



A NOVA GOVERNANÇA E OS STANDARDS AMBIENTAIS: UMA ANÁLISE ACERCA DO REGISTRO DE AGROTÓXICOS NO BRASIL

MARCOS TADEU GAMBERA*

FLAVIA TRENTINI**

Resumo

O artigo analisa o processo de registro de agrotóxicos no Brasil e sua compatibilidade com a nova governança em matéria ambiental. Apresenta o novo conceito de governança ambiental e para fundamentá-la utiliza como marco teórico a teoria do regime complexo e os critérios propostos por Robert Keohane e David Victor. A metodologia utilizada é a revisão bibliográfica acerca da nova governança e o regime complexo e análise descritiva do processo de registro de agrotóxico. Tem como objetivo verificar se o regime legal de registro de agrotóxico no Brasil é compatível com a nova governança ambiental.

Palavras-chave: nova governança; critérios; agrotóxico; ANVISA; IBAMA.

A new governance and environmental standards: an analysis of the registration of pesticides in Brazil

Abstract

The article analyzes the pesticide registration process in Brazil and its compatibility with the new environmental governance. It presents the new concept of environmental governance and uses the complex regime theory and the criteria proposed by Robert Keohane and David Victor as a theoretical framework. The methodology used is the literature review about the new governance and the complex regime and descriptive analysis of the pesticide registration process. It aims to verify whether the legal regime for the registration of pesticides in Brazil is compatible with the new environmental governance.

Keywords: new governance; standard; pesticide; ANVISA; IBAMA.

* Mestrando em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (Ribeirão Preto-SP, Brasil). Pós-graduado em Direito Civil: Novos Paradigmas Hermenêuticos nas Relações Privadas pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (Ribeirão Preto-SP, Brasil). Advogado. E-mail: mtgambera@usp.br

** Professora Associada do Departamento de Direito Privado e de Processo Civil da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (Ribeirão Preto-SP, Brasil). Livre-docente e Doutora em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (São Paulo-SP, Brasil). E-mail: trentini@usp.br





1. Introdução

O presente artigo pretende analisar o processo de registro de agrotóxicos no Brasil e verificar se a distribuição das competências aos órgãos de registro correspondem à teoria do regime complexo da nova governança e diante dos standards ambientais.

De acordo com a Lei nº 7.802/1989, regulamentada pelo Decreto nº 4.074/2002, o processo de registro de agrotóxicos é realizado por três órgãos federais, cada um com uma competência singular tanto para as avaliações quanto para o registro.

Ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) foi conferida a competência para avaliação da eficiência agronômica dos agrotóxicos, e a competência para a concessão do registro dos agrotóxicos para uso nos setores de produção, armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, nas florestas plantadas e nas pastagens.

O Ministério da Saúde, por meio da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), foi atribuído para avaliar e classificar toxicologicamente os agrotóxicos, e também para a concessão do registro dos agrotóxicos destinados ao uso em ambientes urbanos, industriais, domiciliares, públicos ou coletivos, ao tratamento de água e ao uso em campanhas de saúde pública.

Por fim, cabe ao Ministério do Meio Ambiente, a avaliação e classificação ambiental quanto ao potencial de periculosidade de danos ao meio ambiente, bem como para a concessão do registro dos agrotóxicos destinados ao uso em ambientes hídricos, na proteção de florestas nativas e de outros ecossistemas, a ser realizado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

Na primeira parte do trabalho será apresentada a nova racionalidade ambiental e serão analisadas as teorias do regime complexo e da governança policêntrica, que embasam a nova governança, que pode ser descrita como uma nova forma de produção legislativa mais descentralizada e flexível.

Nesta parte, ainda, serão analisados os critérios propostos por Keohane e Victor para o regime complexo em contraposição ao regime integrado e abrangente, dentre os quais destaca-se a coerência, responsabilidade, determinação, sustentabilidade e qualidade epistêmica.

Propõe-se na segunda parte realizar uma descrição do processo de registro de agrotóxicos, produtos técnicos e afins no Brasil, com foco na competência dos órgãos para cada grupo de agrotóxicos segundo a sua utilização.



Na última parte, nas conclusões, propõe verificar se o processo de registro de agrotóxicos no Brasil se enquadra na teoria do regime complexo conforme a nova governança, especialmente pelos critérios adotados por Keohane e Victor, e propor soluções ao sistema legal brasileiro.

