

Aspectos de Aplicabilidade dos Instrumentos Jurídicos de Controle da Poluição por Agrotóxicos

Alexandre ROSSI¹

¹ Advogado, Mestre pelo Centro de Estudos Ambientais da UNESP - Universidade Estadual Paulista, Docente de Direito Ambiental nos Cursos de Especialização em Educação Ambiental da USP - Universidade de São Paulo, Ecoturismo e Planejamento Turístico, e Superior de Gestão Ambiental das Faculdades SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial), e no Curso de Direito da UNIARA (Centro Universitário de Araraquara) - e-mail: alexandreparadoerossi@bol.com.br

RESUMO

Importantes componentes das políticas públicas relacionadas aos recursos naturais e à saúde pública, os instrumentos jurídicos de controle de poluição, em determinadas condições, podem ser utilizados para assegurar a efetivação dessas políticas. Trata-se dos instrumentos disponíveis no ordenamento jurídico brasileiro para enfrentar a possibilidade ou a ocorrência da poluição por agrotóxicos. A análise de conceitos básicos e da terminologia envolvida justifica-se por sua importância para a atividade de pesquisa em si e sua avaliação. Seu uso, tanto em documentos, como em leis e outras fontes bibliográficas, pode encerrar diferentes compreensões. A pesquisa incluiu relação de datas, fatos e situação geopolítica acerca do tema, discorrendo sobre estes, além do reconhecimento de implicações com a reação social a esse tipo de poluição. Em relação à responsabilidade jurídica civil e penal e também ao registro de agrotóxicos são propostas e defendidas novas interpretações dos parâmetros de aplicação do direito concernente. Como referenciais básicos estão os princípios da precaução e do desenvolvimento sustentável, inseridos no ordenamento jurídico positivo brasileiro como fundamentado. Reconheceu-se ainda no contexto brasileiro a carência da utilização de instrumentos de controle de poluição por agrotóxicos que não se incluíssem no conjunto repressivo ou controle burocrático mediante licenciamento, e constatou-se que medidas relativas aos mecanismos financeiros incentivaram o emprego de agrotóxicos, como no caso dos de crédito rural.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Ambiental, praguicidas, poluentes, ambiente, responsabilidade jurídica.

ABSTRACT

Juridical instruments of pollution control are important components of the public politics related to natural resources and public health. In certain conditions, those instruments can be used to assure the public politics mentioned. The Brazilian juridical system has those instruments available to confront the possibility or the occurrence of the pollution for pesticides. Initial analysis of basic notions and terminology involved justify themselves because of the importance of the research activity and its evaluation. Those are used so much in documents, as in another bibliographical source, that it can be understood in many ways. It includes relationship of dates, facts and geopolitics situation concerning about the theme, and it comments, besides the implication with the social reaction to that pollution type. The new interpretations of the parameters of application has to be proposed and defended by the juridical responsibility and the pesticide's registration concerning right. Basic references taken to sustainable development approach and the precautionary approach, both inserted in the Brazilian positive juridical system as it bases. It is still recognized in the Brazilian context the lack of control instruments for pesticides pollution that they did not include in the repressive group or control bureaucratic through the licensing. It was verified that the financial mechanisms motivated the pesticides' employment, as well as rural credit.

KEYWORDS: Environmental Law, environment, responsibilities, pollutant, legislation.

INTRODUÇÃO

A pesquisa de mestrado do autor (ROSSI, 2000) partiu da compreensão de que os instrumentos jurídicos de controle de poluição são importantes componentes das políticas públicas, sejam nacionais, regionais ou locais, relacionadas à conservação e ao manejo dos recursos naturais e de proteção da saúde pública, e estão especialmente vinculados aos seus aspectos econômicos e sociais. Em determinadas condições, esses instrumentos podem ser utilizados para assegurar a efetivação das próprias políticas públicas mencionadas. O mencionado trabalho do autor foi direcionado a alguns dos instrumentos disponíveis para enfrentar o fenômeno da poluição por agrotóxicos no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro.

