotóxicos aqui contabilizados são Glifosato, Tiametoxam, Clorantraniliprole, Imidacloprid, Mancozebe, Glufosinato, Chlorpyrifos, Atrazina, Paraquate, Lambda-cialotrina, Abamectina e Epoxiconazole.

começou a aumentar vertiginosamente o número de registros, de 166 produtos então analisados, 64 foram para empresas brasileiras, 36 tinham pelo menos uma cidade brasileira como endereço de fabricação e apenas nove (5%) eram totalmente produzidos no Brasil (Grigori, 2019b).

Esses dados delineiam um cenário bastante documentado de prejuízos sociais causados pelo uso dos agrotóxicos e um cenário econômico de concentração de interesses em algumas empresas estrangeiras, que movimentam cifras multibilionárias. Em um contexto desses, resulta relevante averiguar qual o papel do Direito, já que pode legitimar e aprofundar esse *status quo*, ou impor limites aos interesses econômicos em prol das sociedades envolvidas.

1.2 CENÁRIO JURÍDICO DO USO DE AGROTÓXICOS NO BRASIL

Delimitado pelos objetivos do presente artigo, é necessário estudar como o Direito brasileiro tem lidado com o uso dos agrotóxicos.

O marco legal que regulamenta o registro e classificação de agrotóxicos, até recentemente, era essencialmente o mesmo desde 11 de julho de 1989, quando foi promulgada a Lei n. 7.802, que teve seu texto alterado apenas uma vez, pela Lei n. 9.974, de 06 de junho de 2000, quando foi revogada pela Lei n. 14.785, de 27 de dezembro de 2023. Não é objetivo do presente estudo fazer uma análise comparativa dessa nova Lei, pois o que se pretende demonstrar é que, mesmo antes dela, já se encontravam formas de flexibilizar os seus rigores. Não obstante, sempre que oportuno, serão feitas menções pontuais à Lei de 2023 naquilo que alterou a legislação revogada.

A Lei de 1989, utilizando a nomenclatura “agrotóxico”, que já havia sido incluída meses antes no texto constitucional (art. 220, §4º), estabeleceu a proibição de produção, exportação, importação, comercialização e utilização desses produtos sem prévio registro em órgão federal, de acordo com os responsáveis pelos setores da saúde, do meio ambiente e da agricultura (Brasil, 1989, art. 3º). Esse ponto foi alterado na Lei de 2023, que não mais estabelece como regra geral essa análise tripartite (como se vê na nova redação do art. 3º), concentrando no setor da agricultura os poderes de concessão dos registros (Brasil, 2023a, art. 5º, IV).

Um dos dispositivos de grande importância da Lei de 1989 era a proibição de registro de agrotóxicos quando verificada qualquer de seis hipóteses: ausência de métodos de desativação de seus componentes, ausência de antídoto ou tratamento eficaz; características teratogênicas⁸, carcinogênicas ou mutagênicas dos produtos; produtos que provoquem distúrbios hormonais ou danos ao aparelho reprodutor; produtos “mais perigosos para o homem do que os testes de laboratório, com animais, tenham podido demonstrar”; e cujas características causem danos ao meio ambiente (Brasil, 1989, art. 3º, §6º). Esse dispositivo foi sensivelmente alterado pela nova Lei, que agora somente proíbe o registro de agrotóxicos que “apresentem risco inaceitável [...] para os seres humanos ou para o meio ambiente” (Brasil, 2023a, art. 4º, §3º).

⁸ Teratogênese ou teratogenia é a “formação e desenvolvimento no útero de anomalias que levam a malformações” (Houaiss; Villar; Franco, 2009).

A Lei de 1989 também previu a necessidade de um receituário agrônomo, prescrito por profissional habilitado, para a venda de agrotóxicos (art. 13), estabelecendo sanções àqueles que descumprirem o receituário (art. 14). Essa previsão se mantém, em linhas gerais, na Lei de 2023 (Brasil, 2023a, arts. 22, §5º; 50).

Há diversas pesquisas que apontavam fragilidades nessa regulação, dentre as quais estão: a ausência de um prazo de validade dos registros, que permanecem vigentes por tempo indeterminado, diminuindo as possibilidades de efetiva reavaliação dos produtos (Londres, 2012, p. 103; Codonho, 2014, p. 195–196) e a ausência de regulamentação acerca da pulverização aérea dos agrotóxicos (Codonho, 2014, p. 171). Esses temas permanecem sem regulação na Lei n. 14.785/2023.

No aspecto da efetividade do direito, é exemplo o tema do receituário agrônomo, que foi incorporação de avanço legislativo de leis estaduais anteriores, mas que, na prática, apresenta muitas vezes uma função meramente simbólica (Codonho, 2014, p. 237), com diversos relatos de que a exigência não costuma impedir a venda de agrotóxicos, existindo casos de comerciantes que guardam blocos de receita já assinados em branco (Londres, 2012, p. 104), prática conhecida como “receituário de gaveta”. O tema foi analisado por uma Subcomissão Especial na Câmara dos Deputados, instalada para avaliar os processos de controle e usos dos agrotóxicos e suas repercussões na saúde pública. Consoante relatório final daquela Subcomissão, o receituário deveria ser um dos principais instrumentos de controle do uso de agrotóxicos, mas foram colhidos relatos do seu mau uso, como receitas feitas pelos próprios vendedores “cartorialmente” no balcão do estabelecimento comercial (chamado de “receituário instantâneo” pelo relatório), quando a realidade é que, para recomendar o uso de um agrotóxico deveria ser imprescindível que o profissional fosse até a propriedade rural e examinasse o local a ser aplicado o produto (João, 2011, p. 90–91).

No trâmite legislativo que levou à aprovação da Lei n. 14.785/2023, diversas questões polêmicas foram debatidas e chegaram a ser aprovadas na Câmara dos Deputados. O projeto aprovado naquela Casa, entre outras modificações, propunha alterar o nome dos agrotóxicos para pesticidas e previa formas facilitadas de registro, como a possibilidade de expedição tácita do registro se ultrapassado o prazo de apreciação, ou um registro temporário a produtos aprovados em outros países (Nishimori, 2022, art. 3º, §§6º a 10). Essas modificações, contudo, não foram aprovadas no Senado e não se encontram previstas na Lei n. 14.785/2023.

Outro ponto que foi objeto de intensas críticas (Mattos Neto; Costa, 2020) foi a concentração de competências de registro no Ministério da Agricultura e a limitação da possibilidade de os Estados legislarem sobre o tema (Nishimori, 2022, art. 5º a 9º). Essas matérias, por sua vez, obtiveram aprovação e se encontram hoje previstas na Lei n. 14.785/2023.

Foi marcante, no debate legislativo, o apelido de “Pacote do Veneno” designado por entidades que se posicionaram criticamente à proposta. Alinhado a essa posição, ainda tramita o Projeto de Lei n. 6.670/2016, oriundo de uma proposta da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco) que propõe instituir a Política Nacional de Redução de Agrotóxicos (Friedrich *et al.*, 2021).

Em contraposição, os apoiadores do projeto denominaram-no “Lei do Alimento Mais Seguro”, alegando que o projeto moderniza a agricultura (Siqueira; Piovesan, 2022). Para esses apoiadores, a facilitação de registros dos “pesticidas” viabilizaria a comercialização de produtos menos tóxicos e mais atualizados. Contudo, não fica claro como a proposta modificaria a proporção entre produtos registrados (aprovar-se mais os pesticidas menos tóxicos), já que não há esse tipo de condicionamento.

Não obstante essas considerações sobre a regulamentação do registro e uso de agrotóxicos, fato é que o cenário delineado no tópico anterior, de crescimento do consumo desses produtos e aumento recorde de número de registros, ocorreu sem qualquer alteração legislativa – entendida essa como as mudanças que passam por um processo legislativo, perante Congresso Nacional e com sanção presidencial, na forma constitucional (arts. 59 e seguintes).

Porém, se essas modificações não ocorreram no nível legal, há notícia de atos infralegais, isto é, atos realizados no exercício de poder regulamentador do Executivo que não precisam dos rigores do processo legislativo, que podem ter ensejado alterações de sentido do Direito aplicável aos registros de agrotóxicos.