2. O desenvolvimento sustentável e a nova governança

Divide-se o desenvolvimento desta parte em três, primeiro analisando o contexto em que surgiu a nova governança, segundo o novo conceito de governança em matéria ambiental e por último os critérios propostos por Robert Keohane e David Victor para verificação e enquadramento do sistema no conceito de nova governança em sustentabilidade socioambiental.

2.1. Racionalidade ambiental e sustentabilidade

Antes de introduzir os conceitos da nova governança e sua potencialidade de modificação não só das estruturas das instituições como também nas suas formas de agir, é necessário contextualizar a racionalidade ambiental em contraposição à mera racionalidade industrial e capitalista.

A Revolução Industrial ocorrida nos séculos XVIII e XIX trouxe inúmeros avanços tecnológicos na produção em escala, com a introdução e aumento do uso de maquinários, gerando desenvolvimento econômico. No entanto, trouxe também a marginalização e pobreza.

No século XIX e XX, vários outros fatores como o aumento da população mundial, desigualdade socioeconômica, mudanças climáticas, desastres ambientais entre outros demonstram a necessidade de uma ruptura paradigmática na relação do homem, e seus meios de produção e consumo, com o meio ambiente.

Surge uma desconstrução epistemológica das técnicas e formas de produção bem como dos padrões e práticas de consumo com vistas ao desenvolvimento sustentável não só do ponto de vista econômico mas também socioambiental.

Enrique Leff¹ denomina esta nova racionalidade como saber ambiental, demonstram que a reorientação dos valores pelo ambientalismo constrói uma nova racionalidade social.

¹ LEFF, Enrique. Epistemologia ambiental. Tradução de Sandra Valenzuela, revisão de Paulo Freire Vieira. 5ª edição revista. São Paulo: Cortez, 2002. p. 112



Neste sentido, o saber ambiental analisa, fundamenta e promove o processo construtivista de transição para esta nova racionalidade social que incorpore as condições ecológicas e sociais para um desenvolvimento sustentável (neste sentido também duradouro) e equitativo.

O modelo de desenvolvimento de racionalidade capitalista, tal como iniciou-se na Revolução Industrial, busca tão somente o aumento da produção sem preocupar-se com as externalidades geradas ao meio ambiente como se os recursos naturais fossem ilimitados.

No entanto, o modelo de desenvolvimento unicamente econômico é auto-destrutivo ao não conceber a possibilidade de renovação ou regeneração dos recursos naturais finitos por meio de busca por alternativas de obtenção de energia renováveis, por exemplo.

Deste modo, a nova racionalidade ambiental, por meio destes novos valores éticos e morais, obriga a mudança não só dos meios e técnicas de produção mas também das práticas de consumo da sociedade para que haja um equilíbrio na balança do desenvolvimento sustentável.

Implica-se, portanto, não só em reduzir as externalidades negativas ao meio ambiente bem como a reparar os danos ambientais já sofridos.

Enrique Leff conclui:

Num sentido propositivo, a questão ambiental abre assim novas perspectivas ao desenvolvimento, descobrindo novos potenciais ecológicos, tecnológicos e sociais, e propondo a transformação dos sistemas de produção, de valores e de conhecimento da sociedade, para construir uma *racionalidade produtiva alternativa*.²

Após a contextualização desta racionalidade de produção pelo desenvolvimento sustentável, propõe-se a análise do conceito da nova governança no cenário ambiental global que após uma reformulação com base nesta nova racionalidade surge como um novo modelo.

2.2. A nova governança ambiental

O conceito que se apresenta sobre a governança neste trabalho difere daqueles comumente utilizados pelo referido termo no discurso comum que trata do modo de organização das empresas privadas e instituições públicas.

² Idem, p. 125



Orlando Villas Bôas Filho³ apresenta como o conceito ressurgiu a partir do século XX, na sociedade da informação e da globalização, principalmente na distinção dos termos governo, governabilidade e governança.

A construção europeia decorre de Jacques Chevallier⁴, que teve influência na definição clássica de James Nathan Rosenau, mas é em André-Jean Arnaud que ganha relevância e prospecção no sentido de definir a governança como uma dinâmica complexa em que é substituído o modelo *top down* e hierárquico frente ao Estado para o modelo *bottom up* vertical e descentralizado (tanto público como privada, tais como agências multilaterais, ONG's, etc) no âmbito da governança.

