

A POLÍTICA DA ANVISA PARA REGULAÇÃO DOS AGROTÓXICOS. MUITO ALÉM DA TÉCNICA

Júlio César Borges dos Santos – Doutorando em Planejamento Urbano e Regional-
IPPUR/UFRJ, mestre em saúde coletiva ENSP/Fiocruz, bolsista CAPES

INTRODUÇÃO

O Brasil apresenta índices crescentes de produção, comercialização e utilização de agrotóxicos destinados à produção agropecuária. Na última década, o mercado de agrotóxicos no país apresentou um aumento de 190% - mais que o dobro apresentado pelo mercado global (93%) – alcançando o topo do *ranking* mundial de consumidores. Atualmente, seis empresas – Bayer; DuPont; Syngenta; Dow; Monsanto; Basf – detém 66% do mercado mundial de agrotóxicos e estão associadas também à tecnologias de produção e comercialização de sementes transgênicas ou modificadas, constituindo um fração significativa do agronegócio. O que se observa atualmente é que o processo de regulação, de acordo com as regras que o definem, se resume quase que exclusivamente à concessão de registro dos agrotóxicos sem mais possibilidade de intervenção no seu uso, distribuição e consumo (PELAEZ, 2012). Esse quadro é desafiador ao intento de assegurar a saúde pública e a justiça ambiental.

Entre 1995 e 2010 a intoxicação aguda por agrotóxico ocupou a segunda posição dentre as intoxicações exógenas notificadas no Sistema de Informação de Agravos Notificáveis (Sinan) do Ministério da Saúde, sem considerar as intoxicações crônicas para as quais não há registro (MALASPINA et al, 2011). A situação é ainda mais alarmante quando constatamos que para cada caso notificado estima-se 50 outros casos não registrados. Entre 2007 e 2011 o coeficiente de intoxicações por agrotóxicos aumentou em 127%, sendo mais expressivo entre as mulheres (178%), e os acidentes de trabalho não fatais apresentaram uma incidência de 67,4% (RIGOTTO, VASCONCELOS, ROCHA, 2014). O aumento do consumo de agrotóxicos, a difusão de técnicas de uso e reduzido controle sobre a aplicação levará ao

aumento dos casos de intoxicação humana e contaminação ambiental. Um caso exemplar dos riscos relacionados ao uso de agrotóxicos foi a contaminação do ambiente e humana, inclusive do leite materno, no município de Lucas do Rio Verde, MT, decorrente da pulverização aérea das monoculturas de soja (PIGNATTI et al, 2007; PALMA, 2011).

Do ponto de vista ambiental diversos estudos apresentam uma correlação direta entre o uso de agrotóxicos e a redução da diversidade da fauna e flora e contaminação dos cursos de água. Cientistas holandeses demonstraram recentemente que o uso de neonicotinoide – um agrotóxico produzido pela empresa *Bayer Cropscience* e comercializado desde os anos 1990 – tem provocado a redução de 15 espécies de pássaros que se alimentam de insetos, além da redução da população de abelhas na Holanda (HALLMANN et al, 2014).

Em relação aos conflitos socioambientais se destacam as disputas envolvendo camponeses - quilombolas, geraizeiros e indígenas - contra produtores rurais de tipo empresarial ou industrial capitalista, que integram o agronegócio. Agronegócio, nestes casos, corresponde a uma categoria sociológica que define um modo de fazer agricultura baseada no uso intensivo de maquinário mecanizado, insumos químicos industrializados, monocultura, trabalho assalariado e ocupação de grandes extensões de terra, com o predomínio de empresas transnacionais (BRUNO, 2010; DELGADO, 2012). Embora toda a população esteja sujeita a intoxicação por agrotóxicos a partir da ingestão de alimentos contaminados, o risco é expressivamente maior para os grupos mais vulneráveis do ponto de vista econômico e político, entre os quais se destacam os produtores rurais assalariados, camponeses e agricultores familiares envolvidos diretamente no trabalho com agrotóxicos.

Ao abordar esta questão é necessário compreender o agrotóxico como tecnologia de produção vinculada ao modelo de ciência e desenvolvimento arraigados no paradigma da modernidade. Esta questão provoca ainda a disputa entre o bem comum e o interesse econômico restrito envolvendo uma complexa rede de atores que inclui a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) como o agente responsável por defender o interesse da saúde pública.

Este artigo visa estabelecer uma reflexão sobre a ANVISA considerando seus valores, normas e interesses na regulação dos agrotóxicos. Para tanto, buscou-se interpretar informações

relacionadas à sua origem e às normas/Leis, bem como as relações de poder que se formam em torno da regulação de agrotóxicos. Trata-se de uma análise inicial com base em dados secundários constituídos por documentos oficiais e disponíveis no sítio eletrônico da agência (notícias, relatórios, atividades e protocolos).

CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Os paradigmas científicos

Boaventura de Souza Santos (2011) aponta para um novo paradigma científico que denomina de “conhecimento prudente para uma vida decente”. Para Boaventura (2011), a ciência moderna atingiu o limite de sua condição de solucionar os problemas de nosso tempo atual sendo necessária uma ciência outra que ele denomina de “pós-moderna crítica”. Por “crítica”, o autor afirma não se tratar das abordagens convencionais a respeito da pós-modernidade que conferem tanto aos problemas quanto às soluções definições pós-modernas. Segundo Boaventura, estamos diante de problemas modernos para os quais não são possíveis as soluções modernas, mas sim pós-modernas.

A ciência que hoje predomina teve sua origem no século XVI e se desenvolveu entre os séculos XVIII e XIX acompanhando os eventos da revolução francesa, revolução industrial e desenvolvimento do capitalismo, prosperando sob a lógica cognitivo-instrumental e o conhecimento-regulação. Tomada pelo desejo de controle da natureza, da ordem e da produção e circulação de mercadorias, a humanidade fez prosperar o conhecimento regulação em detrimento do conhecimento expansão e a ciência passou a fiel companheira do capital. O cientista, por sua vez, passou a porta voz dos capitalistas através do “discurso competente” como instrumento de poder. Segundo Marilena Chauí (2008),

O discurso competente confunde se, pois, com a linguagem institucionalmente permitida ou autorizada, isto é, com um discurso no qual os interlocutores já foram previamente reconhecidos como tendo o direito de falar e ouvir, no qual os lugares e as circunstâncias já foram pré-determinados para que seja permitido falar e ouvir e, enfim, no qual o conteúdo e a forma já foram autorizados segundo os cânones da esfera de sua própria competência. (...) O que é o discurso competente enquanto discurso do conhecimento? Sabemos que é o

discurso do especialista, proferido de um ponto determinado da hierarquia organizacional. Sabemos também que haverá tantos discursos competentes quantos lugares hierárquicos autorizados a falar e a transmitir ordens aos degraus inferiores e aos demais pontos da hierarquia que lhe forem paritários. Sabemos também que é um discurso que não se inspira em idéias e valores, mas na suposta realidade dos fatos e na suposta eficácia dos meios de ação. Enfim, também sabemos que se trata de um discurso instituído ou da ciência institucionalizada e não de um saber instituinte e inaugural e que, como conhecimento instituído, tem o papel de dissimular sob a capa da cientificidade a existência real da dominação (CHAUI, 2008).

O momento que vivenciamos mostra a insuficiência do conhecimento regulação na medida em que as incertezas e as precauções adquirem notoriedade diante da insegurança crescente, onde a assimetria entre a capacidade de agir e a capacidade de prever as consequências não correspondem à mesma dimensão espaço-temporal. Hoje, a intervenção tecnológica pode prolongar as consequências para muito além da dimensão do próprio ato distanciando o nexo de causalidade.

A expansão da capacidade de acção ainda não se fez acompanhar de uma expansão semelhante da capacidade de previsão, e, por isso, a previsão das consequências da acção científica é necessariamente muito menos científica do que a acção científica em si mesma. Esta assimetria tanto pode ser considerada excesso como um déficit: a capacidade de acção é excessiva relativamente à capacidade de previsão das consequências em acto em si ou, pelo contrário, a capacidade de prever as consequências é deficitária relativamente à capacidade de as produzir. Estas duas leituras não são intermutáveis, dado que se referem a processos distintos e evidenciam preocupações diferentes. A primeira põe em causa a noção de progresso científico e a segunda limita-se a exigir mais progresso científico” (Santos, 2011, p.58).

Isabel Stengers (2002) apresenta a ciência como objeto de interpretação e reforça a noção de que os paradigmas científicos pretendem ser uma coalizão de pares que se legitimam entre eles próprios como cientistas e, por isso, se prendem no saber instituído e hegemônico onde é possível – ou mais agradável – encontrar seu lugar no campo da ciência. Sendo verdade que tais paradigmas existem e se constituem como campos específicos do saber, é adequado assumir que têm um ciclo de vida e morte.

O cientista faz o que aprendeu a fazer. Ele trata os fenômenos que parecem cair sob o âmbito de sua disciplina segundo um "paradigma", um modelo político e teórico a um só tempo, que se impõe a ele pela força da evidencia, em relação ao qual a sua possibilidade de recuo é mínima (STENGERS, 2002).