Nesse sentido, as normas infralegais sofreram intensa modificação. Inicialmente, a Lei n. 7.802/1990 foi regulamentada pelo Decreto n. 98.816, de 11 de janeiro de 1990, o qual foi inteiramente substituído pelo Decreto 4.074/2002. Este, até hoje vigente, já foi alterado em setembro/2005 (Decreto n. 5.549), dezembro/2006 (Decreto n. 5.981), julho/2009 (Decreto n. 6.913) e outubro/2021 (Decreto n. 10.833). O Supremo Tribunal Federal (STF) declarou a inconstitucionalidade de alguns dispositivos deste último, bem como aplicou interpretação conforme à Constituição em outros, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 910 (Brasil, 2023c).

Em busca pela menção a agrotóxicos na seção de atos normativos do Diário Oficial da União, encontram-se 17 (dezessete) Instruções Normativas oriundas do Mapa todas do período de 2017 a 2021. No âmbito da saúde, são encontradas 83 (oitenta e três) Instruções Normativas da Anvisa ou conjuntas com outros setores⁹. São pelo menos 15 (quinze) Instruções Normativas Conjuntas, desde 14 de setembro de 2005 a 24 de dezembro de 2019, sobre o tema dos agrotóxicos (Brasil, 2023b). Além disso, há atos administrativos unipessoais, como portarias, pareceres e notas técnicas. Algumas iniciativas nesse sentido podem ser aqui destacadas a título de exemplo¹⁰.

A questão da mistura em tanque de agrotóxicos – isto é, a “associação de agrotóxicos e afins no tanque do equipamento aplicador, imediatamente antes da aplicação”, conforme definição do art. 1º, XXV, do Decreto n. 4.074/2002 – merece cautela, pois, consoante Silva (2019, p. 135), todas as avaliações e recomendações de uso são feitas isoladamente para cada produto, havendo possibilidade de, com

⁹ Pesquisa realizada pelo autor na base de dados de publicações do Diário Oficial da União, disponível em: <https://www.in.gov.br/>. Pesquisa feita em 15 jul. 2023 com o termo “agrotóxico” na Seção 1 do Diário.

¹⁰ O levantamento dos atos infralegais adiante detalhado é baseado, principalmente, na listagem feita por Gurgel; Guedes e Friedrich (2021), que têm como recorte os anos de 2019 e 2020, com acréscimos pontuais de outros períodos, baseados em Friedrich et al. (2021, p. 77–86).

a mistura em tanque, ocorrer sinergismo ou potencialização dos riscos, com efeitos aditivos no ambiente, maior toxicidade para o aplicador e outros organismos vivos.

Nesse sentido, o Decreto n. 4.074/2002 previa o cancelamento do registro de agrotóxico quando constatadas modificações não autorizadas pelo registro concedido, sendo que a indicação de uso para mistura em tanque precisava passar por um processo de reavaliação perante os três setores do procedimento de registro (agricultura, saúde e meio ambiente) (Brasil, 2002, arts. 22, §2º, I).

Todavia, por meio de uma Instrução Normativa (n. 40, de 11 de outubro de 2018), o Secretário de Defesa Agropecuária do Mapa, a título de “estabelecer regras complementares” para o receituário agrônomo, menciona expressamente a possibilidade de a receita indicar mistura em tanque, mencionando a obrigatoriedade de constar as indicações do rótulo do produto para essa mistura e a necessidade de constar informações sobre incompatibilidades dos agrotóxicos “considerando o contexto da recomendação e advertências específicas [*sic*] para a aplicação”, consignando ainda a responsabilidade do engenheiro agrônomo prescritor “a interpretação das recomendações oficiais, visando a elaboração da receita agrônoma em consonância com as boas práticas agrícolas e com as informações científicas disponíveis” (Brasil, 2018a, art. 2º e 3º).

Posteriormente, aquele art. 22 do Decreto n. 4.074/2002, veio a ser inteiramente alterado pelo Decreto n. 10.833, de 7 de outubro de 2021, que passou a não fazer menção alguma sobre o cancelamento de registro, ou a necessidade de reavaliação para indicação de mistura em tanque, delegando os “casos omissos” para regulamentação conjunta dos órgãos registrantes (Brasil, 2002, arts. 22, §6º). Previu-se, ainda, a possibilidade de que a reavaliação, antes obrigatoriamente feita por três setores (agricultura, meio ambiente e saúde), pudesse ser efetuada por apenas um desses setores, se aqueles assim designarem em ato conjunto (Brasil, 2002, arts. 22, §5º).

Observa-se, então, que, por meio de um intrincado emaranhado de normas infralegais, a mistura em tanque de agrotóxicos passou a ser flexibilizada. Se as intenções não estão claras o suficiente nesses documentos, vale observar que a Lei n. 14.785/2023 passou a prever expressamente que “o profissional habilitado poderá recomendar mistura em tanque, quando necessário” (Brasil, 2023a, arts. 39, §2º).

Nos primeiros meses da Presidência de Jair Bolsonaro, a Anvisa editou diversas normas atinentes ao uso de agrotóxicos. Em 29 de julho de 2019, foram aprovadas as Resoluções da Diretoria Colegiada (RDC) n. 294, que dispõe sobre os critérios para avaliação e classificação toxicológica (Brasil, 2019a); n. 295, que dispõe sobre os critérios para avaliação do risco dietético decorrente da exposição humana a resíduos de agrotóxicos (Brasil, 2019b); e n. 296, que dispõe sobre as informações toxicológicas para rótulos e bulas de agrotóxicos (Brasil, 2019c).

Essa última Resolução trouxe uma nova classificação toxicológica para os agrotóxicos, antes regida pela Portaria n. 3, de 16 de janeiro de 1992, do Departamento Técnico-Normativo da Secretaria de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde (Brasil, 1992). A inovação ocorreu sob o argumento de adequação ao “sistema globalmente harmonizado de classificação e rotulagem de produtos químicos”. Na Tabela 1 está uma comparação entre a antiga e a nova classificação:

Tabela 1. Comparação entre as classificações toxicológicas de agrotóxicos da Resolução da Diretoria Colegiada da Anvisa de 2019 e a anterior

Classificação da Portaria n. 3/1992		Classificação da RDC n. 296/2019	
Classe	Exemplos	Classe	Exemplos
I – Extremamente tóxico	formulações líquidas que apresentam DL 50 ¹¹ oral, para ratos, igual ou inferior a 20 mg/kg;	1 – Extremamente tóxico	Limite menor ou igual a 5 mg/kg para ingestão oral
II – Altamente tóxico	formulações líquidas que apresentam DL 50 oral, para ratos, superiores a 20 mg/kg e até 200 mg/kg, inclusive;	2 – Altamente tóxico	Limite maior que 5 e menor que 50 mg/kg para ingestão oral
III – Medianamente tóxico	formulações líquidas que apresentam DL 50 oral, para ratos, superior a 200 mg/kg e até 2.000 mg/kg, inclusive	3 – Moderadamente tóxico	Limite maior que 50 e menor que 300 mg/kg para ingestão oral
IV – Pouco tóxico	formulações líquidas que apresentam DL 50 oral, para ratos, superior a 2000 mg/kg.	4 – Pouco tóxico	Limite maior que 300 e menor que 2000 mg/kg para ingestão oral
-	-	5 – Improvável de causar dano agudo	Limite maior que 2000 e menor que 5000 mg/kg para ingestão oral
-	-	Não classificado	Limite maior que 5000 mg/kg para ingestão oral

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do texto dos documentos normativos indicados (Brasil, 1992, 2019c).

Com a nova classificação, para ser considerado “extremamente tóxico”, o agrotóxico precisa ser mais letal que na classificação anterior. Além disso, foram criadas categorias que indicam menor toxicidade que a classe “pouco tóxico”, como a “improvável de causar dano agudo”, ou mesmo a ausência de classificação. Essas duas últimas categorias não recebem qualquer símbolo (pictograma) de alerta na rotulagem.

Logo após a publicação dessa Resolução, que altera a classificação, o Gerente-Geral de Toxicologia da Anvisa publicou a Resolução-RE n. 2.080, de 31 de julho de 2019, reclassificando os agrotóxicos então registrados (Brasil, 2019d).

¹¹ DL 50 é “Dose letal 50 aguda”, representando a quantidade de ingrediente ativo de uma substância que é necessária para matar 50% de uma população de animais testados.