De acordo com tal definição, portanto, eclode o governo estatal puro, vertical e hierarquizado, em que apenas o Estado possui o poder decisório único para surgir a nova governança horizontal e democrática, de forma descentralizada por meio de uma autoridade partilhada entre vários atores da sociedade civil⁵.

A origem deste novo modelo de governança é observada inicialmente no âmbito global (organizações e agências internacionais) quando, ao fim da segunda guerra mundial no acordo de Bretton Woods, as nações aliadas convencionaram um regime multilateral com princípios como a abertura comercial, disciplina fiscal, privatização de empresas públicas e estímulos a investimentos estrangeiros e desregulação e respeito ao direito de propriedade⁶.

Tais princípios foram reforçados pelo Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional que à época promoviam a *good governance* inicialmente adstrita somente a parâmetros econômicos e financeiros por força da crise econômica dos países endividados.

No âmbito do poder legislativo, a nova governança dá maior importância aos standards e indicadores produzidos por entes não governamentais (como as certificações ISO's, ou agência *Fitch Ratings, Moody's e Standard & Poor*), que hoje no Brasil não possui caráter de direito positivo pois são consideradas de natureza de *soft law*.

Esta nova teoria tem bases na ciência econômica por isto lá está sendo desenvolvida, especialmente no tocante à governança econômica e a possibilidade de atuação de atores sociais na conclusão dos objetivos propostos nas políticas públicas, tais como as ONG's realizam.

³ VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. A governança em suas múltiplas formas de expressão: o delineamento conceitual de um fenômeno complexo. Revista Estudos Institucionais, v. 2, n. 2, p. 673, 2016.

⁴ CHEVALLIER, Jacques. *L'État*. 2ª ed. Paris: Dalloz, 2011, p. 98.

⁵ ARNAUD, André-Jean. **La gouvernance. Un outil de participation**. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence-Lextenso, 2014, p. 23-24

⁶ VILLAS BÔAS FILHO, *ibidem*, p. 685.





Elinor Ostrom é umas principais expoentes do desenvolvimento da teoria policêntrica na governança por meio do reconhecimento da complexidade dos arranjos sociais e econômicos existentes na sociedade obtido por análise de pesquisas empíricas locais nos Estados Unidos que devem orientar as políticas públicas⁷.

De acordo com o sistema policêntrico de governança, o modelo comum e simplista não reconhece a complexidade e peculiaridades locais e regionais que demandam uma descentralização governamental para atendimento de suas necessidades impostas pelo desenvolvimento, seja ele social, econômico como ambiental.

Outra perspectiva é a inclusão da participação social na tomada de decisões, a democracia participativa, tal como ocorre nos debates públicos, audiências públicas.

A introdução da democracia participativa é adotada no âmbito da governança, por exemplo, no relatório governamental produzido pelo livro verde na União Europeia (publicado pela Comissão Europeia) que consiste na obtenção de opiniões, ideias e contribuições com vários pontos de vistas.

Posteriormente, o livro verde pode resultar na produção de uma compilação de propostas oficiais e já não mais ideias ou opiniões, este conjunto de proposições é denominado livro branco, pode orientar, por exemplo, a formação das diretivas da União Europeia.

Especialmente no tocante à sustentabilidade e ao meio ambiente é que a nova governança ganha importância e relevância por buscar maior efetividade ao cumprimento da proteção ao meio ambiente em face da urgência dos problemas ambientais mundiais (tal como a mudança climática).

David Trubek⁸ dá o exemplo da União Europeia que aprovou em 2000 a *Water Framework Directive*, a diretiva que regula a qualidade da água por quase trinta anos, e que possui como característica a flexibilidade para acomodar a regulação em vários níveis de governo dentre os seus Estados Membros.

Assim, David Trubek⁹ aborda em seu trabalho as relações existentes entre o sistema legal tradicional e a nova governança, ora com sentido de complementariedade, e outras de rivalidade e transformação.

⁷ Ostrom, Elinor. **Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems**. The American Economic Review, vol. 100, no. 3, 2010, p. 642.

⁸ Trubek, David M.; Trubek, Louise G. **New Governance &(and) Legal Regulation: Complementarity, Rivalry, and Transformation**. Columbia Journal of European Law. vol. 13, no. 3, 2007, p. 540.

⁹ Idem, p. 539.



No aspecto do meio ambiente, conforme David Trubek, é possível a coexistência de co-regulamentação pela nova governança e o sistema legal convencional de aprovação de leis em razão da não exclusão das normas legais de direito positivo de um país que devem se orientar em um espectro maior (bem comum entre todos, como é o meio ambiente).