Considerando a inadequação da ciência moderna para responder aos problemas atuais e sua incapacidade de prever as consequências de suas invenções e intervenções imediatas, mas, reconhecendo também que os problemas atuais são modernos e verdadeiros de acordo com o sentido que a eles conferimos por meio de nosso conhecimento atual, recorro ainda a Claus Offe (1984) e Nicos Poulantzas (1985) para delimitar aspectos centrais de nossos problemas imediatos.

Mais apropriadamente, em Claus Offe (1984), recorro ao conceito de *seletividade estrutural* para explicar o comportamento de classe do Estado capitalista, que consiste num conjunto de mecanismos de *filtros* que incluem ou excluem certos interesses da agenda estatal de modo a beneficiar os interesses do capital. Esses mecanismos de seletividade se manifestam: a) ao nível da estrutura, ou seja, no raio de ação jurídico-institucional fixado para o Estado, b) na ideologia (aproximando-se do conceito de hegemonia em Gramsci) que pauta as dinâmicas sociais e c) nos mecanismos de repressão do Estado. Por meio destes mecanismos o Estado pode filtrar entre a multiplicidade de interesses contraditórios apenas os compatíveis com o sistema hegemônico seja escolhendo as pautas correspondentes ao interesse predominante (seleção positiva) tanto quanto afastando da agenda decisória as políticas que coloquem em risco o processo de valorização do capital (seleção negativa).

A partir de Poulantzas (1985), procuro estabelecer as relações de força/poder das *frações de classe* para identificar quais são dominantes e melhor operam os aparelhos de Estado em seu benefício onde as contradições inerentes à estrutura estabelecem jogos políticos e compromissos. Os conflitos de classe e a disputa entre os grupos de interesse condicionam uma *autonomia relativa* do Estado, resultante do próprio conflito interno, e que se condensa em função destas relações de força (POULANTZAS, 1985).

Sobre a produção e análise dos dados

O campo de pesquisa tem como foco a Gerência de Toxicologia da Anvisa, principal setor responsável pela regulação dos agrotóxicos. A análise dos dados parte da perspectiva da análise de conteúdo (Bardin, 2010), com enfoque temático para a compreensão dos significados atribuídos à ANVISA e a regulação dos agrotóxicos. As categorias analíticas direcionam para a compreensão da ANVISA segundo três dimensões de sua criação e

atividade, quais sejam: a origem e a história política e administrativa, as normas e Leis que constroem as limitações burocráticas e, por fim, os limites de valores dos “agentes de estado” e as relações políticas entre os grupos de interesse e demais agentes políticos. Todo o material que constitui o *corpus analítico* selecionado foi organizado por marcações dos temas de análise na medida em que emergiam da leitura. A seleção priorizou documentos, decretos e notícias da ANVISA que estivessem alinhados à delimitação analítica. Quanto às questões de pesquisa foram definidos os temas ou categorias: origem, norma e valor.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A genealogia da ANVISA e a regulação dos agrotóxicos

As agências de regulação no Brasil foram criadas a partir da reforma administrativa do Estado, na década de 1990, inspiradas nos modelos norte americano e inglês, num contexto de expansão do neoliberalismo e ascensão do modelo gerencialista na administração pública. A Agência Nacional de Vigilância Sanitária, criada pela Lei nº 9.782, de 26 de janeiro 1999, integra o Sistema Único de Saúde (ANVISA, 2012), sendo uma autarquia em regime especial, isto é, não subordinada a nenhum órgão do governo, mas vinculada ao Ministério da Saúde, com personalidade jurídica, receita e patrimônio próprio (NUNES; RIBEIRO; PEIXOTO, 2007). A constituição de uma regulação sobre o mercado por meio de autarquias de governo expressou o desejo de reduzir o intervencionismo direto do governo (Estado) sobre o mercado (capital) e a desburocratização das ações para maior eficiência e eficácia pública. Desta feita, se articulou autonomia e técnica para definir critérios “isentos” de tomada de decisão e deliberação.

Em termos do gerencialismo, o conceito de empreendedorismo é colocado a partir de Bresser-Pereira como aquele “que se baseia na articulação entre a estratégia de desenvolvimento dependente e associado, as estratégias neoliberais de estabilização econômica e as estratégias administrativas dominantes no cenário das reformas orientadas para o mercado” (PAULA, 2005, p. 117).

Em visita à Teoria das Organizações, percebe-se que o conceito de Nova Gestão Pública e sua aplicação acaba por determinar um paradigma que oscila entre o gerencialismo e a gestão social. A vertente gerencialista acabou por pecar em termos de desenvolvimento de uma administração pública democrática, diagnosticada, dentre outras coisas, a partir de um reforço à autonomia do Executivo e do círculo tecnocrático. Dessa forma,

“visando um ganho de eficiência, a nova administração pública recomenda o aumento do poder discricionário dos burocratas e a elaboração de regras durante o processo de tomada de decisão, que acaba por colocar o interesse público em segundo plano na medida em que incentiva o individualismo do decisor (...) ampliando o incentivo às práticas personalistas e voluntaristas” (PAULA, 2004, p.143).