TERMINOLOGIA E CONCEITOS

Considerando que, dentre os objetivos desta pesquisa, está o de empregar um pouco de um reclamado esforço de caracterização de algumas das diferentes nomenclaturas, e também apontar a diversidade no alcance de cada terminologia,

importava inicialmente cuidar destes propósitos. Isso porque, efetuar em princípio a análise de conceitos básicos e da terminologia envolvida, justifica-se em razão da importância destes para a atividade de investigação propriamente dita e sua avaliação. Especialmente no atual contexto de instrumentos utilizados comumente, no qual destaca-se a relevância da função dos descritores, assim entendendo-se as palavras-chave utilizadas para a pesquisa em bases de dados informatizadas. Mas não se resume a importância da terminologia somente quanto a esse aspecto particular dos bancos de dados, posto que sua utilização tanto em documentos legais e jurisprudências, como em outras fontes bibliográficas, nos quais são encontrados os diversos termos, podem encerrar diferentes compreensões objetivas ou subjetivas. O rigor com a terminologia é um requisito fundamental para constituir determinada ciência (TORRES, 1995). O citado autor frisa que a carência de precisão terminológica, mesmo que decorrente da prática ou do uso doutrinário, pode acarretar ao cientista o risco de não ser entendido naquilo que almeje transmitir, ou ainda, o de transformar-se em um mero repetidor daquilo que sucessivamente foi expresso com pouco rigor. Este aspecto toma vulto em pesquisa como esta que opera na interface com outras áreas da ciência.

Com equivalência é utilizado o termo praguicida (em espanhol: *plaguicida*), ou *pesticide* em inglês, na terminologia internacional. A legislação brasileira afastou-se dessa linha da terminologia internacional ao se fazer opção por outra nomenclatura: agrotóxico.

Sem desconsiderar a autoridade do emprego no texto constitucional, foi a Lei n.º 7.802, publicada no Diário Oficial da União de 12 de julho de 1989, a qual entrou em vigor na data de sua publicação, que postou, como nomenclatura oficial brasileira, a terminologia agrotóxico. Terminologia que guarda relação com a Toxicologia, estudo este das substâncias que perturbam ou destroem as funções do organismo vivo, ou, como traz OGA (1996), a ciência que estuda os efeitos nocivos decorrentes das interações de substâncias químicas com o organismo, ou ainda o conjunto dos conhecimentos físicos, químicos e biológicos aplicados ao estudo das substâncias nocivas à saúde e à vida (ALCÂNTARA, 1985). O vocábulo "tóxico", do grego "toxikon", do latim "toxicum", significa "o que tem a propriedade de envenenar, veneno" (FERREIRA, 1977). PASCHOAL (1979) apresentava como sugestão o termo agrotóxico, relacionando com a ciência toxicológica. Para MACHADO (2000) "Deixou-se finalmente o uso do termo 'defensivo agrícola', que distorcia o conceito e cuja denominação fugia da linha da terminologia internacional", nesta utiliza-se *pesticide* em inglês, *plaguicida* em espanhol e *pesticida* em outros idiomas (italiano, por exemplo).

CONCEITO FIXADO NA LEGISLAÇÃO

A fixação de um conceito de agrotóxicos por lei é de grande importância.

Também têm relevância as implicações do conceito legal na esfera da responsabilidade penal. SAMPAIO (1998) entende que a "responsabilidade penal surge quando tem lugar uma conduta, omissiva ou comissiva, que, ao violar uma norma de direito penal, consubstancia a prática de crime ou de contravenção penal.". Para tanto necessária a preexistência de uma norma que tipifica, ou seja, descreve hipoteticamente essa conduta, e indica a pena correspondente. A esse respeito, em ROSSI (1999) encontra-se fundamentado que, a partir da existência desse conceito, é necessário entender que o artigo 56 da Lei nº 9.605/98 não revogou os tipos penais da Lei nº 7.802/89.

Em seu artigo 2º, a Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989 assim delimita a abrangência do termo agrotóxico:

a) "os produtos e os agentes de processos físicos, químicos ou biológicos, destinados ao uso nos setores de produção, armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, nas pastagens, na proteção das florestas, nativas ou implantadas, e de outros ecossistemas e também de ambientes urbanos, hídricos ou industriais, cuja finalidade seja alterar a composição da flora ou da fauna, a fim de preservá-las da ação danosa de seres vivos considerados nocivos";

b) "substâncias e produtos empregados como desfolhantes, dessecantes, estimuladores e inibidores de crescimento".

Portanto, agrotóxico, categoria estabelecida em lei, resultando em uma terminologia jurídica, com implicações próprias, convive com toda a diversidade terminológica acerca dos produtos incluídos na delimitação legal. E como se vê agrotóxico não se refere apenas a substâncias, mas de forma mais abrangente também a produtos e agentes físicos, químicos ou biológicos.

No Brasil, o estabelecimento do conceito legal provocou alterações no controle de várias substâncias. A questão chegou até os tribunais. A dissertação de mestrado do autor (ROSSI, 2000) coleciona diversas decisões que submeteram os produtos em questão à disciplina própria da legislação de controle de agrotóxicos.