Por isto, os regulamentos decorrentes da nova governança possuem os caracteres de normas gerais e abertas, com finalidade de adaptação à qualquer sistema legal e suas peculiaridades. Entretanto, para que haja eficácia é imprescindível que haja a recepção destas diretivas como tal por meio da implementação pelos poderes legislativos e executivos de cada Estado Membro.

O problema da governança no direito internacional europeu é observado por Mark Dawson em razão da tendência de ver o direito não como um fim em si mesmo mas como uma técnica gerencial e sua importância se dá pela fragmentação das normas entre os Estados Membros¹⁰.

A nova governança na União Europeia possui dois elementos principais de acordo com Mark Dawson abordada pela denominação *managerial sensibility*¹¹.

A primeira implica na mudança de ver o direito da União Europeia como um quadro universal para uma regulação em que aumente a fragmentação de acordo com os campos particulares de ação a ser implementado.

A segunda é a não formalização, que implica em não estabelecer parâmetros específicos para a conduta do Estado Membro, mas sim delimitar o poder de um grupo específico de especialistas com a tarefa de gerar as mudanças políticas substanciais.

O principal tema de sustentabilidade em meio ambiente na governança global é a mudança climática em decorrência deste problema ter características transnacionais que extrapolam as fronteiras dos países.

Kenneth Abbott¹² aborda a governança climática pelas teorias do regime complexo e da governança policêntrica e ressaltam a *Cambrian explosion*, denominação trazida por Robert Keohane/David Victor, que seria a proliferação de organizações, regras, mecanismos tanto públicos como privados no âmbito da governança.

¹⁰ DAWSON, Mark. **Transforming into what new governance in the eu and the managerial sensibility in modern law.** Wisconsin Law Review, 2010, 389.

¹¹ Idem, p. 392.

¹² ABBOTT, Kenneth W. **The transnational regime complex for climate change.** Environment and Planning C: Government and Policy, 2012, volume 30, p. 571



Kenneth Abbott¹³ analisa como as duas teorias podem ser verificadas e aplicadas nos arranjos climáticos transnacionais e aponta os benefícios para a governança climática global (transnacional), dos quais: a) ajudam a caracterizar o sistema difuso e não estruturado; b) incluem proposições de criação, operação e efeitos do sistema descentralizado; c) sugerem benefícios e menor custo da descentralização.

Ao final de seu trabalho, após identificar a importância das duas teorias (do regime complexo e da governança policêntrica) para a governança climática global, Kenneth Abbott propõe que poderiam ser maximizados os benefícios desta descentralização poderiam ter os custos minimizados se houvesse uma modesta coordenação, ou por ele denominado como uma orquestração.

Segundo o autor, poderia ser realizada por uma organização internacional como a UNEP (United Nations Environment Program) o que poderia corrigir as lacunas existentes entre os diversos órgãos (instituições, regras, mecanismos, sistemas etc.) internacionais e nacionais¹⁴.

Robert Keohane e David Victor¹⁵ desenvolvem a abordagem da governança climática na perspectiva do regime complexo em contraposição ao regime integrado e abrangente.

De acordo com os autores, a estratégia ao gerenciar um regime complexo pode permitir uma gestão mais eficaz das mudanças climáticas do que grandes investimentos políticos e diplomáticos para manter um regime abrangente.

A sugestão apresentada é que um regime mais focado e descentralizado, as atividades terão um impacto maior. Possuem ainda algumas vantagens como a adaptabilidade e flexibilidade.

O regime complexo é resultado de muitas escolhas, feitas principalmente por estados e seus agentes diplomáticos, em diferentes momentos e diferentes questões específicas, geralmente instituições especializadas.

Os autores sustentam que é improvável que um regime integrado e abrangente (centralizado) tenha sucesso pois corre o risco de se desviar dos recursos econômicos e políticos das instituições reguladoras mais restritas focadas em problemas específicos da mudança climática.

2.3. Os standards propostos por Robert Keohane e David Victor

¹³ Idem, p. 572.

¹⁴ Idem, p. 587.

¹⁵ KEOHANE, Robert O. VICTOR, David G. The Regime Complex for Climate Change. *Perspectives on Politics*, 9 (1), 2011, p. 7.



