

USO DE AGROTÓXICOS E APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E DEMOCRÁTICOS: PUBLICIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS, DIREITO À INFORMAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

Cristiane Rosália Maestri Böell¹
Nelson Alex Lorenz²

Introdução

A implementação e a execução de políticas agrícolas fundadas no uso de agrotóxicos (*pesticides*)³ requerem o cumprimento da obrigação de irrestrita publicidade de interesse público a processos de regulação normativa, a projetos legislativos e a atos administrativos vinculados, que tenham por objeto o registro e a liberação desses produtos tóxicos, qualquer que seja a finalidade empregada na produção de alimentos, combate a endemias ou outras situações de aplicação.

São compromissos do Estado Democrático de Direito fomentar o acesso aos canais de comunicação pública, abertos e digitais, e ampliar o conhecimento da população a respeito dos agrotóxicos, para propiciar a efetividade do controle das políticas públicas, as quais, obrigatoriamente, destinam-se à promoção da vida, da biodiversidade e da sustentabilidade.

Não é razoável concordar, após a odisseia da construção jurídico-político de diplomas protetivos dos direitos humanos fundamentais e universais – conquistados sob intensos embates no curso da história da humanidade –, que o Estado, com todo o seu poderio legal, administrativo e discricionário, tome a iniciativa de estimular a exposição indiscriminada dos seres cientes, sencientes e dos organismos vivos em geral a produtos tóxicos, que causam a degradação do solo, água e ar, para benefício preponderantemente econômico.

Os princípios constitucionais, tão caros à vivência democrática e sustentável, devem nortear a legislação infraconstitucional e a conformidade das ações

¹ Mestranda em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí e em Direito da União Europeia pela Universidade do Minho.

² Mestrando em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí e em Direito da União Europeia pela Universidade do Minho.

³ Cfr. a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos (EFSA), o termo *pesticides* é comumente usado como sinônimo de produtos fitofarmacêuticos. *Pesticides* é um termo mais amplo que também abrange produtos como biocidas, que são destinados a usos não-vegetais para controlar pragas e portadores de doenças, como insetos, ratos e camundongos, e não se enquadram no âmbito da EFSA. **Pesticides**. Tradução dos autores. Disponível em: <http://www.efsa.europa.eu/en/topics/topic/pesticides>. Acesso em: 20 jun. 2019.

executivas. Indispensável a conscientização popular frente aos fatores de exposição humana e dos ecossistemas aos efeitos nocivos dos agrotóxicos, que negam o exercício de direitos fundamentais como os da saúde e da ambiência sustentável.

Ao considerarmos que a democratização se estende a diversos aspectos de vivência cidadã, dentre ele o ambiental, e para que haja a participação ativa do cidadão nos debates e tomadas de decisões tocante ao tema sustentabilidade, imprescindível que os princípios constitucionais sejam concretizados, como a publicidade dos respectivos atos administrativos que ensejaram a liberação de tal quantidade de agrotóxicos, do acesso à informação aos mesmos e da participação social.

Para se atingir as metas propostas, desenvolveu-se este artigo em três capítulos: sustentabilidade e uso de agrotóxicos; constitucionalismo, democracia e sustentabilidade política; e a observância aos princípios da publicidade, direito à informação e participação popular no âmbito da Administração Pública. Quanto à metodologia, no presente trabalho, utilizou-se o método indutivo e foram adotadas técnicas do referente e da pesquisa bibliográfica.

1. Sustentabilidade e Uso de Agrotóxicos

Relatório⁴ do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) indica que, desde 2005, foram registrados 2.940 agrotóxicos e afins permitidos para uso na agricultura – enquadrados como tal pela Lei dos Agrotóxicos – Lei Federal n. 7.802, de 11 de julho de 1989³. Dados anteriores a 2005 não são informados.

Nos primeiros sete meses de 2019, o Governo do Brasil aprovou 262 produtos agrotóxicos, conforme o citado relatório⁵. Nele, verifica-se acentuada expansão de aprovações nos últimos cinco anos: 139 (2015); 277 (2016), 405 (2017), 450 (2018) e 262 (até julho de 2019). Há indicativo de que já seriam 290 autorizações de agrotóxicos no atual Governo, segundo divulgado na mídia⁶.

⁴ BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). **Registros concedidos** - 2005-2019 - atualizado em 22/07/2019. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/insumos-agropecuarios/insumosagricolas/agrotoxicos/informacoes-tecnicas>. Acesso em: 29 jul. 2019.

⁵ BRASIL. MAPA. **Registros concedidos** [...]

⁶ AGÊNCIA PÚBLICA. **Conheça o Robotox**, um robô que tuíta sempre que o Governo Federal libera um novo registro de agrotóxico. Disponível em: <https://portasdoalimento.info/2019/05/14/conheca-o-robotox-um-robo-que-tuita-sempre-queo-governo-federal-libera-um-novo-agrotoxico/>. Acesso em: 27 jul. 2019.