Por outro lado, a vertente societal da Nova Gestão Pública, baseada na gestão social, se colocaria como um objetivo ainda não alcançado e pautado pela substituição da gestão estratégica a partir da supressão da gestão tecnoburocrática e monológica. Portanto, buscaria um gerenciamento dialógico cujo processo decisório se exerce por diferentes sujeitos sociais. A Nova Gestão Pública Societal parte do pressuposto de uma ação política deliberativa oferecendo participação a cada indivíduo sobre o seu destino e o possibilitando a autodeterminação através da lógica democrática e não de mercado. A situação verificada na criação da ANVISA foi a aplicação de uma série de medidas e normas que ainda se formaram sob o paradigma do gerencialismo.

O agrotóxico constitui uma tecnologia de produção que tem sido utilizada intensamente desde o movimento da revolução verde, iniciado nos anos 1960 no âmbito da política desenvolvimentista, tendo como consequência a “modernização conservadora”, que coloca de um lado crescimento econômico e maior produção de alimentos e do outro lado graves impactos sociais e ambientais. Os princípios do modelo de produção do agronegócio têm contribuído de forma considerável para aumentar o consumo de agrotóxicos não apenas na agricultura de tipo industrial, mas também na agricultura familiar e camponesa (SANTOS & HENNINGTON, 2013). O projeto político de incentivo ao agronegócio se intensificou desde os anos 1990 por meio de um movimento em direção à primarização das exportações (DE NEGRI e ALVARENGA, 2012), que fortaleceu os grupos econômico vinculados à produção de *commodities* dependentes do agrotóxico.

Origem, Leis e normas

É razoável dizer que uma instituição, órgão ou política de Estado apresenta no seu desenho os problemas do presente e os projetos de futuro. Dado que a ANVISA corresponde a uma extensão direta do Estado, podemos identificar em sua estrutura jurídica e organizacional aspectos que dizem respeito aos problemas do seu contexto de criação e aos projetos de desenvolvimento que se deseja alcançar. A criação de agências autônomas para alcançar eficiência e idoneidade da regulação com base em decisões técnicas não significa isenção política. A opção pela técnica é, em si, a política do argumento técnico. A concepção do modelo de regulação tem no contexto de origem um projeto (ou visão) de desenvolvimento, visto que sua atuação tem como pressuposto regular o mercado ao invés de interromper os circuitos de produção e consumo dos agrotóxicos. Um dos aspectos que deixa claro esta vinculação é o fato de os recursos orçamentários da ANVISA serem obtidos, em parte, de forma autônoma como, por exemplo, decorrentes das fiscalizações e multas aplicadas às empresas. A segunda fonte de recursos decorre de contrato de gestão firmado com o Ministério da Saúde.

No que se refere à regulação dos agrotóxicos, dois impedimentos vinculados à origem da ANVISA definem os limites de sua ação. O primeiro diz respeito à autonomia compartilhada. Isto se deve ao fato da avaliação e deliberação sobre os agrotóxicos estarem compartilhadas com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). O segundo impedimento está associado à tecnoburocracia sob uma pretendida isenção política nas tomadas de decisão. Decisões estas sustentadas por critérios objetivos de ciência, particularmente, de uma epidemiologia clássica denominada como tecnovigilância. Assim, o parâmetro técnico-científico define o limite seguro ou inseguro de determinado produto que ofereça risco (agravo) à saúde durante o seu uso ou consumo rotineiro considerando a sua utilização nas condições e parâmetros prescritos pelo fabricante. As consequências desta limitação serão discutidas mais profundamente no tópico “norma, técnica e judicialização”.

O marco regulatório da Anvisa pode ser compreendido como um dos filtros (jurídico-institucional) do estado em benefício dos interesses do capital, visto que sua elaboração

ocorreu em um contexto político favorável à defesa dos mercados e liberalização da economia. A ideologia predominante do modelo do agronegócio também pode ser entendida como um filtro em favor do interesse das empresas produtoras de agrotóxicos, visto que há construído um mito de que os agrotóxicos não apenas contribuem para aumentar a produção de alimentos como são indispensáveis e seguros. Esta hegemonia também se expressa nas deliberações do corpo legislativo no Congresso Nacional onde os representantes políticos se encontram muitas vezes financiados pelos agentes empresariais do agronegócio com os quais se tornam vinculados. Por outro lado, a identificação do pessoal do estado com os grupos vulneráveis pode representar um processo de resistência às frações do bloco de poder e promoção do interesse dos grupos opostos.