De acordo com Robert Keohane e David Victor¹⁶, para que a nova governança em matéria ambiental seja observada, e, portanto, o regime complexo possa ser melhor que o regime integrado/abrangente, neste sentido considerado mais eficaz e não possuir maior custo de transação, deve atender a seis padrões ou standards mínimos.

Os critérios sugeridos dentro da teoria do regime complexo surgem para conferir validade epistemológica ao novo conceito de governança, agora com base em critérios objetivos de verificação da compatibilidade do sistema com a nova governança.

O primeiro, a coerência. Um regime que os componentes são compatíveis e se reforçam mutuamente é um regime coerente. Onde há compatibilidade, há um incentivo para uma ligação entre os elementos entre o regime.

O segundo critério é a responsabilidade. Os elementos constantes do regime complexo devem prestar contas aos interessados, não só aos Estados mas também organizações não governamentais.

Alguns atores do regime tem o direito de julgar os demais se estão cumprindo com suas responsabilidades e determinar sanções além de criar a legitimidade e informações compartilhadas que diminuem a incerteza.

Como terceiro padrão, a determinação. As regras devem ter um conteúdo normativo determinável para reduzir a incerteza e criar uma certa segurança jurídica aos governos e empresas a investirem recursos para implementar estas regras na prática.

A sustentabilidade é o quarto critério. Regimes sustentáveis reduzem a incerteza sobre as regras futuras. As políticas e investimentos relativas à mudança climáticas devem ser duradouras. Os governos e as empresas privadas não conseguem manter o regime complexo sem a confiança que o sistema regulatório é durável.

O quinto critério é a qualidade epistêmica, ou rigor científico metodológico. Tal como no regime abrangente, o regime complexo pode variar em qualidade epistêmica, por isto é importante uma consistência entre as normas e o conhecimento científico.

A qualidade epistêmica da regulamentação é importante para conferir legitimidade e para a eficácia das normas, especialmente na comunidade científica.

Por fim, o sexto critério é a equidade ou justiça. Como há disparidades entre poder e interesses, nunca refletem perfeitamente padrões normativos de justiça. Mas, ao menos devem

¹⁶ KEOHANE, Robert O. VICTOR, David G. Idem, p. 16-17.



fornecer benefícios amplos e não discriminar os demais estados ou instituições que estejam dispostas a cooperar.

Estes são os critérios sugeridos por Robert Keohane e David Victor para sustentar as bases do regime complexo, que é a essência da nova governança em matéria ambiental, de forma consistente em comparação ao regime integrado e abrangente.

A nova governança ambiental global, portanto, com base na teoria do regime complexo implica em um menor custo de transação e maior eficácia dos modelos regulatórios descentralizados, que são mais adaptáveis e flexíveis, quando observados os critérios propostos.

A exemplo da nova governança a respeito das mudanças climáticas, é possível acomodar este novo conceito à diversos temas de direito ambiental, seja ele no aspecto local, regional, nacional ou global, em razão da necessidade de flexibilização/adaptação e urgência dos temas socioambientais especialmente à proteção da saúde humana e do meio ambiente como será analisado a seguir no caso dos registros de agrotóxicos.

3. O processo de registro de agrotóxicos no Brasil

O objeto de análise do presente artigo refere-se a como a nova governança ambiental (fundada na teoria do regime complexo) pode (ou poderia) ser identificada no processo de registros de agrotóxicos no Brasil, por isto necessária a sua descrição, especialmente para identificar as competências instituídas pela legislação brasileira.

O registro de agrotóxicos no Brasil é regido pela Lei Federal nº 7.802/1989¹⁷ e pelo Decreto nº 4.074/2002¹⁸ que a regulamenta.

Conforme os institutos legais, agrotóxicos (e afins) são os produtos e os agentes dos 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,

¹⁷ BRASIL. Lei nº 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.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, DOU 12.07.1989.

¹⁸ _____. Decreto nº 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.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, DOU 08.1.2002.



nativas ou implantadas, e de outros ecossistemas bem com de ambientes urbanos, hídricos e industriais, cuja finalidade seja alterar a composição da flora ou da fauna com a finalidade de preservá-las da ação danosa de seres vivos considerados nocivos.

Também são considerados agrotóxicos as substâncias e produtos que são empregados como desfolhantes, dessecantes, estimuladores e inibidores de crescimento.

