

AGROTÓXICOS NO BRASIL: PADRÕES DE USO, POLÍTICA DA REGULAÇÃO E PREVENÇÃO DA CAPTURA REGULATÓRIA

Rodrigo Fracalossi de Moraes

Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

O uso de agrotóxicos no Brasil se ampliou significativamente desde o início dos anos 1990. Esta expansão ocorreu não apenas na quantidade total de agrotóxicos utilizada, mas também em termos da quantidade utilizada por área cultivada e da quantidade utilizada por habitante. Este processo diverge da tendência observada na maior parte dos países desenvolvidos, embora a tendência de crescimento no Brasil tenha sido inferior à observada nos demais países do Mercosul.

Por um lado, como o Brasil partiu de um patamar de utilização de agrotóxicos inferior ao de países desenvolvidos, a quantidade de agrotóxicos utilizados no país ainda não é substancialmente superior à observada em países desenvolvidos. Por outro lado, a tendência de contínua intensificação do seu uso é preocupante, levantando questões sobre como manter condições adequadas de saúde pública, sustentabilidade ambiental e acesso a mercados externos fortemente regulados.

No Brasil, a expansão não foi igualmente distribuída entre os vários tipos de lavoura e regiões do país. Ela foi concentrada nas culturas de soja, milho e cana-de-açúcar, e ocorreu sobretudo no Centro-Sul do país, no Mato Grosso e na região do Matopiba, composta por Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia. Além disso, em termos relativos, o crescimento no Centro-Oeste foi superior ao observado no Sul e Sudeste: como ilustração, no início dos anos 2000, Mato Grosso e São Paulo consumiam respectivamente 11% e 29% do total de agrotóxicos utilizados no país, percentuais que passaram a ser de respectivamente 19% e 15% em 2015. Ademais, o uso de produtos de maior periculosidade ambiental cresceu a um ritmo superior ao de produtos de menor periculosidade.

Em síntese, os pontos de destaque quanto à expansão do uso de agrotóxicos no Brasil são especificados a seguir.

- 1) O consumo de agrotóxicos cresceu a um ritmo superior ao de grandes países desenvolvidos, embora tenha sido inferior ao observado nos demais países do Mercosul. Este crescimento

foi observado em números absolutos, na aplicação por área cultivada e na aplicação por habitante. A quantidade utilizada não é muito superior à de outros grandes países, mas seu ritmo de crescimento merece atenção.

- 2) O consumo foi concentrado em algumas lavouras, sobretudo soja, milho e cana-de-açúcar.
- 3) O consumo foi espacialmente concentrado no Centro-Sul, no Mato Grosso e na região do Matopiba.
- 4) Há evidência de que o uso em regiões que antes utilizavam baixo volume de agrotóxicos tem convergido para o padrão observado em regiões de maior utilização.
- 5) Em alguns locais, a relação entre o ritmo de crescimento do uso de agrotóxicos e o ritmo de crescimento do valor bruto da produção agrícola (VBPA) foi superior ao de outros. Na região do Matopiba, em especial, o consumo de agrotóxicos cresceu a ritmo substancialmente mais acelerado que o VBPA.
- 6) Produtos de maior periculosidade ambiental tiveram crescimento de uso proporcionalmente superior ao de produtos de menor periculosidade. Esta tendência deve ser investigada mais a fundo a fim de se entenderem seus determinantes e consequências.

Este processo ocorreu no contexto de um certo tipo de regulação existente no Brasil, onde diversos ingredientes ativos passaram a ser de uso proibido, e no qual a aprovação do registro requer a autorização de órgãos de governo das áreas de agricultura, saúde pública e meio ambiente. Cada um destes órgãos – atualmente o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) – exerce o papel de agente regulador na área de agrotóxicos.

Este tipo de regulação, contudo, existe não apenas devido a critérios técnicos, mas também em função da força de grupos sociais que ganham e que perdem com a regulação. De um lado, produtores de agrotóxicos e grandes produtores rurais possuem interesse em um ambiente menos regulado. De outro lado, grupos de consumidores, de ambientalistas e de pessoal da área de saúde pública preferem um ambiente mais regulado. Ambos formam redes que abrangem grupos dentro e fora do Estado.

Enquanto grupos de interesse conseguiram manter ou conquistar alguns direitos, tais como a isenção de vários tipos de tributos e o pagamento de taxas de fiscalização (sanitária e ambiental) relativamente baixas, redes de *advocacy* lograram a proibição de diversos ingredientes ativos e a manutenção de agências de saúde pública e meio ambiente no processo decisório.

Embora ambos os lados tenham se organizado, os incentivos para a mobilização não são os mesmos: enquanto produtores de agrotóxicos e grandes produtores rurais concentram os custos de uma regulação mais restrita, grupos que se beneficiariam de uma legislação mais restrita são difusos, criando dificuldades de mobilização. Os primeiros podem mais facilmente mobilizar recursos para influenciar políticas, seja diretamente, seja por meio de representantes eleitos. Ademais, em função da complexidade técnica do setor, grupos com mais recursos podem utilizar-se de especialistas das áreas de agronomia, meio ambiente, saúde e regulação. Com isto, podem prover informação técnica para agentes reguladores, assim como criar e difundir “narrativas de legitimidade” para o tipo de regulação por eles proposto. Isto não impede, contudo, que outros grupos se articulem para a defesa de interesses difusos, tanto dentro como fora do Estado. Estes podem utilizar-se de normas e conhecimento técnico de *experts* independentes como forma de compensar parcialmente as maiores dificuldades de organização e mobilização de recursos.

Ainda assim, em função deste desequilíbrio, políticas de regulação devem prevenir o domínio do processo regulatório por regulados, o qual em alguns casos poderia levar a uma situação de captura regulatória. Para tanto, sugerem-se neste texto cinco medidas.

- 1) Manter a separação de poderes no registro de agrotóxicos, atualmente divididos entre as áreas de agricultura, saúde pública e meio

ambiente, a fim de reduzir riscos de conluio entre regulados e reguladores. Ainda que se opte por um modelo centralizado, este não deverá estar a cargo apenas de órgãos de governo ligados à promoção da produção agrícola.

- 2) Enfraquecer o mecanismo conhecido como “porta giratória”, a fim de prevenir que agentes reguladores sacrifiquem o interesse público em prol de ganhos pessoais obtidos junto ao setor regulado.
- 3) Ampliar a presença de grupos da sociedade civil e *experts* em discussões, comitês e processos decisórios relativos à comercialização e uso de agrotóxicos, especialmente das áreas de direito do consumidor, meio ambiente, saúde pública e trabalhadores rurais.
- 4) Treinar agentes públicos nas áreas de relações com o setor privado, política da regulação e captura regulatória, a fim de que possam identificar situações de potencial captura e prevenir o que a literatura denomina de captura cognitiva ou cultural.
- 5) Manter garantias para a liberdade de expressão, de forma que setores mais frágeis e a mídia possam apontar eventuais conluios entre regulados e reguladores.