Diante dessa reclassificação, conforme levantamento de Friedrich et al. (2021, p. 82), dos 702 produtos que eram antes classificados como “extremamente tóxicos”, 243 (34,6%) passaram para a categoria 5 (“improvável de causar dano agudo”) e 277 (39,4%) passaram à categoria 4 (“pouco tóxico”). Segundo Grigori (2019a), na classificação anterior, 24 produtos à base de Glifosato (o mais comercializado de todos) eram considerados “extremamente tóxicos”, ao passo que, na atual classificação, nenhum é. Noventa e três produtos formulados à base de Glifosato tiveram sua classificação de toxicidade reduzida.

Essas normas foram submetidas a consulta pública *on line* por um período, em março de 2018, com a apresentação de minutas de resolução de caráter técnico para que o público pudesse apresentar suas manifestações. Porém, esse tipo de procedimento realizado pelas agências reguladoras brasileiras, por diversas dificuldades à efetiva participação, não tem sido feito como uma estratégia para a promoção da transparência no processo de tomada de decisão (Barros, 2021).

Outro exemplo de norma infralegal que alterou o cenário jurídico do uso de agrotóxicos é a Orientação de Serviço (OS) n. 49 do Diretor da Anvisa, de 29 de junho de 2018. De início, é preciso destacar o peculiar instrumento da OS, que é uma norma que não é sequer publicada no Diário Oficial da União, mas apenas no Boletim de Serviço disponibilizado na rede interna da Anvisa (Silva, 2019, p. 63)¹².

A OS n. 49/2018, apesar de mera “orientação de serviço” – ou seja, um regramento que nada poderia inovar em relação às normas da Anvisa e mesmo da Lei –, estabelece que agrotóxicos “não registrados no país” sejam analisados por “procedimento de análise por analogia” (art. 6º), quando o produto tem registro na agência ambiental estado-unidense e pela autoridade reguladora europeia, permitindo até mesmo relativização dos critérios quando o contexto for “mais adequado às normativas brasileiras” (Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, 2018, art. 8º, §3º).

Por meio de uma OS, então, já era possível realizar uma análise por analogia de agrotóxicos que são aprovados em países estrangeiros. No nível legislativo, uma proposta semelhante foi aprovada na Câmara dos Deputados, tratando do registro temporário de produtos que estejam registrados em pelo menos três países-membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que adotem o Código Internacional de Conduta sobre a Distribuição e o Uso de Pesticidas da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) (Nishimori, 2022, art. 3º, §6º).

Contudo, esse dispositivo não foi aprovado no Senado e, portanto, não foi incluído na Lei n. 14.785/2023. Isso sugere que as normativas infralegais, como a mencionada OS n. 49/2018, são expedientes efetivos na criação de permissões que dificilmente transporiam o debate democrático do parlamento.

Outro documento, produzido unipessoalmente pelo Secretário de Defesa Agropecuária do Mapa, é a Portaria n. 43, de 21 de fevereiro de 2020. Esse ato tem fundamento em um decreto presidencial (n. 10.178, de 18 de dezembro de 2019) que determinou que cada órgão deveria estabelecer um prazo máximo para

¹² O conhecimento público dessa orientação ocorreu em razão de apuração jornalística investigativa. Cf. (Martins, 2018).

os atos públicos de liberação de atividades econômicas, findo o qual haveria a aprovação tácita dessas atividades. Em decorrência, a Portaria n. 43/2020 fixou uma lista de 86 atos de liberação e seus respectivos prazos. No item 68, foi previsto o “registro de agrotóxicos e afins” com o prazo de 60 dias (Brasil, 2020c). Assim, por esse ato unipessoal, ficou estabelecida a aprovação tácita dos registros de agrotóxicos, bastando que os órgãos de saúde, meio ambiente e agricultura não manifestassem em 60 dias para que o produto fosse aprovado.

A Portaria recebeu rápida reação, com o ajuizamento da ADPF de n. 656, pelo partido Rede Sustentabilidade, perante o STF. Após levada a julgamento colegiado em março de 2020 sem conclusão do julgamento, por pedido de vista do Min. Roberto Barroso, o relator Min. Ricardo Lewandowski concedeu liminar, em 1º de abril, para suspender a eficácia da Portaria quanto à aprovação tácita de agrotóxicos. Em sessão virtual, a liminar foi confirmada pelo Plenário em junho de 2020, em votação unânime (Brasil, 2020d).

Alguns meses depois da decisão do STF, a Portaria acabou por ser substituída pela de n. 196, de 08 de janeiro de 2021, que não repetiu a previsão do registro tácito de agrotóxicos (Brasil, 2021).

Como mencionado acima, uma das fragilidades da regulamentação do uso de agrotóxicos no Brasil é ausência de previsão legal acerca da pulverização aérea. Essa fragilidade permite que a matéria possa ser tratada por atos administrativos menos transparentes e menos suscetíveis ao debate democrático. É o que ocorreu com a Instrução Normativa n. 13, de 8 de abril de 2020, assinada pelo Secretário de Defesa Agropecuária, que dispôs “sobre a aplicação de fungicidas e óleo mineral com uso de aeronaves agrícolas na cultura da banana”. A Instrução revoga outras normas que estabeleciam uma distância mínima de 500 metros de povoações e pontos de captação de água, e passa a estabelecer que essa distância poderá ser de apenas 250 metros de povoações (Brasil, 2020a).

Alguns atos ainda mais particulares e específicos, emanados do Poder Público, por vezes parecem conflitar diretamente a legislação. Se a Lei n. 7.802/1989 previa expressamente a proibição de registro de agrotóxicos que revelem características teratogênicas, a Anvisa, em procedimento de reavaliação do ingrediente ativo Abamectina em agrotóxicos, manteve seu uso, mesmo revisando sua classificação toxicológica e admitindo que “suspeita-se que prejudique o feto (malformações congênitas)” (Brasil, 2020b, art. 3º, I).

Por fim, o já mencionado aumento no número de registro de agrotóxicos também ocorre por meio de um conjunto de atos jurídico-administrativos, cujas informações essenciais são publicadas no Diário Oficial da União, por determinação do Decreto n. 4.074/2002 (Brasil, 2002, arts. 14, II). Contudo, os processos de registro tramitam em sigilo, sob o argumento da proteção de propriedade intelectual¹³, não se encontrando acessíveis ao público as decisões e os fundamentos que motivam aqueles atos de registro. No já mencionado julgamento da ADPF 910, o STF procurou ampliar o acesso à informação de registro de agrotóxicos, ao aplicar interpretação conforme ao inciso XV do art. 2º do Decreto n. 4.074/2002 “para que a publicidade aos resumos de pedidos e concessões de registro seja

¹³ Isso foi verificado pelo autor, mediante pedidos fundamentados na Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011) diretamente ao Mapa.

realizada por meio do acesso livre, sem a exigência de cadastro para consulta dessas informações” (Brasil, 2023c).

Esse cenário jurídico, aqui exposto de maneira exemplificativa, demonstra que o Direito aplicável ao uso de agrotóxicos sofreu alterações que passam ao largo do debate democrático e do processo legislativo. Por inúmeros atos do próprio Poder Executivo, emanados de seus diversos órgãos, às vezes sem qualquer publicidade, ou com publicidade muito limitada, a regulamentação do uso desses produtos passa por uma fragilização, mantendo distância dos debates e contestações.

2 A PERVERSÃO DO DIREITO APLICÁVEL AO USO DE AGROTÓXICOS

O panorama traçado na primeira parte permite erigir alguns questionamentos sobre a efetividade e função do Direito no cenário delineado, caracterizado por conflitos entre interesses sociais, ambientais e econômicos que se refletem na produção de normas jurídicas.

A complexidade desse cenário permite variadas perspectivas que não caberiam no limitado espaço deste artigo. O objetivo aqui é mobilizar uma categoria que se entende possa fornecer uma chave de compreensão para essa complexidade, ainda que não a esgote. Sob certos pressupostos, a categoria da “perversão do Direito” é de utilidade para isso.

2.1 A CATEGORIA DA PERVERSÃO DO DIREITO

Diante de uma crescente complexidade da sociedade, da sua rápida transformação, de uma globalização que erige normatividades para além do controle dos Estados, e de uma crise da democracia, José Rodrigo Rodriguez (2009) constata um cenário que alguns autores caracterizam como de “crise do direito” e outros como “estado de exceção” permanente, isto é, em que sequer existe um Estado de Direito. Diante disso o autor pergunta-se: “faz sentido apostar no direito nos dias de hoje?”