Por outro lado, a lei difere o conceito de agrotóxico de seus componentes que são os princípios ativos, os produtos técnicos, suas matérias-primas, os ingredientes inertes e aditivos utilizados na fabricação dos agrotóxicos. No entanto, a diferença se encerra no conceito pois o tratamento legal é o mesmo para ambos.

O sistema legal brasileiro dispõe sobre a pesquisa, experimentação, produção, embalagem, rotulagem, armazenamento, comercialização, propaganda comercial, utilização, importação, exportação, destinação final dos resíduos e embalagens, registro, classificação, controle, inspeção e fiscalização dos agrotóxicos, seus componentes e afins.

De acordo com o sistema legal de registro de agrotóxicos no Brasil, inicialmente a empresa, cooperativa, ou pessoa física que sejam prestadoras de serviços na aplicação dos agrotóxicos, ou que produzem, manipulem, exportem, importem ou até os comercializem devem solicitar o registro no órgão competente (Estado, Distrito Federal ou Município) antes de realizar as referidas atividades.

Os estabelecimentos comerciais ou industriais que pretendem realizar tais atividades devem possuir um profissional técnico legalmente habilitado, indicado no requerimento do registro. Caso haja produção de outros produtos que não sejam agrotóxicos, estes deverão ser isolados dos demais.

A Lei instituiu também um cadastro geral de estabelecimentos produtores, manipuladores, importadores, exportadores e instituições relativas à pesquisa e experimentação. O cadastro será realizado pelo órgão competente para o registro do agrotóxico, componente e afim (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Saúde ou Ministério do Meio Ambiente).

Tais estabelecimentos deverão fornecer aos órgãos competentes, por meio de relatório semestral, a quantidade de agrotóxicos (componentes e afins) importados, exportados, produzidos, formulados e comercializados, ficando obrigados a manter os livros de registro (ou outro sistema de registro) a disposição dos órgãos de controle e fiscalização.



A empresa, instituição de ensino ou pesquisa ou pessoa física que deseja desenvolver atividades de pesquisa e experimentação de agrotóxico e seu componente, para posterior pedido de registro ou não, deverá solicitar o pedido de Registro Especial Temporário (RET).

Conforme o Manual de Procedimentos para Registro de Agrotóxicos¹⁹ (2012) observa-se que a experimentação de agrotóxicos cuja utilização não ultrapasse 25g de produtos não necessita do RET, podendo ser feita sem qualquer autorização ou registro pelo Poder Público.

O RET é temporário e possui o prazo de 3 (três) anos com possibilidade de renovação por igual período. Já, os registros definitivos são de produto técnico, pré-mistura e produto formulado. A pré-mistura destina-se à preparação, manuseio e transporte (durante a cadeia produtiva) do produto técnico que por sua vez é considerado a matéria prima do produto formulado. Ambos são para utilização na produção industrial do agrotóxico.

O produto formulado é o agrotóxico em si, que após o ciclo da cadeia produtiva pode ser comercializado como produto final desde que tenha sido previamente registrado no órgão competente.

De acordo com a legislação brasileira a pessoa física ou jurídica devidamente cadastrada nos órgãos competentes pode requerer o registro do agrotóxico ou seu componente no órgão que a lei determina desde que atendidas as diretrizes e exigências dos órgãos federais responsáveis pela agricultura, saúde e o meio ambiente.

O requerimento de registro deve ser instruído com laudo de eficiência e praticabilidade agronômica, de fitotoxicidade e ensaios de campo, conforme a Instrução Normativa nº 36 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento de 24 de Novembro de 2009²⁰.

O Decreto nº 4.074/2002 regulamentou que é competente o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) para avaliar a eficiência agronômica dos agrotóxicos, bem como para a concessão do registro dos agrotóxicos, produtos técnicos, pré-misturas e afins para uso nos setores de produção, armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, nas florestas plantadas e nas pastagens (art. 5º).

¹⁹ MAPA. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Manual de Procedimentos para Registro de Agrotóxicos**, 2012. Disponível em <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/insumos-agropecuarios/insumos-agricolas/agrotoxicos/arquivos/manual-de-procedimentos-para-registro-de-agrotoxicos.pdf/view>>. Acesso em 08 de janeiro de 2020.

²⁰ _____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Instrução Normativa nº 36, de 24 de Novembro de 2009**. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/insumos-agropecuarios/insumos-agricolas/agrotoxicos/legislacao/arquivos-de-legislacao/in-36-2009-com-as-alteracoes-da-42>>. Acesso em 08 de janeiro de 2020.