O total geral de agrotóxicos no mercado agrícola brasileiro é impreciso. Enquanto o MAPA anota 2.940 registros, recente reclassificação toxicológica⁷ publicada pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) aponta 2.300 agrotóxicos registrados. Por sua vez, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) traz números distintos no Boletim⁸, referente a 2017, com base em dados fornecidos pelas empresas:

Em 2017, 126 empresas titulares de registro de produtos “Químicos e Bioquímicos” encaminharam relatórios semestrais de agrotóxicos em atendimento ao artigo 41 do Decreto n. 4.074/2002. Foram recebidos 6.356 relatórios: 2.465 de produtos técnicos (PT) e 3.891 de formulados (PF). Houve um aumento no número de relatórios recebidos em 2017 em comparação a 2016 em razão de novos registros concedidos. Calcula-se que em 2017 tenham sido registrados 259 novos produtos formulados, de acordo com dados extraídos do Sistema de Agrotóxicos do Ibama.

A imprecisão e a fragmentação dos dados oficiais é, por si só, indicador do descompasso em termos de publicidade, direito à informação e controle dos agrotóxicos e afins. Tal cenário também tem despertado a preocupação das organizações ambientais e até dos países aos quais o Brasil exporta alimentos, considerando os efeitos presentes e futuros dos agrotóxicos nas lavouras.

Além disso, não se tem plena clareza dos fundamentos que estão a impulsionar as referidas autoridades competentes nessa direção liberalizante, posto que a Lei dos Agrotóxicos⁹ permanece inalterada desde 2000, assim como o seu regulamento, o Decreto Federal n. 4.074, de 4 de janeiro de 2002¹⁰.

Tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 6.299/2002¹¹ – denominado pelos seus opositores de “PL do Veneno –, que tem por finalidade alterar por completo o sistema regulatório vigente, a pretexto de flexibilizar o

⁷ BRASIL. Diário Oficial da União – DOU. Resolução da Diretoria Colegiada – RDC n. 294, de **29 de julho de 2019**, que dispõe sobre os critérios para avaliação e classificação toxicológica, priorização da análise e comparação da ação toxicológica de agrotóxicos, componentes, afins e preservativos de madeira, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-da-diretoria-colegiada-rdc-n-294-de-29-de-julho-de-2019-207941987>. Acesso em: 3 ago. 2019.

⁸ BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). Relatórios de comercialização de agrotóxicos. **Boletim 2017**. Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/agrotoxicos/relatorios-de-comercializacao-deagrotoxicos#sobreosrelatorios>. Acesso em: 3 ago. 2019.

⁹ BRASIL. Lei Federal n. 7.802/1989.

¹⁰ BRASIL. **Decreto Federal n. 4.074, de 4 de janeiro de 2002**, que regulamenta a Lei n. 7.802/1989. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4074.htm. Acesso em: 29 jul. 2019.

¹¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 6299/2002**. Disponível em: <https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=46249>. Acesso em: 30 jun. 2018.

processo de registro, entre outras revisões igualmente relevantes. A ideia central do PL é engendrar uma nova sistemática administrativa para abreviar o registro de agrotóxicos, o que, de fato, já vem ocorrendo com suporte na atual norma.

No lado oposto ao “PL do Veneno”, levantam-se fortes críticas das organizações civis e de muitos órgãos públicos contra a destruição da atual regulação, justamente a mesma que agora chancela os novos registros. Até então, a norma vigente era considerada restritiva e ambientalmente adequada ao se acreditar que vedava, por exemplo, a liberação de moléculas mais tóxicas.

Além de institucionalizar a expressão “agrotóxicos” aos produtos químicos tóxicos agrícolas, Caroline Franco e Victor Pelaez¹² destacam pontos positivos da Lei Federal n. 7.802/1989:

A Lei instituiu avanços com relação à proteção à saúde e à preservação do meio ambiente, tais como: a possibilidade de impugnação ou cancelamento do registro do produto por solicitação de entidades representativas da sociedade civil, hipótese que remonta à participação popular e à democracia como formas de controle do uso de agrotóxicos; a proibição do registro, caso o Brasil não disponha de métodos de desativação da ação dos componentes tóxicos sobre o homem e o meio ambiente; a proibição do registro de novos agrotóxicos, caso a ação tóxica dele não seja igual ou menor do que a de outros produtos já existentes destinados a um mesmo fim; o cadastro compulsório de produtores, comerciantes e aplicadores dos produtos nos órgãos competentes dos Estados ou Municípios, no intuito de maior rastreabilidade das infrações causadas pelos agrotóxicos; a criação de normas e padrões das embalagens, assim como as normas, padrões, e instruções dos rótulos dos produtos; a atribuição de responsabilidades administrativas por qualquer dano causado pelos agrotóxicos; e a obrigatoriedade do receituário agrônomo para a venda de agrotóxicos, até então disposta apenas por normas de alguns Estados.