Rodriguez busca responder a esse questionamento a partir do autor Franz Neumann, jurista alemão ligado ao movimento da Teoria Crítica, que buscava atualizar Marx. Segundo a leitura de Rodriguez, Neumann caracteriza o Estado de Direito pela possibilidade de controle do poder que não admite a utilização do direito como mero instrumento de poder. Assumido esse pressuposto, o Estado de Direito, ao impor balizas ao poder, faz com que este tenda a fugir do direito, isto é, busque “evitar o controle social para ser capaz de agir unilateralmente” (Rodriguez, 2009, Apresentação).

Neumann, sempre na leitura de Rodriguez (2009), estudou o nazismo, apontando que ali o Estado de Direito foi destruído. Ao mesmo tempo, Rodriguez destaca que, assim como o capitalismo desenvolveu-se no Estado nazista, não há relação necessária entre Estado de Direito e capitalismo, nem tampouco entre direito formal e capitalismo – este persevera e alcança a almejada segurança jurídica mesmo mediante normas abertas e padrões não formais de direito –, ou entre Estado de Direito e direito formal.

Rodriguez, então, rechaça a caracterização de um estado de exceção permanente, pois entende que os chamados projetos de exceção são manifestação da fuga do direito que o poder sempre procura em um Estado de Direito. Também não há que se falar em “crise do direito” da contemporaneidade, a qual geralmente é sustentada sob um viés formalista do direito, quando na realidade é inerente ao Direito um certo grau de indeterminação e incerteza e, mesmo assim, este consegue fornecer uma certa segurança pela qual é almejado (Rodriguez, 2009, Apresentação).

É ante essas premissas (entre outras que o espaço deste não permite desenvolver) que o autor desenvolve a ideia de “perversão do direito”, como o uso deste para conferir uma “aparência jurídica a espaços de puro arbítrio nos quais seria possível agir sem o controle da sociedade civil, em função apenas dos interesses dos poderosos” (Rodriguez, 2016a, p. 103). Trata-se de “desenhos regulatórios ou decisões formais que se apresentam como lícitas na aparência, mas cujo efeito é neutralizar a soberania popular, imunizando determinados processos decisórios ou instituições da influência dos diversos agentes sociais em conflito” (Rodriguez, 2016b, p. 266).

Rodriguez (2016a) classifica a perversão do direito em três figuras: a fuga do direito, a legalidade discriminatória e a zona de autarquia.

A fuga do direito surge diante dos processos de acolhimento de novas demandas pelo Estado de Direito: ao acolher e incluir essas novas demandas, surgem conflitos com aqueles que já estavam previamente incluídos, tornando necessária a rearticulação da justificação do direito. Rodriguez (2016a, p. 104) cita como exemplos a criação de regimes privados transnacionais, a *lex mercatoria* e outros fenômenos da globalização, em que entes altamente poderosos da esfera internacional atuam para reprivatizar o direito e neutralizar o poder da sociedade.

A legalidade discriminatória, que inicialmente o autor denominava falsa legalidade (Rodriguez, 2016b, p. 266), consiste na “produção de normas aparentemente universais, mas que são efetivamente postas a serviço de interesses parciais” (Rodriguez, 2016a, p. 104). Como exemplo, o autor refere-se ao caso, mencionado por Neumann, de perseguição a funcionários públicos por meio de inquérito administrativo no maccartismo norte-americano. Por mais que seja legal que os Estados exerçam controle sobre seus servidores e demitam aqueles desleais, isso não autoriza a demissão pela mera suspeita de deslealdade (entendida esta como uma posição política, como o comunismo) sem direito à defesa. Outro exemplo é a legislação antiterror, que é formulada de maneira universal, mas sob a expectativa de que não alcançará certas pessoas “de bem”; ou, no mesmo sentido, leis que visam relativizar garantias fundamentais como o *habeas corpus* para tornar a investigação e processo criminal mais céleres. São espaços de arbítrio que ocorrem no interior do Estado de Direito, muitas vezes com a concordância dos cidadãos e cidadãs, já que não esperam que essas leis lhes atinjam (Rodriguez, 2016a).

Por fim, a perversão do direito também pode se manifestar por meio de “zonas de autarquia”. Rodriguez destaca aqui que o Estado de Direito não se faz apenas por normas gerais e abstratas, mas por atos de aplicação dessas normas aos casos concretos que interpretam os textos normativos. Nesse ponto, o autor adota uma teoria do direito que invoca a pesquisa empírica para seu conhecimento,

com a identificação dos fundamentos das decisões concretas tomadas pelas autoridades competentes. É zona de autarquia “um espaço institucional em que as decisões são tomadas sem que se possa identificar um padrão de racionalidade qualquer [...], num espaço vazio de justificação” (Rodriguez, 2016a, p. 106). Na zona de autarquia, apesar da aparência de direito, é ausente a justificação racional, o que inviabiliza o controle da argumentação pela sociedade. Os espaços de indeterminação do direito são oportunidades para a criação dessas zonas de autarquia (Rodriguez, 2016a).

Além de elaborar a categoria da perversão do direito e procurar classificá-la, José Rodrigo Rodriguez busca indicar metodologias para a identificação de sua ocorrência, defendendo sua função crítica. Para identificar os casos de perversão do direito é preciso investigar os sentidos e os efeitos das normas jurídicas, o que justifica a necessidade de uma pesquisa empírica sobre esses fatores. Essa identificação passa pela atenção aos “procedimentos dos poderosos”, o que implica a mobilização de “conhecimentos técnicos sobre o funcionamento da racionalidade institucional”, o que é papel mais afeito aos juristas, mas não somente (Rodriguez, 2016a).

O estudo desses casos de perversão do direito, conforme Rodriguez, contribui para o estudo da crise democrática, já que esta não ocorre apenas em questões macroscópicas, como as eleições e partidos políticos, mas também nas minúcias das instituições do Estado de Direito (Rodriguez, 2016b).

O autor apresenta alguns exemplos de pesquisas empíricas que, adotando de alguma forma aquelas categorias, foram capazes de identificar alguns mecanismos de perversão do direito (Rodriguez, 2016b). É o exemplo do funcionamento da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) na liberação comercial de organismos geneticamente modificados. No exame específico de processos decisórios daquela Comissão, identificou-se uma possível zona de autarquia, já que, mesmo com a participação de representantes da sociedade civil, estes raramente conseguem exigir algum posicionamento, pois o órgão é majoritariamente composto de profissionais que seguem uma mesma linha técnica que privilegia a performance agrônômica, de modo que 100% (cem por cento) dos pedidos de liberação são aprovados, sem aparente debate (Barcelos, 2016, apud Rodriguez, 2016b). Outro caso de perversão foi identificado no estudo do regime jurídico da Fédération Internationale de Football Association – FIFA, que apesar de ser uma associação civil, produz uma ordem jurídica transnacional que impõe suas vontades a outras associações futebolísticas, clubes esportivos e torcedores, mitigando até a soberania dos Estados (Faria, 2016, apud Rodriguez, 2016b).

Percebe-se que a chave conceitual da perversão do direito, de José Rodrigo Rodriguez, sob o pressuposto de uma crença no Estado do Direito, com um referencial teórico de Franz Neumann, é útil para descrever processos menos óbvios e escancarados de fragilização democrática e que, mesmo sob aparência de legalidade, terminam por erodir os sistemas de controle do poder.

2.2 A PERVERSÃO DO DIREITO E O USO DE AGROTÓXICOS

As linhas gerais expostas acerca da categoria da perversão do direito são suficientes para passar a analisar o cenário da regulação do uso de agrotóxicos.

Apontar-se-ão alguns exemplos de como aquele cenário traz diversas situações em que, apesar da aparência jurídica e da aparente conformidade com o direito e, principalmente, com a Lei de Agrotóxicos, por meio de atos administrativos diversos, ou mesmo ausência desses atos, o Estado brasileiro perverte o direito, criando zonas de autarquia, legalidades discriminatórias e processos de fuga do direito¹⁴.

Como visto, a Lei de Agrotóxicos de 1989 trazia hipóteses de vedação ao registro de agrotóxicos por meio de alguns conceitos suficientemente abertos a interpretação, ou mesmo sujeitos a debate em outros campos científicos. Por exemplo, a discussão sobre se uma substância é teratogênica, ou carcinogênica, ou mutagênica pode ser sujeita a debates nas ciências médicas, assim como a definição de uma substância que “cause danos ao meio ambiente”, além de depender de outras ciências naturais, pode necessitar de uma discussão jurídica sobre o termo “dano”, por exemplo.