O poder de atuação da Anvisa em relação aos atores do mercado encontra como um de seus limitantes o fato de seu financiamento estar vinculado aos interesses dos regulados, isto é, embora seja previsto sua autonomia orçamentária, parte dos recursos provém dos agentes regulados. O financiamento do processo de regulação depende dos valores pagos pelas empresas para o registro de produtos agrotóxicos, o que estabelece o vínculo de dependência e sucateamento da Anvisa, pois no Brasil o custo de registro varia entre 50 e mil dólares, enquanto nos EUA este valor chega a custar 630 mil dólares (PELAEZ, 2012). Além disso, nota-se que os grupos de interesse formados pelos empresários encontram maior poder de influência sobre o legislativo e podem empreender campanhas no sentido de barrar a votação de diretrizes contrárias aos seus interesses. Os setores empresariais possuem mais recursos de informação, capital e influência política do que os grupos da sociedade civil, de modo que há um considerável desequilíbrio na possibilidade de vincular os diferentes interesses às deliberações da ANVISA.

Dentre os principais problemas podem ser destacadas as estratégias jurídicas das empresas no processo de registro dos agrotóxicos. As empresas solicitam registro dos produtos – isto demanda tempo e custos para a Anvisa – e os mantem sem produção durante mais de 8 meses até iniciar a produção como forma de valorizar seu produto, além disso, solicitam o registro por meio de empresas menores para que o custo de registro seja reduzido – a legislação estipula que a taxa seja cobrada de acordo com o tamanho da empresa –, de forma que reduz o orçamento da agência para manutenção dos seus funcionários.

Como outro exemplo destas relações de poder e disputa no campo político, ressalta-se a dificuldade que a ANVISA enfrenta para eliminar do mercado a produção de agrotóxicos comprovadamente cancerígenos. As normas deferidas pela ANVISA para interromper a produção e comercialização têm encontrado limites nos questionamentos judiciais proferidos pelas empresas produtoras de agrotóxico. Deste modo, a autonomia dos agentes do Estado (corpo técnico e gestor) que se garante por meio de critérios científicos como forma de defender o interesse da sociedade é deslegitimada frente a outros recursos de poder acionados por agentes do mercado. Os recursos de poder de que dispõe a ANVISA para conduzir as demandas da sociedade, bem como os limites que encontra frente a outros atores no processo de regulação não pode ser desconsiderado. Esta dimensão é crucial para que as demais sejam colocadas em prática.

Com base nestas premissas acredito que o compartilhamento de valores do *pessoal do Estado* em relação aos atores afetados pelo processo de regulação repercute na deliberação e ação prática da ANVISA de tal modo que quanto maior consideração e proximidade houver por parte dos técnicos em relação às demandas apresentadas pelos grupos sociais, maior será a possibilidade de validarem seus argumentos colocados em disputa, sem desconsiderar o desenho institucional e as outras formas de poder político. A posição política dos técnicos e gestores da ANVISA tem um papel importante na definição do grau de flexibilidade quanto à dimensão da saúde, dado que a concepção normativa existe como legitimação do uso seguro.

Nesse sentido, o *pessoal do estado* torna-se um elemento particular que tem potencial de resistir às configurações hegemônicas expressas pelas frações de classe do bloco de poder, podendo configurar resultados diferenciados de forma estrutural ou segmentar, isto é, na formulação da política ou na forma de sua implantação, em função da *posição* ocupada pelo agente no aparelho de Estado (POULANTZAS, 1985).

Eventos recentes mostram que há uma forte disputa política e tentativa de deslegitimar a atuação da ANVISA e retirar dela o poder que tem de regulação dos agrotóxicos, com a criação de uma agência específica ou distribuição de mais poder para o Ministério da Agricultura, que atua com forte vinculação ao agronegócio e sofre pressões do setor para agilizar a liberação de determinados produtos (O Globo, 8.12.2012, caderno País, p.10,

Ministério pressiona para liberar agrotóxico). A exoneração do gerente de toxicologia, Luís Cláudio Meirelles, que denunciou fraudes no processo de liberação de agrotóxicos e deu início a uma investigação do Ministério Público, apontam para uma disputa que afeta diretamente o interesse dos cidadãos.

Norma, técnica e judicialização

Kuhn já não havia salientado a dimensão social das ciências, mostrando que o cientista deve ser descrito como membro de uma comunidade e não como indivíduo racional e lúcido? É a questão deste curioso descompasso que será o meu ponto de partida. (Stengers, 2002, p.13).