Para essa corrente opositora, a Lei dos Agrotóxicos alinhava-se ao princípio da prevenção e, em alguns dispositivos, flertava com o princípio da precaução. O novo enfoque governamental aplicado à norma por intermédio da reinterpretação dos seus dispositivos pelos órgãos competentes (MAPA, Ibama e Anvisa) desmonta esse entendimento.

Diante da realidade difusa sob a vigência do mesmo comando legal, cabe trazer ao debate a Constituição, que tem também a função de balizar os

¹² FRANCO, Caroline da Rocha; PELAEZ, Victor. **A (des)construção da agenda política de controle dos agrotóxicos no Brasil**. Ambiente. soc. São Paulo, v. 19, n. 3, p. 213230. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422ASOC143673V1932016>. Acesso em 4 ago. 2019.

movimentos pendulares dos governos que se sucedem no poder e dos respectivos atos executivos sujeitos às vicissitudes de quem governa.

A título de exemplo, o MAPA ostenta em seu portal de Internet e em praticamente todas as suas publicações oficiais a expressão “defensivos agrícolas” para se referir aos agrotóxicos, contrariando a Constituição e a legislação infraconstitucional.

Assim, a desenfreada liberação de agrotóxicos, com amparo na lei vigente, causa perplexidade e temor em razão da, até o momento, obscura ou incompleta exposição dos fundamentos técnicos e científicos que devem lhe dar sustentação jurídico-administrativa e, também, face à arraigada inclinação do principal órgão da agricultura a difundir conceitos equivocados à população.

Nesse horizonte tenebroso, requer-se impreterivelmente a (re)condução, pelo Estado, de questões relativas à preservação dos ecossistemas e de seus impactos na existência humana por meio de uma gestão ética, eficiente e transparente, como elemento essencial e legitimador o engajamento de toda a sociedade com vistas a um desenvolvimento sustentável, garantindo-se um ambiente ecologicamente equilibrado.

A Organização das Nações Unidas (ONU)¹³ alerta que nos últimos 50 anos a população dobrou e o produto interno global aumentou quatro vezes. “A extração global anual de materiais cresceu de 27 bilhões para 92 bilhões de toneladas (até 2017). Isso dobrará novamente até 2060 nas tendências atuais”, prevendo-se maior demanda por alimentos e água, portanto, de intensificação da pulverização de agrotóxicos e da poluição do ambiente.

A menos que se desmaterialize num acidente de proporções cósmicas, o planeta continuará a existir, com ou sem vida. Todavia, a espécie humana terá de encontrar meios para não colapsar ou não se auto envenenar por completo. A sobrecarga global¹⁴ em razão da extração de recursos naturais é cada vez mais precoce, devendo chegar à exaustão no atual século se não forem alterados os hábitos de consumo e a dinâmica exploratória irracional.

¹³ ONU. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. **Global Resources Outlook 2019**. Tradução dos autores. Disponível em: <https://www.unenvironment.org/news-and-stories/pressrelease/un-calls-urgent-rethink-resource-use-skyrockets>. Acesso em: 25 jul. 2019.

¹⁴ Global Footprint Network. **Dia da sobrecarga do planeta é 29 de julho**. Tradução dos autores. Disponível em: <https://www.overshootday.org/>. Acesso em: 25 jul. 2019.

A despeito desse cenário trágico, de dimensão incomparável em qualquer período da história humana, os governos brasileiros continuam a optar pela matriz química tóxica como principal estratégia ao atendimento da expansão da demanda mundial por bens agrícolas primários – liderados pela soja, cana-deaçúcar para fabricação do etanol, café, carne bovina, fumo e milho, entre outras *commodities*. Dessa lista, poucos são alimentos de verdade.

Ao mesmo tempo em que se projeta o rápido esgotamento dos recursos minerais, avançam os danos irreparáveis da poluição às riquezas naturais do planeta, consequência em larga medida da adoção de políticas públicas alheias aos impactos ambientais, como a que estimula o uso de agrotóxicos.

O Relatório Brundtland elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento¹⁵, de 1987, definiu o desenvolvimento sustentável como aquele apto a suprir as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade de satisfação daquelas das gerações futuras.

Como pontua Juarez Freitas¹⁶, trata-se de avanço histórico expressivo, mas que precisa de aperfeiçoamento. Além dos elementos básicos constituidores daquele conceito (o desenvolvimento, a atenção às necessidades das gerações presentes, sem comprometimento das gerações futuras), apresenta-se imprescindível que o desenvolvimento seja visto pela sua nova reconfiguração, calcada na ética, podendo-se afirmar que “todo e qualquer desenvolvimento que se tornar, em longo prazo, negador da dignidade dos seres vivos em geral ainda que pague elevados tributos, será tido como insustentável”.