Por outro lado, compete ao Ministério da Saúde, por meio da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), avaliar e classificar toxicologicamente os agrotóxicos, bem como para a concessão do registro dos agrotóxicos, produtos técnicos, pré-misturas e afins destinados ao uso em ambientes urbanos, industriais, domiciliares, públicos ou coletivos, ao tratamento de água e ao uso em campanhas de saúde pública (art. 6º).

E, por fim, cabe ao Ministério do Meio Ambiente, por meio do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), a avaliação e classificação ambiental quanto ao potencial de periculosidade de danos ao meio ambiente, bem como para a concessão do registro dos agrotóxicos, produtos técnicos, pré-misturas e afins destinados ao uso em ambientes hídricos, na proteção de florestas nativas e de outros ecossistemas (art. 7º).

Conforme o regime legal, portanto, é o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) que detém a competência do registro dos agrotóxicos para utilização na produção de alimentos por meio da agricultura no Brasil, apesar da necessidade do atendimento das exigências e diretrizes dos órgãos federais do Ministério da Saúde (ANVISA) e Ministério do Meio Ambiente (IBAMA), ressalvadas as competências deste órgãos para o registro como já indicadas mas que não englobam a agricultura.

Deste modo, tanto as avaliações ambientais como toxicológicas não configuram impedimentos ou entraves para que o MAPA conceda o registro de agrotóxicos no Brasil, ainda que demonstrem alto grau de periculosidade ao meio ambiente ou à saúde humana.

Há no Congresso Nacional um projeto de lei (PL 6.299/2002²¹) para modificar o processo de registro de agrotóxicos para exclusão das competências da ANVISA e IBAMA, para centralizar a competência para concessão dos registros de agrotóxicos no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento por meio da Comissão Técnica Nacional de Fitossanitários (CTNFito).

De acordo com o projeto de lei, ANVISA e IBAMA continuarão a exercer a competência para as avaliações toxicológicas e ambientais, respectivamente, contudo não exercerão a concessão para os registros de agrotóxicos.

²¹ BRASIL. Projeto de Lei n° 6.299, de 2002. Altera os arts 3º e 9º da Lei n° 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. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=46249>> Acesso em 15 de janeiro de 2020.





Deixa-se de apresentar no presente artigo as demais etapas do processo de registro dos agrotóxicos no Brasil para não se furtar do objeto de pesquisa e estudo pretendido. Assim, conclui-se a descrição do processo de registro, a qual destaca-se a competência dos órgãos para o registro dos agrotóxicos.

4. Conclusões

Conforme apresentado na descrição do processo de registro de agrotóxicos, atualmente a parcela de competência da ANVISA e do IBAMA para fornecer o registro dos agrotóxicos é pequena, comparada com a parcela de competência do MAPA que detém o maior campo de utilização dos agrotóxicos que ocorre o seu uso nos setores de produção, armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, nas florestas plantadas e nas pastagens.

Assim, a lei brasileira já reduz significativamente a competência dos órgãos federais vinculados ao Ministério do Meio Ambiente e do Ministério da Saúde, que apesar de possuírem a competência para emitirem as avaliações ambientais e toxicológicas, não tem o poder de vetar ou impedir que qualquer agrotóxico, produto técnico, ou afins que venha a ser comercializado no Brasil.

A situação ainda pode piorar caso venha a ser aprovado o projeto de Lei nº 6.299/2002 pois retirará esta mínima parcela de competência que ainda possuem a ANVISA e IBAMA, que é a concessão dos registros, respectivamente, para o uso em ambientes urbanos, industriais, domiciliares, públicos ou coletivos, ao tratamento de água e ao uso em campanhas de saúde pública, e uso em ambientes hídricos, na proteção de florestas nativas e de outros ecossistemas.

Tanto o sistema já em vigor como a nova regulamentação proposta não são compatíveis com as características da nova governança ambiental (em qualquer nível) pois não confere descentralização e flexibilização às instituições competentes para cada registro de agrotóxicos.

Ao não conceder à ANVISA e ao IBAMA a possibilidade de impedir que os agrotóxicos, produtos técnicos ou afins sejam registrados e por fim comercializados, após a avaliação toxicológica ou ambiental, não é observada a autoridade partilhada, descentralizada e horizontal decorrente da nova governança.