Acrescente-se a essas complexidades a questão sobre a distribuição do ônus de comprovação dessas situações de proibição do registro – e na discussão da prova, todas as discussões epistemológicas sobre a causalidade e a dificuldade de determinação de uma causa única como condição suficiente para a ocorrência de doenças, ou danos ao meio ambiente.

Ainda sobre as obscuridades que podem resultar do próprio texto legal, a hipótese de os produtos serem “mais perigosos para o homem do que os testes de laboratório, com animais, tenham podido demonstrar” aparenta trazer maior complexidade ainda, pois pressupõe aqui uma hipótese de rejeição do registro pela inferência de que o produto é mais perigoso que testes “tenham podido demonstrar” (Brasil, 1989, art. 3º, §6º, “e”), ou seja, que testes não foram capazes de demonstrar, mas por alguma razão se pode suspeitar que sejam mais perigosos. Aparentemente, há uma alusão implícita ao chamado princípio da precaução¹⁵, pelo qual a falta de plena certeza científica de um risco não deve ser usada como razão para não se tomar medidas contra esse risco.

São essas indeterminações do texto legal que abrem margem para zonas de autarquia, como sustenta Rodriguez (2016a). No caso, a indeterminação dos conceitos e, muito mais, a impossibilidade de conhecê-los completamente – se considerada uma epistemologia que afaste a possibilidade de verdades objetivas absolutas –, ou mesmo a indeterminação sobre o ônus de prova acerca dessas questões são campo vasto para a perversão do direito na regulação do registro de agrotóxicos.

A respeito do ônus da prova, é crítica recorrente do sistema de regulação a de que o problema nas hipóteses de proibição do registro é que o ônus da prova recai sobre a agência reguladora (Franco; Pelaez, 2016, p. 223). Assim, um dispositivo legal que aparentemente garantiria a segurança dos produtos

¹⁴ Ressalve-se que a pesquisa empírica que é sugerida por José Rodriguez como necessária à caracterização dessas situações é apenas iniciada com o presente estudo. Cada um dos pontos adiante elencado poderia ser objeto de uma ampla e exauriente pesquisa empírica para a confirmação daquilo que é aqui apresentado apenas como hipótese.

¹⁵ Sobre o princípio da precaução no viés do Direito Internacional, mencionando inúmeros tratados que o preveem, cf. Sands, 2004.

agrotóxicos acaba por criar, por meio de indeterminações diversas, uma zona de autarquia para que a indústria de agrotóxicos dificilmente possa ter seus pedidos de registro rejeitados.

Também se configura como uma zona de autarquia a modificação feita pela Lei n. 14.785/2023 no *standard* de proibição dos registros de agrotóxicos, agora para um conceito ainda mais vago de “risco inaceitável”, ao qual se aplicam com maior ênfase as considerações acima feitas a respeito dos critérios da Lei anterior.

Outra fragilidade apontada no marco legal é a ausência de um prazo de validade dos registros, que permanecem vigentes por tempo indeterminado, diminuindo as possibilidades de efetiva reavaliação dos produtos. Trata-se de outra zona de autarquia, que permite que, uma vez obtido o registro, os avanços e descobertas científicas posteriores não ensejem a reavaliação do registro com a mesma facilidade com que foi deferido.

Outro ponto de indeterminação é a ausência de regulamentação acerca da pulverização aérea dos agrotóxicos. Isso viabiliza a livre regulamentação por atos administrativos de alta precariedade e baixa participação democrática para sua aprovação, facilitando a influência das empresas multibilionárias interessadas na flexibilização de quaisquer restrições de uso. Nesse sentido, é exemplo a Instrução Normativa n. 13/2020 da Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA), que diminuiu a distância mínima de pulverização aérea de povoações em certos casos, sem precisar de qualquer debate democrático ou participação popular. Nesse ponto, a categoria da fuga do direito é explicativa, pois a falta de uma disposição legal cria um espaço de mobilidade para os interesses privados das multinacionais que dominam o mercado de agrotóxicos, tornando menos custoso para estas a alteração da regulamentação a seu benefício.

O mercado multibilionário e concentrado descrito na primeira parte facilita o processo de fuga do direito, que é caracterizado pela privatização dos meios democráticos e a neutralização do poder da sociedade em favor desses entes altamente poderosos, como diz Rodriguez. Nesse sentido, por exemplo, Gurgel, Guedes e Friedrich (2021) descrevem o processo de interferência da indústria de agrotóxicos a partir de constituição de “forças tarefa” (*task forces*), isto é, grupos que atuam junto às agências reguladoras nos processos regulatórios, especialmente identificados naqueles de reavaliação das substâncias já registradas. A influência desses grupos é verificada nas próprias decisões de reavaliação que, em geral, acolhem os argumentos das empresas interessadas.

A fuga do direito também é verificada na situação da mencionada OS n. 49/2018, em que, sem sequer necessitar de publicação no Diário Oficial, um ato unilateral do Diretor da Anvisa passou a detalhar procedimentos que autorizam um registro “por analogia” de agrotóxicos registrados em outros países. Por meio desse ato administrativo, então, o registro passou, por vias indiretas, a receber um tratamento transnacional, de maneira consonante com os privados interesses das multinacionais proprietárias intelectuais dos agrotóxicos. Nesse caso, há ainda o contrafactual: quando proposta semelhante foi submetida ao Congresso Nacional, acabou por ser rejeitada.

No mesmo sentido, Pelaez, Terra e Silva (2010) descrevem, sob uma abordagem institucionalista e analisando a trajetória do marco regulatório dos agrotóxicos, uma evolução de concentração da indústria de agrotóxicos, a crescente concentração do mercado e os movimentos efetuados para a aprovação dos Decretos n. 4.074/2002 e 5.981/2006. O estudo contraria a hipótese de que os efeitos de uma regulamentação mais rigorosa no registro dos agrotóxicos favoreceriam uma estrutura oligopolizada do mercado, pois verificam que aqueles efeitos tendem a ser marginais sobre um oligopólio concentrado. Conforme os autores, “os referidos argumentos, em prol de uma legislação menos rigorosa, revela[m] a defesa de interesses privados e de curto prazo no sentido da manutenção do *status quo* de uma parcela reduzida da sociedade” (Pelaez; Terra; Silva, 2010, p. 44).

Assim, aquele estudo corrobora empiricamente um exemplo de como se opera a perversão do direito na regulamentação dos agrotóxicos, não só pela fuga do direito (manifestada pela privatização dos interesses por meio da defesa da dita “simplificação” regulatória), mas também pela legalidade discriminatória, posto que a aprovação de novos marcos regulatórios, aparentemente universais (supostamente em benefício de empresas menores e da menor concentração do mercado), na realidade servem a interesses parciais (uma legislação mais ágil e simplificada para atender aos maiores beneficiados por um registro facilitado, aquelas poucas empresas dominantes do mercado). Nesse sentido, é exemplo da aprovação, na vigente Lei n. 14.785/2023, de um registro facilitado para as chamadas culturas com suporte fitossanitário insuficiente (Brasil, 2023a, art. 16), que pode beneficiar mais os grupos organizados da indústria do que o público-alvo formalmente pretendido com a medida.

Outro exemplo de legalidade discriminatória pode ser vislumbrado na recente alteração da classificação toxicológica dos agrotóxicos. A Resolução Colegiada da Anvisa, de início, é submetida a uma forma de consulta popular. Além disso, é aprovada sob o argumento de que era necessária uma padronização internacional dessa classificação, o que confere a devida aparência de universalidade da normativa. Porém, se verificados os efeitos concretos da alteração (como exposto na primeira parte), observa-se que a nova classificação atribuiu uma menor toxicidade a mais de um terço dos produtos que eram “extremamente tóxicos” e grande parte dos produtos à base de Glifosato – o ingrediente ativo de agrotóxico mais consumido no mundo – teve sua classificação toxicológica reduzida. Ou seja, a aparência de universalidade beneficia interesses parciais, o que é feito à custa do direito à informação daqueles que são expostos a essas substâncias.

Os esforços da indústria de agrotóxicos para criar uma espécie de registro tácito de seus produtos, a partir de certo prazo sem apreciação – que foram minados por decisão do STF – são significativo exemplo da tentativa de criação de uma zona de autarquia. A partir do estabelecimento de um prazo muito menor do que a média de duração dos processos de registro, criou-se, na prática, um espaço de arbitrariedade em que a indústria poderia transpor o processo de registro sem precisar convencer os órgãos regulatórios, o que lhe autorizaria a apresentar ao mercado seus produtos antes mesmo de examinada a segurança da substância. Também aqui, é possível realizar o exercício contrafactual: um registro tácito desse

tipo foi aprovado na Câmara dos Deputados (Nishimori, 2022, art. 3º, §9º), mas foi rejeitado no Senado (Brasil, 2023a), demonstrando que o debate democrático dificultou essa perversão do direito.