Pela concepção do pesquisador, a sustentabilidade possui natureza multidimensional e apresenta, além do clássico tripé, social, ambiental e econômico, também as dimensões ética e jurídico-política, porque, primeiro “a sustentabilidade é uma questão de inteligência sistêmica e de equilíbrio ecológico, no sentido amplo”¹⁷; segundo, porque com a crise ambiental vivenciada, ecossistemas inteiros são afetados, estabelecendo-se umnexo causal direto entre as adversidades ambientais e a visão antropocêntrica da dignidade.

Nesse contexto se insere a questão da fabricação, aquisição, uso e, por que não dizer, consumo de agrotóxicos no Brasil, autorizados por lei e regulamentados

¹⁵ ONU. Organização das Nações Unidas. Assembleia Geral. **Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. 96ª. Reunião Plenária, de 11 de dezembro de

¹⁶ FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: direito ao futuro. p. 50.

¹⁷ FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: direito ao futuro. p. 59.

por instrumentos administrativos, que, sem o resguardo da essência das ideias democráticas, nega observância aos princípios constitucionais da publicidade, transparência e participação popular, impedindo o amplo debate pela sociedade acerca das implicações e consequências da presença dos agrotóxicos para a saúde humana, como reflexos em todo ecossistema, como a contaminação do ar, das águas, além do comprometimento da preservação das demais espécies domésticas e silvestres.

O Estado Constitucional moderno tão questionado por sua ineficiência e incapacidade de exercer seu papel de guardião desta e das futuras gerações,

A complexidade do estabelecimento, pelo Estado, de uma rede proteção dos princípios constitucionais, face à realidade econômica globalizada é indiscutível, dificultando, sobremaneira, a determinação de estratégias para efetivação de políticas voltadas à sustentabilidade. É preciso, assim, engendrar um novo movimento, livrando-se das amarras do patrimonialismo, assumindo suas responsabilidades como administrador, controlador, fiscalizador e garantidor dos direitos fundamentais, para enfrentamento dos desafios de uma gestão pública ética solidária e sustentável.

Uma administração eficaz e eficiente, emerge do cumprimento de suas obrigações com transparência, motivação, imparcialidade, moralidade e atenção à participação social. Nas palavras de Freitas, a meta é a Constitucionalização das relações administrativas objetivando a aproximação dos princípios constitucionais à realidade fática. "Constitucionalização, no sentido de conferir pronunciada expansão eficaz ao direito à gestão pública sustentável."¹⁸

Nesse cenário é que se insere a preocupação com o uso de agrotóxicos no Brasil: resultados imediatos como maior produção agrícola e maiores lucros, mas muitas vezes com altos custos à vida e ao equilíbrio ecológico.

2. Constitucionalismo, Democracia e Sustentabilidade Política

A consolidação do princípio constitucional da sustentabilidade, diretamente vinculante (CF, art. 225, 3º, 170, VI, entre outros) requer transformações nos costumes e práticas de pessoas físicas e jurídicas, públicas e privadas, mas para que tal possa ocorrer, necessário o acesso ao conhecimento das políticas estatais e o estabelecimento de mecanismos de conscientização, com vistas ao

¹⁸ FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: direito ao futuro. p. 209

estabelecimento de participação cidadã nos debates e nas decisões que envolvem o direito a um ambiente sustentável e ao bem-estar social.

A Carta Constitucional de 1988 consagra a democracia como o centro do Estado Democrático de Direito e o seu art. 3º apresenta direitos legitimadores de uma democracia material, substancial, que em sintonia com as disposições do art. 225 da Constituição Cidadã, nos remete a uma visão da sustentabilidade como valor e princípio¹⁹ e levam a introdução de um novo paradigma, que vai além da responsabilização objetiva do Estado na mitigação e compensação por danos ambientais, mas sim perpassa pela ação antecipatória de responsabilidade (prevenção e precaução).

O dever do Estado de fazer valer a participação social torna-se um instrumento primordial para o funcionamento do Estado Democrático, como ensina J.J. Gomes Canotilho²⁰, que vai além de sistemas de representação:

O princípio democrático, constitucionalmente consagrado, é mais do que um método ou técnica de governos escolherem os governados, pois, como princípio normativo, considerado nos seus vários aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais, ele aspira a tornar-se impulso dirigente de uma sociedade.

Para Canotilho, só se consegue explicar a importância dos vários elementos que as teorias clássicas procuram transformar unilateralmente em *ratio* e *ethos* da democracia, quando as várias dimensões do princípio democrático forem visualizadas e consideradas, com vistas a formulação de um princípio democrático complexo, acolhendo os mais importantes postulados da teoria democrática representativa (órgãos representativos, eleições periódicas, pluralidade de partidos políticos e separação de poderes).