CONTROLE DE POLUIÇÃO E INSTRUMENTOS JURÍDICOS

POLUIÇÃO POR AGROTÓXICOS

Pretende-se não apenas reparar eventuais danos ambientais ou fazê-los cessar, mas procurar impedir sua ocorrência. Por essa razão não se pode admitir a substituição dos mecanismos de controle de poluição por um sistema no qual recursos públicos, gerados por impostos pagos por toda a população, custeariam a recuperação ambiental em face dos danos eventualmente causados. Não estivesse tal substituição em

conflito com o ordenamento constitucional brasileiro (ver artigo 225), e mesmo que a recuperação fosse viável, seria socializar os danos em favor do aumento dos lucros privados, o que contraria o próprio interesse público que estaria a financiar esse sistema. E ainda não existiria qualquer oposição ao que degrada o ambiente, posto que seria tratado de forma igual àquele que não prejudicasse o ambiente.

INSERÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO

Na sociedade brasileira contemporânea a norma fundamental (DELGADO, 1995) é a Constituição Federal. Razão pela qual a inserção dos instrumentos de controle jurídico da poluição sob a Constituição Federal de 1988 é posta em destaque, a qual, como enfatiza MACHADO (1998), introduziu o conceito de desenvolvimento sustentável no artigo 225; acolhendo o princípio correlato analisado no trabalho objeto deste artigo (ROSSI, 2000), a par da existência de vários conceitos acerca do princípio em questão. Demonstra que ocorre equivalente na República Argentina, no artigo 41, no artigo 7 da Constituição Nacional da República do Paraguai de 1992, e que o princípio do desenvolvimento sustentável faz parte do patrimônio jurídico dos citados Estados. E ressalta, no caso de federações, como Argentina e Brasil, nas quais deve permear todo o ordenamento, em todas as esferas federativas, no fito de uma relação harmônica, partindo dos mencionados princípios constitucionais (ROSSI, 2000). Nesta disposição constitucional se inclui, portanto, o objeto do presente estudo. MACHADO (2000) argumenta que controlar adequada e permanentemente não pode ser uma transitória plataforma política de uma gestão pública, tampouco é matéria que possa ser deixada à negociação livre entre consumidores e produtores, isto em razão da obrigação constitucionalmente prevista.

MACHADO (1998), constatando uma nova concepção de federalismo, discorre sobre a alteração das competências ² ambientais na Constituição de 1988. A Constituição Federal tratou em distintos artigos a competência administrativa e a competência para legislar (MACHADO, 1998). No artigo 23 (competência administrativa) a Constituição Federal relaciona atividades que os Poderes Públicos devem cuidar. Na implementação administrativa da lei não há hierarquia entre os três planos das administrações públicas (MACHADO, 1998). Também quanto à competência para legislar a Carta de 1988 foi um marco de transformação, o que se deu na forma sintetizada por MACHADO (1994). Logo após a promulgação da Constituição de 05.10.1988 o Supremo Tribunal Federal, em julgados sobre agrotóxicos, já refletia a nova disposição constitucional alterando competências, entendimento jurisprudencial que se firmou nesse e em outros Tribunais, como o Superior Tribunal de Justiça, como consta do conjunto de acórdãos reunidos em apêndice do trabalho de mestrado do autor (ROSSI, 2000), os quais não podem ser aqui citados por limitação de espaço.

A lição de MACHADO (1998) é de que as competências dos Estados e dos Municípios só a Constituição Federal pode instituir. Não podem as normas infraconstitucionais atribuir ou repartir atribuições e deveres, exceto em virtude de previsão na própria Constituição Federal, como no artigo 22, parágrafo único. Portanto o texto dos artigos 9º, 10 e 11 da Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, incorre em erro de pretender estabelecer competência diversamente da Constituição. Pela mesma razão ressoa ainda mais pretensioso o Decreto n.º 2.018/96. Voltando às disposições da Lei federal 7.802/89, no exercício da competência para tanto, por esta a União instituiu um sistema de registro de agrotóxicos e seus componentes, mediante um conjunto de ações de órgãos do Ministério da Agricultura, do Ministério da Saúde e do Ministério do Meio Ambiente. A existência deste sistema não impede que os demais entes da federação, como visto em decisões jurisprudenciais (ROSSI, 2000), estabeleçam, no exercício de sua competência, parâmetros adicionais.