A importância relativa atribuída a cada uma das áreas no processo de avaliação e registro desses produtos varia em função da importância econômica, social e política vivenciada por cada país em diferentes contextos históricos de tal modo que a retórica e o contexto político-econômico favorável ao mercado repercutiram também no marco regulatório das agências. Dado o contexto socioeconômico de criação da ANVISA a promoção da saúde esteve subordinada à lógica do mercado em detrimento do interesse público e da saúde coletiva. Desta forma, a aplicação dos conhecimentos científicos que subsidiam o processo de regulação tem se apresentado polêmica e conflituosa entre as empresas de agrotóxicos, os órgãos reguladores, a comunidade científica e a sociedade civil.

Por parte da comunidade científica, dos movimentos sociais e alguns técnicos da ANVISA questionam os métodos adotados para validação dos agrotóxicos por inadequação da metodologia que simplifica a complexidade do contexto de produção e uso dos agrotóxicos. Uma segunda parte da comunidade científica reafirma dos critérios toxicológicos de avaliação e o recurso ao judiciário no sentido de garantir da validade de tais análises. Por parte do setor de mercado há o interesse em ampliar o corpo técnico da ANVISA para expandir o leque de agrotóxicos disponíveis para o mercado (CARNEIRO et al, 2012).

O núcleo forte da saúde, representado pela epidemiologia clássica e toxicologia, sustenta a validade do princípio dual de risco-segurança a partir de associações estatísticas entre níveis de exposição/contaminação e limites aceitáveis. Por outro lado, há uma variedade de abordagens científicas cada vez mais frequentes no campo da saúde, como a epidemiologia crítica, a justiça ambiental e a ecologia política, que propõem novos conceitos de interpretação valorizando o contexto sociocultural de cada território para definir a dimensão de vulnerabilidade de grupos populacionais e riscos ambientais e de saúde pública (ACSELRAD, MELLO e BEZERRA, 2009; TEIXEIRA et al, 2011; RIGOTTO et al, 2012). Dessa forma, a dimensão conceitual de vigilância e proteção da saúde define os aspectos técnicos possíveis de serem considerados e legitimados nas instâncias de participação social. A ausência de uma concepção de vigilância articulada à complexidade do processo saúde-doença que envolve a questão dos agrotóxicos apontada por gestores e técnicos responsáveis pelo setor de toxicologia é significativa. Assim, mesmo que os limites de recursos materiais, de pessoal e financeiro sejam supridos, a regulação se reafirma como concessão de uso para o agrotóxico, satisfazendo o interesse da indústria do agronegócio.

A determinação dos limites aceitáveis de presença de agrotóxicos nos alimentos e de condições adequadas de segurança para manipulação do produto são os maiores desafios para a superação do atual quadro de contaminação ambiental e intoxicação humana por agrotóxicos.

Como apresentei anteriormente, as agências reguladoras são ferramenta para o controle do mercado assegurando o livre desenvolvimento econômico em contextos de neoliberalismo e orientadas segundo normas técnicas de objetividade científica que sustentam e delimitam a

atividade de regulação. Esse pressuposto não deixa de ser uma determinação política da regulação. Estes aspectos condicionam o afastamento em relação ao interesse da saúde por desconsiderar as condições econômicas e sociais, o contexto ambiental e as condições de trabalho nas quais se faz uso dos agrotóxicos.

Os critérios científicos que determinam os limites da regulação resultam de estudos laboratoriais em condições menos complexas e menos variáveis do que aquelas condições em que se faz o uso dos agrotóxicos. Dessa forma, a vigilância caminha em direção à contagem de agravos, doenças e mortes ao invés da promoção da saúde e preservação da vida. Aqui se apresenta uma disputa entre o interesse de mercado - principalmente do agronegócio - e o interesse de saúde.

Além dos limites normativos (técnico-burocráticos) e de valores (envolvimento do pessoal do estado), existe outro aspecto que interfere na regulação. Se por um lado os critérios científicos aparecem como barreiras à restrição do agrotóxico ou como determinação de sua liberação para consumo, por outro estes critérios são deslegitimados por ação do judiciário.

Como está posto nos trechos que seguem, a judicialização da ciência como recurso das indústrias e empresas de produção de agrotóxicos e transgênicos busca evitar quaisquer perdas econômicas por restrição dos agrotóxicos.