Referido princípio democrático complexo importa na construção de processos que, segundo Canotilho, ofertem aos cidadãos possibilidades efetivas de "apreender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer o controlo crítico na divergência de opiniões, produzir *inputs* políticos democráticos."²⁰

A participação, como direito fundamental e elemento constitutivo do Estado Democrático de Direito, no contexto do constitucionalismo substancial, apresentam-se com *status ativo*, ao usufruir o cidadão de competência para influenciar sobre a vontade Estatal.

¹⁹ FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: direito ao futuro. p. 17

²⁰ CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição, p. 287.

²⁰ CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição, p. 288.

Não obstante a definição primeira de participação política, que se limitava ao direito de votar e ser votado, a participação democrática e, sempre que possível, direta, implica impreterivelmente em contribuir com conhecimentos e posicionamentos, na tomada de decisões político-administrativas.

Ao analisar esse ambiente, Jose Luiz Serrano Moreno²¹ afirma que quanto mais cresce o catálogo de direitos e os relacionados deveres públicos, maior é o desnível entre a eficácia e validade, entre a legitimidade e a ilegitimidade do sistema jurídico-político. Mas é exatamente esta dicotomia, essa contradição que traz o equilíbrio e é nessa seara que a participação popular faz o contraponto:

Por esto la aportación de la Ecología política a la evolución del Estado de derecho y de la democracia sustancial no está tanto en el crecimiento de las promesas como en el desarrollo de nuevas formas de garantía capaces de realizarlas. No está en la superación de la aporía, sino, al contrario, en su conservación y cuidado. El cuidado del desnivel entre los valores ecológicos y su realización operativa por el Estado es la principal fuerza ofrecida por la Ecología política a los titulares de derechos proclamados pero insatisfechos. En la medida en que tales derechos estén insatisfechos pueden - gracias precisamente a sus garantías- deslegitimar los poderes, invalidar las acciones o las omisiones, exigir las prestaciones correspondientes [...] Los deseos insatisfechos sirven para deslegitimar la realidad. La realidad incumplida sirve para fortalecer los derechos. En este sentido, el Estado de derecho como modelo de Ecología política es caracterizable como el modelo de ordenamiento que consiente no sólo la legitimación sino, sobre todo, la deslegitimación jurídica o interna del funcionamiento de los poderes públicos y de las normas por ellos producidas o dejadas de producir.

A Carta Constitucional brasileira, por seu art. 1º, parágrafo único, estabelece como mecanismo de consolidação do sistema democrático a participação ativa do cidadão, agregando ao elemento representação a participação: "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição".

Canotilho discorre sobre a justificação do princípio democrático, apresentando a democracia com processo dinâmico, inerente a uma sociedade aberta e ativa, propiciando aos cidadãos liberdade de participação crítica no processo político. Na democracia, a soberania popular não se pauta somente na satisfação dos direitos políticos, sem que haja a inclusão dos direitos de liberdade, posto que a participação na vida pública requer formação de vontade consciente, que só se concretiza mediante a participação da comunidade na vida política.

²¹ MORENO, Jose Luis Serrano. Ecologia, Estado de Derecho y Democracia. p. 167.

Além do mais, leciona Luigi Ferrajoli²², “los derechos de libertad serán tanto más efectivos cuanto más apuntalados estén a su vez por la garantía de los derechos a la subsistencia y a la salud y, todavía más obviamente, del derecho a la educación y a la información.”

Importante lembrar, conforme Robert A. Dahl²³, que o exercício da cidadania requer educação cívica, posto que “um critério essencial para o processo democrático é a compreensão esclarecida: dentro de razoáveis limites de tempo, cada cidadão deve ter oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre políticas alternativas pertinentes e suas prováveis consequências.”

Integrado ao direito de participação política, anda o princípio democrático de acesso à informação, o qual, nas palavras de Canotilho²⁴, constitui princípio informador do Estado e da Sociedade de mãos dadas com os princípios constitucionais da publicidade dos atos político-administrativos e da participação política do cidadão. Só haverá concretização do sistema democrático, se a população tiver acesso à informação para participação nas deliberações e escolhas a serem realizadas pelo aparato Estatal.

O Estado Constitucional moderno tão questionado por sua ineficiência e incapacidade de exercer seu papel de guardião desta e das futuras gerações, apresenta-se frágil e incapaz de absorver e irradiar o princípio constitucional da sustentabilidade em seu sistema jurídico-político.

3. Publicidade, Direito à Informação e Participação Popular

A Constituição de 1988, no seu Título III, determina que a Administração Pública direta e indireta aplique obrigatoriamente, além dos preceitos que lhe são expressos, os princípios insculpidos no art. 37, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A Administração Pública pode ser definida objetivamente como uma atividade concreta e imediata, desenvolvida pelo Estado para a efetivação dos direitos coletivos e difusos, enquanto que numa definição subjetiva é o aparato estatal a lei atribui o exercício da função administrativa.