RESPONSABILIDADE JURÍDICA

SAMPAIO (1998) concebe a responsabilidade como conseqüência de toda atividade humana, e que ao procurar sua definição chega-se ao conceito de obrigação, esta equivalente a uma prestação que alguém está obrigado a realizar, e, portanto sendo por ela responsável. Conforme CUSTÓDIO (1997) demonstra, em matéria ambiental, por força das normas jurídicas constitucionais vigentes, enunciadas foram as competências, os deveres e as responsabilidades impostos à Administração Pública direta, indireta ou fundacional, de todas as unidades da federação, e a todos os Poderes do Estado, para o desempenho, de forma responsável e eficaz, de suas atribuições, no interesse público (Constituição Federal, artigo 37), estendendo-se os deveres à coletividade (pessoas físicas ou jurídicas) pela expressa disposição constitucional (artigo 225, *caput*). O não cumprimento das aludidas imposições constitucionais submete o que não permitir sua efetivação às responsabilidades e respectivas sanções aplicáveis, sejam de natureza política, administrativa, civil ou criminal. De modo que pode haver acumulação de penalidades de várias naturezas, sempre que o descumprimento do dever, ainda que pelo mesmo ato ou fato for passível de sanção em razão de mais de um tipo de responsabilidade. Assim, justifica CUSTÓDIO (1997), ocorre porque as diversas espécies de responsabilidade já aludidas visam fins diversos, sendo independentes, portanto, podendo ser simultaneamente aplicadas. Esta correlação permeia o ordenamento, e dentre os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, previstos pelo artigo 9º da Lei 6.938/81 - de 31 de agosto de 1981 - estão as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não-cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental. Portanto as sanções estão incluídas entre os instrumentos de uma política de controle da poluição.

Contudo, mantendo a noção de correspondência, inerente ao conceito de

responsabilidade, como nos apresentados, a imposição da sanção, por esta estar vinculada a um tipo de responsabilidade, implica na existência de um dever, decorrente da previsão pelo ordenamento. E tem relevância para essa relação à delimitação do alcance desse dever.

Assim é que a Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, declara, no artigo 14, que a responsabilidade na esfera administrativa, assim como no âmbito civil e penal, pelos danos causados à saúde das pessoas e ao meio ambiente, quando produção, comercialização, utilização, transporte e destinação de embalagens vazias de agrotóxicos "não cumprirem o disposto na legislação pertinente", cabem aos agentes relacionados nas alíneas nas condições nelas descritas. Trata-se de presunção legal da causalidade nessas condições específicas previstas nas alíneas de "a" até "f". Discrimina a autoria por uma causalidade presumida. A responsabilidade se operará nessas condições em relação a cada gênero de agente referido, tão só pelo não cumprimento do disposto na legislação pertinente, carreando ao agente o ônus da prova da inexistência de relação causal entre sua conduta e o resultado ou dano, para eximir-se da responsabilidade por estes. No caso de êxito nessa prova responderia por eventuais sanções impostas apenas à sua conduta, não responderia pelos resultados. Esta eleição do responsável pela lei, via essa presunção de causalidade, tanto é justificada pela incontornável interpretação em conjunto com os dispositivos subseqüentes que tratam especificamente da responsabilidade penal, e são típicas normas penais em branco, objeto de análise mais detalhada no segmento próprio; como também encontra sua razão de ser na dificuldade, já apontada por MONTENEGRO (1992), de delimitar o nexos causal quando para a atividade concorrem diversos agentes, não necessariamente co-responsáveis. Se ocorrente a cadeia causal o dispositivo é útil para a identificação mais ágil dos co-responsáveis na pluralidade de causas. Assim aqui a responsabilidade civil decorreria de um comportamento em não observância de tais normas. Observando a responsabilidade objetiva com a presunção de causalidade do artigo 14 da Lei 7.802/89, o usuário de agrotóxicos e eventuais co-responsáveis em sua defesa é que deverão provar cabalmente o nexos do fato poluição com causa que os exima de obrigação decorrente de tal responsabilidade.

RESPONSABILIDADE CIVIL

A responsabilidade civil por danos decorrentes de poluição por agrotóxicos é sem dúvida objetiva. Isto em razão do disposto no §1º do artigo 14 da Lei 6.938/81. Argumentar que os termos do artigo 14 da Lei 7.802/89 levam à conclusão diversa é equívoco, mesmo porque como apontado na análise deste artigo, sua redação reforça a responsabilidade objetiva nas hipóteses lá relacionadas com a presunção legal de nexos de causalidade entre a conduta hipoteticamente descrita e o dano verificado. Necessário ressaltar a hipótese específica de enquadramento na regra do § 4º do artigo 14 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, a qual dispõe sobre a proteção do consumidor e dá

outras providências, acerca da responsabilidade pessoal do fornecedor de serviços profissional liberal pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos relativos à prestação dos serviços, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua fruição e riscos, esta será apurada mediante a verificação de culpa. Como ressaltou BENJAMIN (1991), essa exceção não se estira às pessoas jurídicas que o profissional liberal integre ou para as quais preste serviço, assim como se limita aos serviços especificamente prestados por esses profissionais, não aos produtos que estes conjuntamente vendam. Por outro lado o artigo 14 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, fixou a responsabilidade objetiva em alguns casos. Assim, o fornecedor de serviços não incluído na exceção do § 4º, responde, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos relativos à prestação dos serviços, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua fruição e riscos.