Além da suspensão do registro dos produtos pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), o MPF requereu à Justiça, em caráter urgente, a proibição de qualquer liberação comercial, pela Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio), de sementes transgênicas resistentes à substância, informou nesta quarta-feira o órgão. O pedido foi negado pelo juiz de primeiro grau, sob o fundamento de que não há certeza científica sobre os efeitos nocivos do 2,4-D à saúde humana e ao meio ambiente. Investigações realizadas pelo Ministério Público Federal, no entanto, apontam o contrário. O órgão apresentou à Justiça 48 artigos científicos que comprovam que a substância foi sim um dos componentes do chamado agente laranja e de outras armas químicas (agentes roxo e branco) utilizadas pelos Estados Unidos durante a Guerra do Vietnã. Os estudos, no entender do MPF, também não deixam dúvidas sobre os danos à saúde associados à substância: mutações genéticas, má-formação embrionária, contaminação do leite materno, distúrbios hormonais e câncer, entre

outros. Em comunicado à imprensa, o Ministério Público afirmou que a própria Anvisa, diante das inúmeras pesquisas científicas que atestam a toxicidade do 2,4-D, reconheceu a necessidade de reavaliar a utilização do componente, ainda em 2006. Além disso, o órgão evoca os princípios da precaução e da prevenção para justificar a intervenção judicial. Na dúvida, deve-se optar pela solução que proteja imediatamente o ser humano e conserve o meio ambiente, afirma o MPF em trecho da ação (G1, 2014)

A Procuradoria afirma estar equivocado o parecer da Advocacia-Geral da União (AGU) que mudou no ano passado a interpretação da Lei dos Agrotóxicos, de 1989. Até 2012, com base nessa lei, agrotóxicos mais danosos à saúde do que outros já no mercado com o mesmo fim e princípio ativo -os chamados produtos de referência- não podiam ser liberados. Mas um parecer da AGU mudou a prática. Ao menos dois produtos mais tóxicos que os de referência foram registrados. A mudança atendeu a pedido da empresa CCAB Agro, que questionou a Anvisa porque estava prestes a ter um produto barrado por ser mais tóxico que o de referência. Em resposta, o procurador Victor de Albuquerque e seu chefe, Maximiliano de Souza, orientaram a Anvisa a liberar agrotóxicos nessas condições, sob o argumento de que decreto de 2002 limitava a exigência de menor toxicidade a defensivos com princípio ativo novo no país. A CCAB obteve então o registro do produto Acetamiprid CCAB 200 SP. (ASPTA, 2013)

Decisão do presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), ministro Joaquim Barbosa, suspende a comercialização, no Rio Grande do Sul, de três produtos agrotóxicos, baseados nas substâncias paraquat e trifênol hidróxido de estanho, que tiveram cadastro negado pela Fundação Estadual de Proteção Ambiental do estado (Fepam). A decisão, tomada nos autos da Suspensão de Liminar (SL) 683, vale até o julgamento de mérito de um mandado de segurança (MS) impetrado no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJ-RS) para discutir a questão (BRASIL, 2013)

Casos de ações judiciais para contestação da validade de pesquisas científicas e até mesmo a perseguição e ameaça a pesquisadores apontam para o desafio de politizar a ciência sem querer dizer que isso significa restrição da sua qualidade e coerência. Veja o caso emblemático dos dados de pesquisa do Prof. Gilles Eric Seraline, da Universidade de Caen, na

França. A pesquisa apontou dados alarmantes em termos de mortalidade e desenvolvimento de tumores em ratos alimentados por dois anos com milho transgênico, o mesmo que a CTNBio aprovou para consumo. Ou o caso do Prof. Andrés Carrasco da Universidad Nacional de Argentina, campus de Buenos Aires, embriologista, que começou a identificar má formação fetal em áreas de fumigamento de glifosato em lavouras de soja transgênica.

A Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) votou itens motivados pela repercussão causada pelo estudo que avaliou no longo prazo o efeito de um milho transgênico (NK-603) sobre a saúde, mostrando forte incidência de tumores causados pelo consumo do milho. O Fórum Nacional de Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor, baseado nesse estudo, demandou da comissão a reavaliação da decisão que liberou o cultivo comercial dessa variedade no país e a suspensão do plantio de todas as sementes contendo esse evento de modificação genética. A Comissão rejeitou tanto a reavaliação quanto a suspensão do cultivo comercial dessa variedade. Durante o debate o representante do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação também votou contra o pedido do Fórum pela revisão dos estudos que embasaram a liberação (ASPTA, 2013).

Relações e associações políticas

A regulação dos agrotóxicos no Brasil é compartilhada por três esferas do governo que compreendem o Ministério da Agricultura (MAPA), o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), cabendo a cada setor defender os interesses da agricultura, do ambiente e da saúde, respectivamente. Consequentemente, para cada esfera encontramos um discurso sobre os agrotóxicos. O MAPA estabelece uma relação de dependência com o uso desses insumos agrícolas e o desenvolvimento econômico. O IBAMA se posiciona como principal crítico do agrotóxico devido ao impacto ambiental. A ANVISA, por sua vez, apresenta o argumento científico com base na concepção de risco-segurança, o que a permite se posicionar tanto pelo impedimento ao uso inseguro quanto em favor da ampliação do mercado. Em todos os casos é fundamental estabelecer as relações e associações de poder que se vinculam fortemente aos representantes políticos do legislativo.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H; MELLO, C.C.A; BEZERRA, G.N. O que é justiça ambiental?. Rio de Janeiro: Garamond, 2009, p.160.