Alexandre de Moraes explica, citando Maurice Hauriou, que o poder político-jurídico do regime administrativo situa-se entre a lei e a decisão judicial, visando o

²² FERRAJOLI, Luigi. Principia iuris Teoria del Diritto e della democrazia, p. 12.

²³ DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. p. 204.

²⁴ CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. p. 289.

cumprimento da lei em todos os procedimentos não contenciosos, por meio de regulação própria.²⁵

O princípio da publicidade dos atos administrativos tem por escopo o conhecimento de seu conteúdo, para controle pelos cidadãos, como também tem sido visto como requisito de eficácia, posto que a ausência do conhecimento pelos administrados que estão sujeitos ao ato, impede a exigência do seu cumprimento.

Tauã Lima Verdan Rangel²⁶ leciona a respeito:

A participação da sociedade civil na esfera administrativa visa a conferir legitimidade aos atos praticados, conquanto, de maneira incidental, possa desdobrar-se no controle de legitimidade. Extrai-se, em tal lógica, a existência de uma dupla função da participação, a saber: uma função legitimadora, que visa a assegurar uma maior legitimidade políticodemocrática às decisões da Administração Pública e ao exercício da função administrativa; e uma função corretiva, ou seja, o objetivo traduz-se em ampliar a correção das decisões administrativas, a partir do ponto de vista técnico-funcional e sob o prisma de sua justiça interna.

Para que o Direito Administrativo se constitucionalize, as relações de administração pressupõem o "controle de qualidade decisória (já na fase interna) e de execução, em termos organizacionais, em conformidade com as metas transparentemente estabelecidas, acima dos mandatos"²⁷, conforme Freitas, apresentando-se como um dos princípios de regência:

O princípio da publicidade ou da máxima transparência possível (não somente mecânica divulgação oficial), em conjunto com o princípio da sustentabilidade, consagra o direito fundamental à boa informação e viabiliza o escrutínio social da qualidade multidimensional das decisões administrativas.²⁸

A Lei Federal n. 12.527/2001 de Acesso à Informação²⁹ – LAI, regulando o direito à obtenção de informações e estabelecendo os procedimentos a serem observados por todas as esferas e níveis de Governo, trouxe maior garantia de acesso a informações previsto na Constituição³⁰, no inc. XXXIII do art. 5º.

²⁵ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, p. 303.

²⁶ RANGEL, Tauã Lima Verdan. **A participação da sociedade civil como instrumento de fiscalização dos contratos públicos**: penas reflexões aos princípios da eficiência, da publicidade e da audiência pública como paradigma de controle. Revista Síntese: Direito Administrativo, p. 28.

²⁷ FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: direito ao futuro. p. 210.

²⁸ FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: direito ao futuro. p. 212.

²⁹ BRASIL. **Lei Federal n. 12.527, de 18 de novembro de 2011**, regula o acesso a informações previsto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 28 jul. 2019.

³⁰ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em:

Trata-se do direito a receber dos órgãos públicos informações de interesse particular, ou coletivo ou geral, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado).

A Constituição ainda estabelece, no inciso II do § 3º do art. 37, a forma de participação e acesso a registros administrativos e a informações sobre atos de governo a ser disciplinada em lei, e no § 2º do art. 216, a universalização de acesso aos bens e serviços culturais.

Certo é que a LAI é um instrumento indispensável para a incorporação da transparência dos atos praticados pelas instituições públicas e tem apresentado resultados para tornar o Poder Executivo Federal menos obscuro. A Controladoria-Geral da União (CGU)³¹, órgão de controle interno do próprio

Governo, professa que “a gestão pública transparente permite à sociedade, com informações, colaborar no controle das ações de seus governantes, com intuito de checar se os recursos públicos estão sendo usados como deveriam”.

Segundo a CGU, em sete anos de vigência da LAI foram registrados 745 mil pedidos de informações, sendo que foi concedido acesso total ou parcialmente em 555 mil (74,58% do total).³² No entanto, cerca de 60 mil pedidos tiveram o acesso à informação negado, sob fundamento de se tratarem de dados pessoais (30%), informação sigilosa de acordo com legislação específica (15%), pedido genérico (14%), pedido incompreensível (10%) e necessidade de tratamento adicional de dados (9%), além de outras negativas.

Percebe-se que ainda é preciso disponibilizar à população maior divulgação e simplificação do sistema de solicitações e, principalmente, dos portais informacionais mantidos pelos órgãos a respeito das suas próprias atribuições e fundamentos das decisões, alcançando, sobretudo, as esferas do Poder Executivo, para que ofereçam acesso a sistemas de consulta.

Ademais, para que haja interesse dos cidadãos e cidadãs, principalmente pela informação acerca de demandas coletivas, a divulgação de projetos de lei, regulamentos específicos, ações e atos administrativos, deve ser uma prática

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 jul. 2019.

³¹ BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Transparência Pública**. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica>. Acesso em: 28 jul. 2019.

³² BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Controladoria Geral da União divulga balanço de sete anos da Lei de Acesso à Informação no Governo Federal**. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/noticias/2019/05/cgu-divulga-balanco-de-sete-anos-da-lei-de-acesso-ainformacao-no-governo-federal>. Acesso em: 22 jul. 2019.

efetivamente transparente, clara e precisa, para que se possa fomentar e oportunizar a participação da sociedade civil nos debates e decisões. E o essencial de tudo: saber o que irá lhe afetar no plano individual em termos de direitos humanos fundamentais.

Outra forma de acesso a informações de interesse da coletividade ou de interesse difuso, além da criação de serviço de informação ao cidadão, é a realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação – conforme art. 9º, II, da LAI.

Todo processo estatal que conduz à decisão que envolve questões ambientais deve estar ancorado na participação popular e no estímulo ao debate pela sociedade, tendo a LAI trazido em seu art 9º, II, de forma mais abrangente, o valioso instituto da audiência pública.

Novo momento cívico e democrático surge com a legalização deste e de outros instrumentos de participação popular³³. A audiência pública, que tem como características, a ampla publicidade, ampla participação e formalidade (procedimento simplificado e marcado pela oralidade) e por ser em geral facultativa, deve, conforme ensina Alessandro Ramos Machado³⁴, “ser fomentada, continuamente buscada e não devem ser impostas barreiras à sua operacionalização”, até porque, diante da ainda insuficiente cultura democrática, não raras vezes não há interação dos presentes ou não há receptividade pelo Estado, esvaindo-se o caráter público e democrático do ato.

Então, conclui-se que a prática da democracia participativa, por seus instrumentos, precisa ser abraçada pela sociedade quando envolvidas questões ambientais, no âmbito de todos os poderes. No entanto, visando acompanhar o desenvolvimento da atuação estatal, verifica-se que muitas seriam as formas de participação da sociedade civil.

Para a pretendida inclusão da sociedade nesse debate no Brasil, nas suas unidades federadas e também a partir dos países que adquirem os alimentos cultivados à base de agrotóxicos, indispensável a revisão e convergência de todas

³³ No Executivo, o acesso à informação surgiu primeiramente restrita aos casos de necessidade de Estudo Ambiental, pela Resolução do CONAMA 1, de 23.01.1986. A Constituição Federal de 1988 também trouxe o instituto, prevendo a possibilidade de sua realização pelas comissões com a sociedade. A partir de então outras previsões legais a respeito do instrumento foram promulgadas, como no Novo Código de Processo Civil de 2015.

³⁴ MACHADO, Alessandro Ramos. Ministério Público em tempo de crise: audiência pública como instrumento de legitimação. Curitiba: Juruá, 2018.

as fontes oficiais de informação pública, digital ou por meios impressos, para que se tenha transparência da matéria regulada, condição que não está sendo cumprida na atualidade.

A transparência também deve se fazer presente por meio de mecanismos mais claros e autênticos de participação popular no processo decisório legislativo e executivo, em qualquer esfera do Poder Público, com estrita observância das premissas constitucionais democráticas, para o exercício da cidadania a partir de informações acessíveis, fidedignas e completas.

A política agrícola amparada no largo uso de ingredientes ativos de elevada toxicidade tem afetado a vida e a saúde de centena de milhões de habitantes no espaço nacional e internacional, contribuindo desmedidamente para a poluição ambiental das fontes naturais que são primordiais para o própria manutenção do cultivo de alimentos no planeta, em especial no Brasil, por seu potencial territorial como pretense celeiro do mundo. Espera-se que não venha a se tornar a lixeira tóxica dele.

Considerações Finais

A concretização de uma democracia substancial passa pela incorporação pelo Estado de elementos indispensáveis como a transparência e a participação popular, a serem rigorosamente observados, em todas as esferas de poder, forte nos princípios constitucionais da soberania popular, da publicidade e do direito ao acesso à informação.

Afinal, as normas jurídicas não se sustentam apenas pela atenção aos aspectos formais pronunciados nos textos constitucionais, mas precisam guardar convergência material, em atenção à sua essência, às funções social, política, jurídica e ambiental, próprias do Estado Constitucional de Direito. Esta concepção do constitucionalismo contemporâneo abarca o trato das questões ambientais, rumo ao exercício de uma cidadania ativa.

Para que o princípio constitucional da sustentabilidade política melhor possa irradiar seus efeitos e obtermos a mudança de paradigma que almejamos, requer-se transformações nos costumes e práticas dos entes públicos e da sociedade, mediante o necessário acesso ao conhecimento do que o Estado planeja, com repercussão, por vezes, além fronteiras nacionais, com vistas a conscientização e participação cidadã nas discussões e decisões, exercendo-se o direito e dever de controle [de qualidade] dos atos administrativos.