RESPONSABILIDADE PENAL

Não pode haver, contudo, responsabilidade penal sem a existência de culpa, e sem a previsão da hipótese delituosa em lei, esta descrição hipotética prévia é no Direito denominada tipificação. Para condenação do infrator e imposição da pena prevista deve tratar-se de uma conduta correspondente ao tipo vigente que a descreve em tese, o julgador precisa ater-se a essa diretriz e aos demais princípios aplicáveis, como o da anterioridade da lei penal.

O conjunto das substâncias consideradas como agrotóxicos é delimitado no artigo 2º da Lei 7802/89. Além desse diploma legal, outros previram condutas delituosas relacionadas e a correspondente sanção, como a Lei n.º 9.605/98. A pesquisa de mestrado do autor (ROSSI, 2000) estudou a relação destes dispositivos com outras normas aplicáveis a matéria, normas surgidas na República brasileira, na perspectiva da evolução do controle jurídico da poluição por agrotóxicos. Este ponto do trabalho teve o fito de delimitar a vigência e a abrangência dos diversos tipos penais para a proteção do ambiente em relação aos agrotóxicos, para se ter claro, quais condutas configuram crimes e a respectiva pena aplicável.

REGISTRO

O registro prévio à comercialização ou ao uso de agrotóxicos é entendido, sob a denominação de registro de produto no artigo 2º, XIII, do Decreto 98.816 de 1990, conforme consta literalmente: "ato privativo de órgão federal competente, destinado a atribuir o direito de produzir, comercializar, exportar, importar e utilizar agrotóxicos, seus componentes e afins, sem prejuízo das condições de autorização de uso". Registro de

agrotóxicos não é privativo de órgão federal como impropriamente expresso no artigo 2º, XIII, do Decreto 98.816/90. E, MACHADO (2000) fundamenta a contrariedade à concepção trazida pelo regulamento ao lembrar que somente a Constituição Federal pode repartir competências entre a União, Estados e municípios. Leis e decretos devem seguir o regime estabelecido na Constituição, quanto ao procedimento e o conteúdo do registro, não encaixados dentre as competências privativas da União enumeradas nos artigos 21 e 22, estando inseridos nos assuntos de competência concorrente do artigo 24, V, VI, VIII, XII. Sendo possível e necessário, respeitando as normas de caráter geral da legislação federal, que os Estados estabeleçam um sistema próprio de registro, pouco importando se tenha a nomenclatura cadastro. Isto em razão da distribuição de competências da federação brasileira, a qual encontra sua razão de ser, tanto na evolução sócio política, como na diversidade com relação a vários aspectos, naturais e antrópicos, em um território de proporções continentais, e também de grande variação latitudinal. Assim, o mínimo genérico é imposto pela Lei 7.802/89, o registro em órgão federal, classificado como ato administrativo complexo, por envolver as diretrizes e exigências dos órgãos federais responsáveis pelos setores de saúde, do meio ambiente e da agricultura.

O cotejo com as proibições constantes dos vários instrumentos normativos é passo obrigatório para o registro. As informações e provas a serem apresentadas pelo que pretende o registro estão sujeitas ao confronto, no órgão concedente, com as proibições de registro como aponta MACHADO (2000), e especialmente o devem ser em relação às constantes do § 6º do artigo 3º da Lei nº 7.802/89, e da Seção III do Decreto nº 98.816/90. No ato do registro devem ser observadas as prescrições de organismos internacionais que alertem para riscos ou desaconselhem o uso de agrotóxicos, seus componentes e afins. Portanto recomendações de caráter restritivo, não parâmetros de classificação, conforme previsão do artigo 3º, § 4º, da Lei 7.802/89. A esse respeito MACHADO (2000) expressa que essas prescrições podem ser consignadas por meio de acordos internacionais, declarações, congressos ou simpósios promovidos por essas organizações internacionais, mesmo que genéricas, não necessariamente destinadas ao Brasil, ou que tenham obtido seu voto, visto que a lei não exige tais condições, incidindo responsabilidade do órgão estatal e seus componentes pela não observância.

Qualquer não observância dos aspectos obrigatórios referentes à publicidade do procedimento de registro implica em nulidade, impondo o retorno ao momento do pedido inicial para a partir daí cumprir-se com regularidade todas as etapas posteriores, sem embargo da apuração das responsabilidades por procedimentos irregulares verificados.