Anvisa - Sala de Imprensa. Três agrotóxicos poderão sofrer restrição de comércio. 20 de junho de 2009. Disponível em www.portal.anvisa.gov.br

ASPTA. Revista Agriculturas, experiência em agroecologia - ASPTA, n3, v(9), 2013

ASPTA. CTNBIO descarta reavaliar polêmico milho da Monsanto. Boletim 625, 19 de abril de 2013. Disponível em <http://aspta.org.br/campanha/625-2/>

BOAVENTURA, S. S. A crítica da razão indolente: Contra o desperdício da experiência. Volume 1. 8ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL, Superior Tribunal Federal. Suspensa comercialização de três produtos agrotóxicos no RS. In STF notícias, 13/07/2013. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=245516>

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma do Estado nos anos 1990: lógica e mecanismos de controle. Cadernos MARE da reforma do Estado. Brasília. 1997, p.58.

BRUNO R. Agronegócio, palavra política. Ponencia presentada al VIII Congreso latinoamericano de Sociología Rural, Porto de Galinhas, 2010.

CARNEIRO, F. F. et al. Dossiê Abrasco: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde. Rio de Janeiro: Abrasco, abr. 2012

CHAUI, Marilena. Cultura e democracia . En: Crítica y emancipación : Revista latinoamericana de Ciencias Sociales. Año 1, no. 1 (jun. 2008-). Buenos Aires : CLACSO, 2008-

DELGADO, G. Questão Agrária e Saúde. Texto base para o Curso Questão Agrária e Saúde. Rio de Janeiro: CEBES, p. 46, 2012.

G1, Globo. MPF recorre e tenta suspender registro de agrotóxicos com 2,4-D. Canal G1. Disponível em <http://g1.globo.com/mato-grosso/agrodebate/noticia/2014/04/mpf-recorre-e-tenta-suspender-registro-de-agrotoxicos-com-24-d.html>

Hallmann, CA; Foppen, RPB; Van Turnhout, CAM; Kroon, H; Jongejans, E. Declines in insectivorous birds are associated with high neonicotinoid concentrations. *Nature*, 511, 341-343 (july 2014).

NUNES, E.; RIBEIRO, L.M.; PEIXOTO, V. Agências reguladoras no Brasil. In Avelar, L.; Cintra, A.O. (org). *Sistema Político Brasileiro: Uma introdução*. 2ªed, Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, p.183-206, 2007.

O Globo. Pesticidas que matam insetos também estão diminuindo população de aves, alerta estudo. Rio de Janeiro: Jornal O Globo. 10/072014. Disponível em <http://oglobo.globo.com/sociedade/ciencia/meio-ambiente/pesticidas-que-matam-insetos-tambem-estao-diminuindo-populacao-de-aves-alerta-estudo-13200985>

OFFE, Claus, "Dominação de classe e sistema político. Sobre a seletividade das instituições políticas", in: Offe, C., *Problemas Estruturais dos Estados capitalistas*, 1984, pp.140-179

OLSON, Mancur. *The logic of collective action*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1965.

PAULA, Ana Paula P. (2005), *Por uma nova Gestão Pública*. Rio de Janeiro, Editora FGV.

PELAEZ, V. A indústria de agrotóxicos. Palestra - 2º Seminário Mercado de Agrotóxicos e Regulação. Brasília. 2012. Disponível em: <http://pratoslimpos.org.br/wp-content/uploads/2011/06/A-Industria-dos-Agrotoxicos-victor-pela%C3%A9z.pdf>. Acessado em: 20/10/2012.

POULANTZAS, Nicos. As lutas políticas: o Estado, condensação de uma relação de forças. In: *O Estado, o Poder, o Socialismo*. Edições Graal, Rio de Janeiro, 1985, p.141-85.

PRZEWORSKI, Adam. Bases materiais do consentimento. In: _____. *Capitalismo e Social Democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. Cap. 4. p.161-201.

PALMA, D.C.A. Agrotóxicos em leite materno de mães residentes em Lucas do Rio Verde. [dissertação] Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva. Universidade Federal de Mato Grosso, 2011.

PIGNATTI, W; 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. *Ciencias & Saúde Coletiva*, 12(1), 105-114, 2007.

RIGOTTO, Raquel Maria et al. O verde da economia no campo: desafios à pesquisa e às políticas públicas para a promoção da saúde no avanço da modernização agrícola. *Ciênc. saúde coletiva* [online]. 2012, vol.17, n.6, pp.

STENGERS, I. A invenção das ciências modernas. São Paulo: Editora 34, 2002, 208p.