Palco em que o debate sobre a fabricação, uso e por que não admitir, consumo de agrotóxicos precisa ser intensificado e fortalecido. Para tanto, a transparência dos atos estatais e a educação para o exercício da democracia são requisitos fundamentais ao estabelecimento da necessária participação consciente e responsável dos cidadãos, rumo a uma administração austera, requisito para proteção do equilíbrio ecológico e consecução do bem-estar das gerações presentes e futuras.

Referências das Fontes Citadas

AGÊNCIA PÚBLICA. **Conheça o Robotox**, um robô que tuíta sempre que o Governo Federal libera um novo registro de agrotóxico. Disponível em: <https://portrasdoalimento.info/2019/05/14/conheca-o-robotox-um-robo-que-tuitasempre-que-o-governo-federal-libera-um-novo-agrotoxico/>. Acesso em: 27 jul. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 6299/2002**. Disponível em: <https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=46249>. Acesso em: 30 jun. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 jul. 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Transparência Pública**. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica>. Acesso em: 28 jul. 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Controladoria Geral da União divulga balanço de sete anos da Lei de Acesso à Informação no Governo Federal**. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2019/05/cgu-divulga-balanco-desete-anos-da-lei-de-acesso-a-informacao-no-governo-federal>>. Acesso em: 22 jul. 2019.

BRASIL. **Decreto Federal n. 4.074, de 4 de janeiro de 2002**, regulamenta a Lei n. 7.802, de 11 de julho de 1989. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4074.htm. Acesso em: 29 jul. 2019.

BRASIL. Diário Oficial da União – DOU. **Resolução da Diretoria Colegiada – RDC n. 294, de 29 de julho de 2019**, que dispõe sobre os critérios para avaliação e classificação toxicológica, priorização da análise e comparação da ação toxicológica de agrotóxicos, componentes, afins e preservativos de madeira, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-da-diretoria-colegiada-rdc-n-294-de29-de-julho-de-2019-207941987>. Acesso em: 3 ago. 2019.

BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). Relatórios de comercialização de agrotóxicos. **Boletim 2017**. Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/agrotoxicos/relatorios-decomercializacao-de-agrotoxicos#sobreosrelatorios>. Acesso em: 3 ago. 2019.

BRASIL. **Lei Federal n. 12.527, de 18 de novembro de 2011**, que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, e outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 28 jul. 2019.

BRASIL. **Lei Federal 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: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7802.htm. Acesso em: 29 jul. 2019.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). **Registros concedidos - 2005-2019 - atualizado em 22/07/2019**. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/insumos-agropecuarios/insumosagricolas/agrotoxicos/informacoes-tecnicas>. Acesso em: 29 jul. 2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 5. ed, Almedina, Coimbra, 2002.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de: Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2016. Título original: On democracy.

FERRAJOLI, Luigi. **Principia iuris: teoría del derecho y de la democracia 2**: teoría de la democracia. Traducción de: Perfecto Andrade Ibañes et al. Madrid: Trotta, 2011. Título original: Principia iuris: teoria del diritto e della democrazia 2: teoria della democrazia.

FRANCO, Caroline da Rocha; PELAEZ, Victor. **A (des)construção da agenda política de controle dos agrotóxicos no Brasil**. Ambiente. soc. São Paulo, v. 19, n. 3, p. 213-230. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/18094422ASOC143673V1932016>. Acesso em: 4 ago. 2019.

FREITAS, Juarez, **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

Global Footprint Network. **Dia da sobrecarga do planeta é 29 de julho**. Tradução dos autores. Disponível em: <https://www.overshootday.org/>. Acesso em: 25 jul. 2019.

MACHADO, Alessandro Ramos. **Ministério Público em tempo de crise**: audiência pública como instrumento de legitimação. Curitiba: Juruá, 2018.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, 20.ed. São Paulo, Atlas, 2006.

MORENO, Jose Luis Serrano. **Ecología, Estado de Derecho y Democracia**. Anuario de Filosofia Del Derecho X (1993). Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/142256.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2019.

ONU. Organização das Nações Unidas. Assembleia Geral. **Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. 96ª. Reunião Plenária, de 11 de dezembro de 1987. Disponível em: <https://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

ONU. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. **Global Resources Outlook 2019**. Tradução dos autores. Disponível em: <https://www.unenvironment.org/news-and-stories/press-release/un-calls-urgentrethink-resource-use-skyrockets>. Acesso em: 25 de jul. 2019.

RANGEL, Tauã Lima Verdán. **A participação da sociedade civil como instrumento de fiscalização dos contratos públicos**: penas reflexões aos princípios da eficiência, da publicidade e da audiência pública como paradigma de controle. Revista Síntese: Direito Administrativo, São Paulo, v. 13, n.146, fev. 2018.

UNIÃO EUROPEIA. Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos (EFSA). **Pesticidas**. Tradução pelos autores. Disponível em: <http://www.efsa.europa.eu/en/topics/topic/pesticides>. Acesso em: 20 jun. 2019.