A dinâmica dos aspectos que envolvem a questão dos agrotóxicos somada a complexidade própria geram a necessidade de que o registro esteja sujeito a processo de revisão, como estímulo também ao aperfeiçoamento dos produtos para que se reduza seu efeito poluente. O contrário induz a uma estagnação na criação de inovações nesse sentido. A análise do produto após o registro está prevista no parágrafo único do artigo 64

do Decreto nº 98.816/90. Havendo irregularidade ou suspeita de que o produto esteja colocando em perigo a saúde humana e o meio ambiente, será o produto apreendido e submetido à análise fiscal.

A jurisprudência de forma homogênea tem admitido que coexiste competência nas esferas federal e estadual para exigência dos respectivos registros, como consta de decisões do Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça e Tribunais de Justiça de vários Estados coletadas na pesquisa (ROSSI, 2000). Esse posicionamento da jurisprudência resulta de uma evolução verificada na mesma pesquisa após a promulgação da Constituição Federal em 5 de outubro de 1988, superando obstáculos anteriores nesse particular. Os Estados assim tem competência para legislar exigindo registro em sua esfera de governo, como relembra MACHADO (1998) "poderão exigir mais e nunca menos do que a legislação federal, suplementando aquela que existir, ou inovar nas áreas em que a legislação federal for inexistente ou lacunosa."

Dentre as "Directrices Básicas en Materia de Política Ambiental ³" do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL, este decorrente da aprovação do Tratado de Asunción em 1991 (JIMENEZ, 1994), está a de harmonização das legislações dos Estados Partes (CASELLA, 1997). Como explicitado na diretriz mencionada, não significa uniformização das legislações dos Estados Partes, posto que na própria diretriz se entende que harmonizar não implica no estabelecimento de uma legislação única. Esse processo de harmonização da legislação no MERCOSUL demanda também ter em conta o exercício das competências e autonomias dos entes federativos (CORREIA, 1997), quando é o caso de os Estados partes constituírem federação, como previsto em seus ordenamentos constitucionais. Qualquer Resolução que enseje livre trânsito de agrotóxicos no âmbito do MERCOSUL, contrariando a exigência de registro, constante da legislação da Federação brasileira, criando mecanismos distintos que não observem a incumbência constitucional de controle, resultaria incompatível. Não se trata de mera colisão entre as normas citadas (BASTOS, 1997), visto que há que se considerar a temática dos agrotóxicos diante dos imperativos constitucionais de sustentabilidade da agricultura inclusive. Estes imperativos estão na base sobre a qual se constituem os Estados partes do MERCOSUL.

A constatação de PIMENTEL E LEHMAN (1993) é que as atuais exigências de inscrição para novos praguicidas em países desenvolvidos resultaram na diminuição do número de relatos de incidentes de envenenamento humano e poluição ambiental por praguicidas, se comparados com os anos anteriores às essas exigências. O que também é referido por OSTEEN *in* PIMENTEL (1993).

CONSIDERAÇÕES GERAIS

Quando o emprego de agrotóxicos é justificado como um recurso inevitável, o principal argumento é que no contexto global atual a população humana cresce em progressão geométrica, e conseqüente demanda de alimentos reclama a superação de obstáculos naturais à sua produção no mesmo ritmo de crescimento, obstáculos como pragas, que se caracterizam por explosivo crescimento. Deixando a parte se esse argumento de fato justifica o emprego maciço de tais substâncias, o exame do mesmo argumento leva a duas constatações. A primeira é o fato de que a produção de alimentos conseguiu crescer em ritmo tão acelerado, e a par o drama da fome persiste no mundo. A segunda tão pungente como a primeira é que a espécie humana no planeta comporta-se como uma praga, com crescimento populacional explosivo e além das condições de suporte do meio, posto que está a exaurir os recursos naturais. Essas reflexões impõem uma visão sobre a questão dos agrotóxicos que não esteja isolada dos aspectos sociais, políticos, culturais e ambientais.

Como visto na abordagem da evolução histórica, a origem dos modernos praguicidas está vinculada ao desenvolvimento de armamentos no contexto histórico dos dois mais amplos conflitos armados já ocorridos. Indissociável a natureza biocida dos agrotóxicos, inegável que se trata de armas contra a vida. A vida, não só humana, mas no conjunto da biosfera, é bem tutelado por vários documentos de acordos, tratados e declarações internacionais, além do texto constitucional brasileiro. O emprego da violência contra a vida humana tem sido tratado como exceção nos ordenamentos modernos, chegando ao monopólio do Estado o seu emprego, e, em alguns casos, mesmo o porte dos meios de maior potencial para tanto. Os agrotóxicos de forma geral também devem ser considerados como biocidas em seus aspectos determinantes. Posicionados como estrita exceção em relação aos princípios de proteção da vida, estão como uma alternativa da qual se lança mão quando estritamente necessária mesmo considerando todas as demais. Assim como na legislação estão as hipóteses de estado de necessidade e legítima defesa.