Do mesmo modo, portanto, não são verificados os critérios (standards) de coerência, responsabilidade, determinação, sustentabilidade, equidade epistêmica (rigor científico-



metodológico) propostos por Robert Keohane e David Victor para o regime complexo na nova governança.

É possível, portanto, a aprovação e registro de agrotóxicos, produtos técnicos e afins, que tenham sido considerados altamente tóxicos para a saúde humana ou para o meio ambiente, o que não respeitam os standards da coerência e da sustentabilidade.

Aprovar agrotóxicos que tenham sido reprovados pela ANVISA e IBAMA, por meio de suas avaliações, gera incerteza jurídica tanto ao governo quanto às empresas (salvo quanto àquelas que se beneficiam desta prática) e por isto não está presente o standard da determinação.

Do mesmo modo que não há o critério da responsabilidade por não haver esta prestação de contas aos órgãos e à sociedade civil dos motivos e justificativas de se aprovar agrotóxicos com alta toxicidade ao meio ambiente e à saúde humana.

Por fim, a exclusão (ou redução) das competências dos órgãos federais ANVISA e IBAMA não conferem rigor científico metodológico ao sistema jurídico de registro de agrotóxicos.

Somente os órgãos especializados na aferição toxicológica tanto ambiental como na saúde humana, com capacidade técnica e científica, podem conferir legitimidade e eficácia às normas jurídicas no plano da governança ambiental.

Ao utilizar os critérios propostos por Robert Keohane e David Victor para classificação do processo de registro de agrotóxicos no Brasil verifica-se o enquadramento ao modelo integrado/abrangente ao invés do regime complexo, o que afasta a caracterização da nova governança ambiental.

Deste modo, conclui-se, portanto, que o modelo jurídico de aprovação e registro dos agrotóxicos no Brasil, bem como aquele proposto no Projeto de Lei nº 6.299/2002, não são compatíveis com o modelo de nova governança em matéria ambiental por não ser descentralizado, flexível, adaptável, e com isso não conferir autoridade partilhada para que a ANVISA e o IBAMA (órgãos especializados) possam impedir que agrotóxicos altamente perigosos para saúde humana e para o meio ambiente sejam comercializados e utilizados na produção de alimentos e pecuária.

5. Referências

ABBOTT, Kenneth W. **The transnational regime complex for climate change**. Environment and Planning C: Government and Policy 2012, volume 30, p. 571-590.



ARNAUD, André-Jean. **La gouvernance. Un outil de participation.** Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence-Lextenso, 2014.

BRASIL. Lei nº 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.** Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil, Brasília, DF, DOU 12.07.1989.

_____. Decreto nº 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.** Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil, Brasília, DF, DOU 08.1.2002.

CHEVALLIER, Jacques. **L'État.** 2ª ed. Paris: Dalloz, 2011.

DAWSON, Mark. **Transforming into what new governance in the eu and the managerial sensibility in modern law.** Wisconsin Law Review, 2010, p. 389-440.

KEOHANE, Robert O. VICTOR, David G. **The Regime Complex for Climate Change.** Perspectives on Politics, 9 (1), 2011, p. 7-23.

LEFF, Enrique. **Epistemologia ambiental.** Tradução de Sandra Valenzuela, revisão de Paulo Freire Vieira. 5ª edição revista. São Paulo: Cortez, 2002.

MAPA. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Manual de Procedimentos para Registro de Agrotóxicos, 2012.** Disponível em:
<<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/insumos-agropecuarios/insumos->



agricolas/agrotoxicos/arquivos/manual-de-procedimentos-para-registro-de-agrotoxicos.pdf/view>. Acesso em 08 de janeiro de 2020.

_____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Instrução Normativa nº 36, de 24 de Novembro de 2009**. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/insumos-agropecuarios/insumos-agricolas/agrotoxicos/legislacao/arquivos-de-legislacao/in-36-2009-com-as-alteracoes-da-42>>. Acesso em Acesso em 08 de janeiro de 2020.

OSTROM, Elinor. **Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems**. The American Economic Review, vol. 100, no. 3, 2010, p. 641-672.

TRUBEK, David M.; TRUBEK, Louise G. **New Governance &(and) Legal Regulation: Complementarity, Rivalry, and Transformation**. Columbia Journal of European Law. vol. 13, no. 3, 2007, p. 539-564.

VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. **A governança em suas múltiplas formas de expressão: o delineamento conceitual de um fenômeno complexo**. Revista Estudos Institucionais, v. 2, n. 2, 2016, p. 670-706.