As decisões tomadas em procedimento de reavaliação de registro de agrotóxicos, além de dificultadas pelas forças-tarefa criadas pela indústria, mesmo quando levam a uma reavaliação, tendem a ser amenizadas por exceções, em que a perversão do direito pode ser vislumbrada em todas as suas formas. Emblemático é o caso acima mencionado da reavaliação da Abamectina, em que a reavaliação não proibiu o produto, mesmo assumindo a suspeita de que possa causar malformações congênitas, determinando apenas que essa informação passasse a constar de seu rótulo.

Outra situação é a da reavaliação do Carbendazim, cujo ingrediente ativo foi finalmente proibido em agosto de 2022. Contudo, mesmo reconhecido potencial carcinogênico, mutagênico e teratogênico da substância, a Anvisa entendeu que deveria haver uma proibição gradual da produção (permitida por mais 3 meses após a proibição), da comercialização (permitida por mais 6 meses) e exportação (permitida por mais 12 meses) e até mesmo a importação foi autorizada, quando licenciada antes da suspensão do registro (Brasil, 2022, art. 4º).

É possível identificar nessa decisão uma fuga do direito, já que a resolução da Anvisa favorece entes poderosos da esfera internacional (a concentrada indústria de agrotóxicos) e neutraliza o poder da sociedade de questionar essa decisão em um debate mais aberto, criando um espaço de arbitrariedade na permissão de uso de um produto proibido. Há uma legalidade discriminatória, pois há a aparência de que a lei (que proíbe registro de produtos cancerígenos, teratogênicos e mutagênicos) foi concretamente cumprida, mas ao mesmo tempo foi autorizada exploração comercial do produto proibido a fim de atender os interesses privados da indústria. E, por fim, há uma zona de autarquia, em que uma decisão foi tomada, sem participação democrática, despida de qualquer racionalidade (à exceção da racionalidade econômica da indústria que produz e lucra com o produto cancerígeno), ainda que sob a aparência de legalidade.

Enfim, o expressivo aumento no número de registro de agrotóxicos que tem ocorrido nos últimos anos, é realizado por processos que tramitam em sigilo, sob o argumento de proteção de propriedade intelectual. Isso acaba por criar outra zona de autarquia, em que é impossível submeter ao controle público as decisões tomadas nesses processos. Essa publicidade sofreu tentativa de ainda maior restrição pelo Decreto n. 10.833/2021, no que o STF precisou conferir interpretação conforme, no julgamento da ADPF n. 910, para garantir a ampla publicidade dos pedidos de registros.

Os casos explorados são esquematizados na seguinte tabela:

Tabela 2. Esquematização dos casos de perversão do direito na regulação de agrotóxicos no Brasil

Caso de regulação sobre agrotóxicos (ordem cronológica)	Espécie de perversão do direito
---	---------------------------------

Abertura conceitual dos casos de proibição de registros de agrotóxicos (Lei 7.802/1989 e Lei 14.785/2023)	Zonas de autarquia
Ausência de prazo de validade do registro/ abertura quanto à reavaliação	Zonas de autarquia
Inefetividade da previsão de um receituário agrônomo	-
Diversos atos de registro de agrotóxicos sob sigilo	Zona de autarquia
Orientação de serviço n. 49/2018 (registro por analogia)	Fuga do direito (proposta semelhante foi rejeitada em debate no Congresso Nacional)
Instrução Normativa SDA n. 40/2018 (autoriza mistura em tanque)	-
Portaria n. 43/2020 (registro tácito após prazo sem apreciação)	Zona de autarquia (proposta semelhante foi rejeitada em debate no Congresso Nacional)
Instrução Normativa SDA n. 13/2020 (pulverização aérea)	Fuga do direito
RDC n. 442/2020 da Anvisa (reavaliação da Abamectina com modificação de rótulo)	Zona de autarquia
RDC n. 739/2022 da Anvisa (reavaliação do Carbendazim com prazos de transição)	Fuga do direito, legalidade discriminatória e zona de autarquia
Registro de culturas com suporte fitossanitário insuficiente (art. 16, Lei n. 14.785/2023)	Legalidade discriminatória

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Esses exemplos, não exaustivos, demonstram que o campo da regulação dos agrotóxicos pode ser mais profundamente compreendido com a categoria da perversão do direito.

CONCLUSÃO

Há um cenário de prejuízos sociais causados pelo uso dos agrotóxicos bastante documentado e um cenário econômico dominado por algumas empresas estrangeiras, que movimentam interesses multibilionários.

Sob o aspecto jurídico, ainda que de maneira exemplificativa, demonstrou-se que o Direito aplicável ao uso de agrotóxicos sofre alterações que passam ao largo do debate democrático e do processo legislativo, às vezes sem qualquer publicidade, ou com publicidade muito limitada.

O estudo feito corroborou parcialmente a hipótese de que a regulação dos agrotóxicos insere-se no quadro teórico da perversão do direito. Nesse sentido, o panorama apresentado pode ser explicado em parte pela chave conceitual de José Rodrigo Rodriguez. Sob o pressuposto de uma crença no Estado do Direito sob um referencial de Neumann – e portanto, sem problematizar os limites do sistema político e econômico predominante no Ocidente –, essa categoria é útil para descrever processos menos óbvios e escancarados de fragilização democrática

que, mesmo sob aparência de legalidade, terminam por erodir os sistemas de controle do poder.

Foram apontados diversos exemplos de alterações na regulação do uso de agrotóxicos que incorrem em fuga do direito, legalidade discriminatória e zonas de autarquia, subespécies da perversão do direito. É possível afirmar que esse campo é prolífero em mecanismos jurídicos que aprofundam uma crise democrática, na medida em que, não obstante o uso de agrotóxicos tenha múltiplos e diretos impactos sociais e ambientais, os afetados, por meio da perversão do direito, são eficazmente distanciados dos processos decisórios.

Todavia, a hipótese não foi totalmente confirmada, pois a categoria da perversão do direito não parece ser suficiente para explicar todos os casos explorados, a exemplo da situação da inefetividade da previsão de um receituário agrônomo, ou o intrincado jogo de atos regulatórios que passa a flexibilizar a mistura em tanque de agrotóxicos. Para essas situações pode ser recomendável outras chaves teóricas, mais afeitas a um aspecto sociológico do direito.

Ademais, a pesquisa feita é introdutória e apresenta diversos exemplos de situações jurídicas que podem ser examinadas com maior profundidade, inclusive com pesquisa empírica e interdisciplinar, com exame documental das fundamentações envolvidas nos processos decisórios, a fim de elucidar as minúcias que caracterizam os processos de perversão do direito, de modo a criticá-los e propor soluções.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA – ANVISA. *Cartilha sobre Agrotóxicos*. Brasília: Anvisa, 2011. (Série Trilhas do Campo). Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/centraisdeconteudo/publicacoes/agrotoxicos/cartilha-sobre-agrotoxicos-serie-trilhas-do-campo.pdf/view>. Acesso em: 31 maio 2024.

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA – ANVISA. Orientação de Serviço nº 49/DIARE/ANVISA, de 29 de junho de 2018. Dispõe sobre o detalhamento dos procedimentos de análise dos processos de avaliação toxicológica para fins de registro de produto técnico com ingrediente ativo de agrotóxico e afins ainda não registrado no país, no âmbito da Gerência-Geral de Toxicologia-GGTOX. *Boletim de Serviço*, v. 28, p. 4–6, 6 jul. 2018.

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA – ANVISA. *Programa de análise de resíduos de agrotóxicos em alimentos - PARA: Relatório dos resultados das análises de amostras monitoradas nos ciclos 2018-2019 e 2022*. Brasília: Anvisa, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/agrotoxicos/programa-de-analise-de-residuos-em-alimentos/arquivos/relatorio-2018-2019-2022>. Acesso em: 31 maio 2024.

BARROS, S. Modelos de consultas públicas online: expectativas e experiências. In: MEYER, E. P. N.; POLIDO, F. B. P.; TRIVELLATO, M. C. S. (org.). *Direito, democracia e internet: perspectivas constitucionais e comparadas*. Belo Horizonte, MG: Initia Via, 2021. (Sociedade, Direito e Justiça). p. 166–197.

BOEDEKER, W. *et al.* The global distribution of acute unintentional pesticide poisoning: estimations based on a systematic review. *BMC Public Health*, [S. l.], v. 20, n. 1, p. 1.875, 2020.

BOMBARDI, L. M. *Agrotóxicos e colonialismo químico*. São Paulo: Elefante, 2023.

BOMBARDI, L. M. *Geography of Asymmetry: the vicious cycle of pesticides and colonialism in the commercial relationship between Mercosur and the European Union – OCAA*. Brussels: The Left, 2021. Disponível em: <https://ocaa.org.br/publicacao/geography-of-asymmetrythe-vicious-cycle-of-pesticides-and-colonialism-in-the-commercial-relationship-between-mercotur-and-the-european-union/>. Acesso em: 8 jan. 2024.

BRASIL. *Decreto n. 4.074, de 4 de janeiro de 2002*. Regulamenta a Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. Brasília, 4 jan. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4074.htm. Acesso em: 19 jun. 2024.

BRASIL. *Lei n. 7.802, de 11 de julho de 1989*. Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. Brasília, 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7802.htm. Acesso em: 31 maio 2024.

BRASIL. *Lei n. 14.785, de 27 de dezembro de 2023*. Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem, a rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e das embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, de produtos de controle ambiental, de seus produtos técnicos e afins; revoga as Leis nºs 7.802, de 11 de julho de 1989, e 9.974, de 6 de junho de 2000, e partes de anexos das Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 9.782, de 26 de janeiro de 1999. 27 dez. 2023a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14785.htm. Acesso em: 28 maio 2024.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Insumos Agropecuários. Insumos Agrícolas. *Agrotóxicos*: Legislação, Brasília, 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/insumos-agropecuarios/insumos-agricolas/agrotoxicos/legislacao>. Acesso em: 19 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Defesa Agropecuária. Instrução Normativa nº 13, de 08 de abril de 2020. Dispõe sobre a aplicação de fungicidas e óleo mineral com uso de aeronaves agrícolas na cultura da banana. *Diário Oficial da União*, Seção 1, Brasília, v. 69, p. 11, 9 abr. 2020a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-13-de-8-de-abril-de-2020-251908947>. Acesso em: 20 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Defesa Agropecuária. Portaria nº 196, de 08 de janeiro de 2021. Estabelece os níveis de classificação de risco de atividades econômicas dependentes de atos públicos de liberação sob a responsabilidade da Secretaria de Defesa Agropecuária, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, assim como os prazos para sua aprovação tácita. *Diário Oficial da União*, Seção 1, Brasília, v. 6, p. 5, 11 jan. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-196-de-8-de-janeiro-de-2021-298352982>. Acesso em: 20 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Agricultura. Secretaria de Defesa Agropecuária. Instrução Normativa nº 40, de 11 de outubro de 2018. *Diário Oficial da União*, Seção 1, v. 198, p. 3, 15 out. 2018a.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Resolução da Diretoria Colegiada - RDC nº 294, de 29 de julho de 2019. Dispõe sobre os critérios para avaliação e classificação toxicológica, priorização da análise e comparação da ação toxicológica de agrotóxicos, componentes, afins e preservativos de madeira, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, v. 146, 31 jul. 2019a.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Resolução da Diretoria Colegiada - RDC nº 295, de 29 de julho de 2019. Dispõe sobre os critérios para avaliação do risco dietético decorrente da exposição humana a resíduos de agrotóxicos, no âmbito da Anvisa, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, v. 146, 31 jul. 2019b.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Resolução da Diretoria Colegiada - RDC nº 296, de 29 de julho de 2019. Dispõe sobre as informações toxicológicas para rótulos e bulas de agrotóxicos, afins e preservativos de madeira. *Diário Oficial da União*, Brasília, v. 146, 31 jul. 2019c.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Resolução da Diretoria Colegiada - RDC nº 442, de 2 de dezembro de 2020. Dispõe sobre a manutenção do ingrediente ativo Abamectina em produtos agrotóxicos no País, determina medidas de mitigação de riscos à saúde e alterações no registro decorrentes da sua reavaliação toxicológica. *Diário Oficial da União*, Seção 1, Brasília, v. 235, p. 372, 9 dez. 2020b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-rdc-n-442-de-2-de-dezembro-de-2020-293190834>. Acesso em: 20 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Resolução da Diretoria Colegiada - RDC nº 739, de 08 de agosto de 2022. Dispõe sobre a proibição do ingrediente ativo Carbendazim em produtos agrotóxicos no país e sobre as medidas transitórias de mitigação de riscos. *Diário Oficial da União*, Seção 1- Extra-A, Brasília, v. 149-A, p. 1, 8 ago. 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-rdc-n-739-de-8-de-agosto-de-2022-420977134>. Acesso em: 21 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Terceira Diretoria. Gerência-Geral de Toxicologia. Resolução-RE nº 2.080, de 31 de julho de 2019. *Diário Oficial da União*, Seção 1, v. 147, p. 94, 1 ago. 2019d. Disponível em: <https://in.gov.br/web/dou/-/resolucao-re-n-2080-de-31-de-julho-de-2019-208203097>. Acesso em: 20 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Nacional de Vigilância Sanitária. Departamento Técnico-normativo. *Portaria n. 03*, 16 jan. 1992. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/svs1/1992/prt0003_16_01_1992.html. Acesso em: 20 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Defesa Agropecuária. Portaria nº 43, de 21 de fevereiro de 2020. *Diário Oficial Da União*, Seção 1, v. 39, p. 4, 27 fev. 2020c.

BRASIL. *Registros concedidos até 31 de dezembro de 2023*. Brasília: Ministério da Agricultura e Pecuária, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/insumos-agropecuarios/insumos-agricolas/agrotoxicos/informacoes-tecnicas>. Acesso em: 9 jan. 2024.

BRASIL. *Relatório Nacional de Vigilância em Saúde de Populações Expostas a Agrotóxicos*. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2018b. Coleção Agrotóxicos na Ótica do Sistema Único de Saúde.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 910. Requerente: Partido dos Trabalhadores. Rel. Min. Carmen Lúcia. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, 6 jul. 2023c. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=769239334>. Acesso em: 21 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 656. Requerente: Rede Sustentabilidade. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, v. 217, 22 jun. 2020d. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753655549>. Acesso em: 20 jun. 2024.

CARRASCO, L. M. C. M. *et al.* A influência da exposição a Agrotóxicos para o desenvolvimento da depressão: uma revisão sistemática. *Research, Society and Development*, [S. l.], v. 10, n. 15, p. e502101523166, 2021.

CARSON, R. *Silent Spring*. New York: Mariner Books, 2002. (40th anniversary edition).

CODONHO, M. L. P. C. F. *Desafios para a concretização da agricultura sustentável no Brasil: uma contribuição do direito para a regulação do uso dos agrotóxicos*. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2014. (Direito Ambiental para o Século XXI). v. 2

COSTA, P. O Estado de Direito: uma introdução histórica. In: COSTA, P.; ZOLO, D. (org.). *O Estado de Direito: uma introdução histórica*. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 198–95.

FRANCO, C. D. R.; PELAEZ, V. A (des)construção da agenda política de controle dos agrotóxicos no Brasil. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 19, n. 3, p. 230–213, 2016.

FRIEDRICH, K. *et al.* (org.). *Dossiê contra o Pacote do Veneno e em defesa da Vida!* Porto Alegre: Rede Unida, 2021.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ - FIOCRUZ. *Sistema Nacional de Informações tóxico-farmacológicas: dados de intoxicação*. Rio de Janeiro, maio 2020. Disponível em: https://sinitox.icict.fiocruz.br/sites/sinitox.icict.fiocruz.br/files//Brasil6_1.pdf. Acesso em: 28 maio 2024.

GABERELL, L.; HOINKES, C. *Lucros altamente perigosos: como a Syngenta ganha bilhões vendendo agrotóxicos nocivos*. Cáceres (MT): FASE, Public Eye, Campanha permanente contra os agrotóxicos e pela vida, 2019. Disponível em: https://br.boell.org/sites/default/files/2020-04/2019_PublicEye_Lucros_altamente_perigosos_Report.pdf. Acesso em: 31 maio 2024.

GRIGORI, P. Agrotóxico ligado a casos de câncer deixa de ser considerado 'extremamente tóxico' pela Anvisa. *Repórter Brasil*, São Paulo, 31 out. 2019a. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/10/2019/agrotoxico-ligado-a-casos-de-cancer-deixa-de-ser-considerado-extremamente-toxico-pela-anvisa/>. Acesso em: 20 jun. 2024.

GRIGORI, P. Aprovação de agrotóxicos no governo Bolsonaro beneficia empresas estrangeiras. *Repórter Brasil*, São Paulo, 14 maio 2019b. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/05/2019/aprovacoes-de-agrotoxicos-no-governo-bolsonaro-beneficiam-empresas-estrangeiras/>. Acesso em: 31 maio 2024.

GURGEL, A. M.; GUEDES, C. A.; FRIEDRICH, K. Flexibilização da regulação de agrotóxicos enquanto oportunidade para a (necro)política brasileira: avanços do agronegócio e retrocessos para a saúde e o ambiente. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Curitiba, v. 57, 2021. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/79158>. Acesso em: 19 jun. 2024.

HESS, S. C.; NODARI, R. O.; LOPES-FERREIRA, M. Agrotóxicos: críticas à regulação que permite o envenenamento do país. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Curitiba, v. 57, 2021. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/76169>. Acesso em: 29 maio 2024.

TERATOGENICO. In: HOUAISS, A.; VILLAR, M. de S.; FRANCO, F. M. de M. (org.). *Dicionário eletrônico Houaiss de Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS RENOVÁVEIS - IBAMA. *Painéis de informações de agrotóxicos*. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/quimicos-e-biologicos/agrotoxicos/paineis-de-informacoes-de-agrotoxicos/paineis-de-informacoes-de-agrotoxicos>. Acesso em: 6 jun. 2024.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANISATION - ILO; UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND - UNICEF (org.). *Child Labour [Elektronische Ressource]: Global estimates 2020, Trends and the road forward*. New York: ILO, UNICEF, 2021. Disponível em: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@ipecc/documents/publication/wcms_797515.pdf. Acesso em: 29 maio 2024.

JOÃO, P. *Relatório da Subcomissão sobre o Uso dos Agrotóxicos e suas consequências a Saúde, no âmbito da Comissão de Seguridade Social e Família - CSSF (03/2011)*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=529803>. Acesso em: 31 maio 2024.

LONDRES, F. *Agrotóxicos no Brasil: um guia para ação em defesa da vida*. 2. ed. Rio de Janeiro: Rede Brasileira de Justiça Ambiental, Articulação Nacional de Agroecologia, 2012.

MARQUES, J. M. G.; SILVA, M. V. da. Estimativa de ingestão crônica de resíduos de agrotóxicos por meio da dieta. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 55, p. 36, 2021.

MARTINS, R. M. Anvisa antecipa PL do Veneno e libera agrotóxicos aprovados nos EUA e Europa. *Intercept Brasil*, [S. l.], 1 ago. 2018. Disponível em: <https://www.intercept.com.br/2018/08/01/anvisa-pl-do-veneno-agrotoxicos/>. Acesso em: 20 jun. 2024.

MATTOS NETO, A. J. de; COSTA, E. de C. M. da. Agrotóxicos e projeto de lei n. 6.299/2002: retrocesso agroambiental. *Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável*, Belo Horizonte (MG), v. 17, n. 38, p. 189–217, 2020.

MENCK, V. F.; COSSELLA, K. G.; OLIVEIRA, J. M. de. Resíduos de agrotóxicos no leite humano e seus impactos na saúde materno-infantil: resultados de estudos brasileiros. *Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas (SP), v. 22, n. 1, p. 608, 2015.

NASRALA NETO, E.; LACAZ, F. A. de C.; PIGNATI, W. A. Vigilância em saúde e agronegócio: os impactos dos agrotóxicos na saúde e no ambiente. Perigo à vista!. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 19, p. 4709–4718, 2014.

NISHIMORI, L. *Redação final do substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei nº 6.299-b de 2002 do Senado Federal*. Brasília, 9 fev. 2022. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2159084&filename=Tramitacao-PL+6299/2002. Acesso em: 19 jun. 2024.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD – OPS; ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD – OMS. *Prevención del suicidio: un imperativo global*. Washington, DC: OPS, 2014.

PANIS, C. *et al.* Evidence on Human Exposure to Pesticides and the Occurrence of Health Hazards in the Brazilian Population: A Systematic Review. *Frontiers in Public Health*, Lausanne, Switzerland, v. 9, 2022a. Disponível em: <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpubh.2021.787438>. Acesso em: 18 jul. 2022.

PANIS, C. *et al.* Widespread pesticide contamination of drinking water and impact on cancer risk in Brazil. *Environment International*, [s. l.], v. 165, p. 107321, 2022b.

PASCHOAL, A. D. *Praga, praguicida e a crise ambiental: problemas e soluções*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1979.

PASCHOAL, A. D. *Pragas, agrotóxicos e a crise ambiente: problemas e soluções*. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

PELAEZ, V.; TERRA, F. H. B.; SILVA, L. R. da. A regulamentação dos agrotóxicos no Brasil: entre o poder de mercado e a defesa da saúde e do meio ambiente. *Revista de Economia*, Curitiba, v. 36, n. 1, 2010. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/economia/article/view/20523>. Acesso em: 21 jun. 2024.

PIGNATI, W. A.; MACHADO, J. M. H.; CABRAL, J. F. Acidente rural ampliado: o caso das “chuvas” de agrotóxicos sobre a cidade de Lucas do Rio Verde - MT. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 12, p. 105–114, 2007.

PIMENTEL, D. Amounts of pesticides reaching target pests: Environmental impacts and ethics. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, [s. l.], v. 8, n. 1, p. 17–29, 1995.

RODRIGUES, P.; CASTRO, A. P. Diretora discute com colegas e abandona reunião da Anvisa após suspensão de uso de agrotóxico. *G1*, Brasília, 21 jun. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2022/06/21/diretora-discute-com-colegas-e-abandona-reuniao-da-anvisa-apos-suspensao-de-uso-de-agrotoxico.ghtml>. Acesso em: 31 maio 2024.

RODRIGUEZ, J. R. Figuras de la perversión del derecho: para un modelo crítico de investigación jurídica empírica. *Prolegómenos*, Bogotá, v. 19, n. 37, p. 99–108, 2016a.

RODRIGUEZ, J. R. *Fuga do direito: um estudo sobre o direito contemporâneo a partir de Franz Neumann*. São Paulo: Saraiva, 2009. (Direito em debate).

RODRIGUEZ, J. R. Perversão do direito (e da democracia): seis casos. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 4, p. 261–294, 2016b.

SANDS, P. O princípio da precaução. In: VARELLA, M. D.; PLATIAU, A. F. B. (org.). *Princípio da precaução*. Belo Horizonte, MG: Del Rey, 2004. (Coleção Direito Ambiental em Debate). p. 29–46.

SANTANA, V. S.; MOURA, M. C. P.; NOGUEIRA, F. F. e. Mortalidade por intoxicação ocupacional relacionada a agrotóxicos, 2000-2009, Brasil. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 47, p. 598–606, 2013.

SHAND, H.; WETTER, K. J. *Plate Tectonics: Mapping Corporate Power in Big Food* (Corporate concentration by sector and industry rankings by 2018 revenue). [S. l.]: ETC Group, 2019. Disponível em: https://etcgroup.org/sites/www.etcgroup.org/files/files/etc_platetectonics_a4_nov2019_web.pdf. Acesso em: 31 maio 2024.

SILVA, L. R. da. *Vazios institucionais na regulação de agrotóxicos*. 2019. 177 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) - Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

SIQUEIRA, C.; PIOVESAN, E. Governistas dizem que mudança em agrotóxicos vai modernizar agricultura. *Portal da Câmara dos Deputados*, Brasília, 9 fev. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/849514-governistas-dizem-que-mudanca-em-agrotoxicos-vai-modernizar-agricultura-acompanhe/>. Acesso em: 19 jun. 2024.

SOUZA, L. C. de; BELAIDI, R. Agrotóxicos e biodiversidade: terminologia, causas e impactos. *Revista de Direito Agrário e Agroambiental*, Brasília, v. 2, n. 1, p. 168–187, 2016.

WORLD HEALTH ORGANIZATION; UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (org.). *Public health impact of pesticides used in agriculture*. Geneva: World Health Organization, 1990.