E então se ressaltam outras situações contraditórias. Contemporaneamente existe a preocupação de organismos oficiais internacionais com a produção de armas químicas, resultando em programas de inspeção em países do denominado Terceiro Mundo como o Iraque, e chegando a conflitos bélicos com a declarada intenção de destruir suspeitas ou supostas instalações de produção de tais armas. Contudo admite-se a produção, sobretudo por empresas transnacionais, de compostos congêneres exportados para países ainda não desenvolvidos, como já referido, sob o rótulo de praguicidas.

Necessário direcionar a atenção para os instrumentos disponíveis para cumprir os deveres, no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, da constatação e do controle da presença de resíduos derivados dessas substâncias em condições danosas à saúde, especialmente em alimentos. Importa o aprofundamento da investigação da viabilidade de utilização de cada um dos instrumentos jurídicos, sua mútua combinação, e também com os recursos oferecidos no campo da Epidemiologia, da Toxicologia

Ambiental e demais ciências correlatas, para a consecução do controle do fenômeno da poluição por essas substâncias, atenuando ou em parte eliminando seu impacto sobre o ambiente e a saúde pública. E mais, como leciona REHBINDER (apud MACHADO, 2000), não está confinada a política ambiental à eliminação ou diminuição das atividades poluentes que já operam com essa conseqüência ou estão na iminência de produzi-lo, o que configura proteção contra o perigo, este comumente vedado pela legislação, mas também incluem a proteção contra o mero risco, com fundamento na distinção estabelecida por WINTER (apud MACHADO, 2000). Urge, portanto, que a poluição seja enfrentada antes que principie para que seja respeitado o princípio do desenvolvimento sustentável não apenas com respeito às gerações presentes, mas também quanto ao direito ao meio ambiente das futuras gerações (PRIEUR *apud* MACHADO, 2000), cuja incorporação aos ordenamentos constitucionais já foi referida neste trabalho. Trata-se de ter em conta o princípio da precaução, presente no direito alemão desde a década de 70 (como "vorsorgeprinzip"), e operado com relação à realidade brasileira por juristas como MACHADO (2000), o qual demanda a restrição de risco de danos, quanto à sua incerteza, à sua freqüência, e ao seu alcance. Está entre os vinte e sete princípios que a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento⁴ consagrou, por unanimidade, na Declaração do Rio de Janeiro, mais especificamente no princípio 15. Além dessa declaração, lembra MACHADO (2000), duas convenções internacionais trazem inserido o princípio da precaução, que não apenas foram subscritas, mas também ratificadas e promulgadas pelo Brasil, e, portanto, tornaram obrigatória a observância do mesmo princípio no direito interno brasileiro. A Convenção da Diversidade Biológica⁵, assinada em 5 de junho de 1992, ratificada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo n.º 02 de 1994. E a Convenção - Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima⁶, assinada em 9 de maio de 1992, ratificada pelo Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo n.º 01 de 1994. MACHADO (2000) refere-se a várias decisões em foros de outros países acolhendo o princípio da precaução como fundamento para decisões em favor da proteção do ambiente. O próprio Machado teve parecer de sua lavra nesse sentido acolhido na fundamentação de julgado brasileiro recente⁷.

A pesquisa (ROSSI, 2000), objeto deste artigo, reconheceu ainda no contexto brasileiro a carência da utilização de instrumentos de controle de poluição por agrotóxicos que não se incluíssem no conjunto repressivo ou controle burocrático mediante licenciamento. Diversamente, as medidas relativas a mecanismos financeiros incentivaram o emprego de agrotóxicos, como no caso dos de crédito rural.

REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, H. R. de Toxicologia Clínica e Forense. S. Paulo: Andrei, 1985, 427 p.

- BASTOS, C. E. C. O processo de integração do Mercosul e questão da hierarquia constitucional dos tratados. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas; Porto Alegre: Associação Brasileira dos Estudos da Integração , 1997. 75 p. (Estudos da Integração Vol. XII)
- BENJAMIN, A. H. de V. e Comentários ao código de proteção do consumidor. OLIVEIRA, J. de (org.) São Paulo: Saraiva, 1991. 403 p.
- BRASIL, Senado Federal Legislação do Meio Ambiente. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas, 1998a. 2 vol.
- BRASIL, Senado Federal, Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, Seção Brasileira *Mercosul* - Legislação e Textos Básicos. 2ª ed. Brasília: 1996. 234 p.
- BRASIL, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas Legislação Brasileira 6ª versão Brasília: Prodasen - Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal, 1998. CD-ROM.
- CASELLA, P. B. Instituições do Mercosul. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas; Porto Alegre: Associação Brasileira dos Estudos da Integração , 1997. 98 p. (Estudos da Integração Vol. XIV)
- CORREIA, V. S. A. Análise jurídico-política do Mercosul. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas Porto Alegre: Associação Brasileira dos Estudos da Integração , 1997. 71 p. (Estudos da Integração Vol. XI)
- CUSTÓDIO, H. B. Agrotóxicos no sistema legal brasileiro. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais ano 2, nº 8, out/dez, 1997 ISSN 1413-1439
- DALLARI, D. de A. O Estado Federal. São Paulo: Editora Ática, 1986. 88 p.
- DELGADO, J. A. Reflexões sobre o ordenamento jurídico-administrativo. *RTJE - Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados*. São Paulo: v. 135 p. 83 -89 abr. - 1995
- FERREIRA, A. B. de H. Minidicionário da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1977, 506 p.
- JIMENEZ, M. L. O. O estabelecimento de uma política comum de proteção ao meio ambiente: sua necessidade num mercado comum. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas; Porto Alegre: Associação Brasileira dos Estudos da Integração , 1994. 55 p. (Estudos da Integração Vol. VII)
- MACHADO, P. A. L. Estudos de Direito Ambiental. São Paulo: Malheiros, 1994. 166 p.

- MACHADO, P. A. L. Direito Ambiental Brasileiro. 7ª ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros, 1998. 894 p. ISBN 85-7420-005-0
- MACHADO, P. A. L. Direito Ambiental Brasileiro. 8ª ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2000. 894 p. ISBN 85-7420-166-9
- MONTENEGRO, A. L. C. Do ressarcimento de danos pessoais e materiais. 4ª ed. Rio de Janeiro: Âmbito Cultural Edições, 1992. 413 p.
- OGA, S. (org.) Fundamentos de Toxicologia. São Paulo: Atheneu, 1996. 515 p.
- OSTEEN, C. Pesticide Use Trends and Issues in the United States, in PIMENTEL, D. , LEHMAN, H. (org.) The Pesticide Question: environment, economics, and ethics. New York: Chapman & Hall, 1993. 441 p., ISBN 0-412-03581-2
- PASCHOAL, A. D. Pragas, Praguicidas e a Crise Ambiental: Problemas e Soluções. São Paulo: Editora FGV, 1979. 102 p.
- PIMENTEL, D. , LEHMAN, H. (org.) The Pesticide Question: environment, economics, and ethics. New York: Chapman & Hall, 1993. 441 p., ISBN 0-412-03581-2
- ROSSI, A. Estudo da evolução e aspectos de aplicabilidade dos instrumentos jurídicos de controle da poluição por agrotóxicos. Rio Claro, 2000. 244 p., Dissertação (Mestrado). CEA - Centro de Estudos Ambientais - UNESP - Universidade Estadual Paulista
- ROSSI, A. O conceito legal de agrotóxicos e seus reflexos em instrumentos de proteção jurídica da qualidade das águas." *Revista Brasileira de Toxicologia*, vol. 12, n.º 1, p. 12, São Paulo, março de 1999
- SAMPAIO, F. J. M. - Responsabilidade Civil e Reparação de Danos ao Meio Ambiente. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 1998 260 p.
- TORRES, H. T. Tipologia da dupla (múltipla) tributação internacional de rendas de empresas: "dupla tributação jurídica internacional" e "dupla tributação econômica internacional", o fim de um paradigma. *RTJE - Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados*, São Paulo: v. 133 p. 31 fev. 1995.

² "Competências: conjunto de atribuições legalmente conferidas a um órgão unipessoal ou coletivo. Através das competências são definidos os direitos e as obrigações de cada órgão" (cf. p. 79 de DALLARI, 1986).

³ GMC - RES 10/94

⁴ Realizada no Rio de Janeiro em 1992

⁵ O Decreto 2.519 de 16/03/1998 - DOU 17/03/1998 - Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica.

⁶ O Decreto 2.652 de 01/07/1998 - DOU 02/07/1998 - Promulga a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

⁷ Sentença do Juiz Federal Antonio de Souza Prudente nos autos da Ação Cautelar Inominada (proc. nº 1998.34.00.027681-8) e Ação Civil Pública (proc. nº 97.34.00.036170-4) na 6ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal.